

**Ministerstwo Rozwoju Regionalnego**  
Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej

**KONCEPCJA *GOOD GOVERNANCE* -  
REFLEKSJE DO DYSKUSJI**

**Warszawa, wrzesień 2008**

## **Spis treści:**

<b>CELE DISKUSJI O <i>DOBRYM RZĄDZENIU</i>. DLACZEGO ANGAŻUJE SIĘ W NIĄ MRR.....</b>	<b>3</b>
<b>CO TO JEST DOBRE RZĄDZENIE .....</b>	<b>5</b>
<b>DIAGNOZA <i>DOBREGO RZĄDZENIA</i> W POLSCE.....</b>	<b>10</b>
OGÓLNA OCENA STANDARDÓW RZĄDZENIA W POLSCE.....	10
WPŁYW POLSKIEGO MODELU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA JAKOŚĆ RZĄDZENIA .....	13
PROCES DECENTRALIZACJI PAŃSTWA I JEGO EFEKTY.....	14
ROZWÓJ SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO A PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W PROCESACH RZĄDZENIA .....	15
POTENCJAŁ ADMINISTRACYJNY W POLSCE DO REALIZACJI FUNKCJI STRATEGICZNEGO ZARZĄDZANIA ROZWOJEM .....	16
<b>EUROPEJSKI KONTEKST KRAJOWYCH DZIAŁAŃ NA RZECZ <i>DOBREGO RZĄDZENIA</i>. 19</b>	
<b>DZIAŁANIA PODEJMOWANE W POLSCE DLA URZECZYWISTNIENIA KONCEPCJI <i>DOBREGO RZĄDZENIA</i> .....</b>	<b>24</b>
<b>WYZWANIA W OBSZARZE <i>DOBREGO RZĄDZENIA</i> – PROPOZYCJA KLUCZOWEJ PROBLEMATYKI DISKUSJI.....</b>	<b>31</b>
W KIERUNKU STANDARYZACJI DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ.....	32
OD RZĄDU DO RZĄDZENIA – W JAKI SPOSÓB SKUTECZNIE REALIZOWAĆ MISJĘ PUBLICZNĄ W NOWOCZESNYM PAŃSTWIE.....	34
PODZIAŁ KOMPETENCJI MIĘDZY RÓŻNE SZCZEBLE WŁADZY W SYSTEMIE WIELOSZCZEBLOWEGO RZĄDZENIA (MULTILEVEL GOVERNANCE) .....	36
PARTYCYPACJA CZY EFEKTYWNOŚĆ? DYLEMATY SKUTECZNEGO OSIĄGANIA CELÓW W PROCESACH TWORZENIA I REALIZACJI PROGRAMÓW I POLITYK PUBLICZNYCH .....	38
STRATEGICZNE ZARZĄDZANIE ROZWOJEM – WYZWANIE DLA WSPÓŁCZESNEGO PAŃSTWA .....	39
<b>PODSUMOWANIE.....</b>	<b>42</b>

## **CELE DYSKUSJI O DOBRYM RZĄDZENIU. DLACZEGO ANGAŻUJE SIĘ W NIĄ MRR**

Niniejszy dokument jest próbą wskazania i doprecyzowania elementów, które kryją się pod pojęciem *good governance*. Jego głównym zadaniem jest pobudzenie dyskusji na temat tego stosunkowo nowego zagadnienia oraz wskazanie obszarów *dobrego rządzenia*, które wymagają pilnej refleksji i podjęcia konkretnych działań ze strony administracji publicznej.

Celem podejmowanej dyskusji powinno być określenie pożądanych sposobów sprawowania władzy, a także sformułowanie spójnej koncepcji *dobrego rządzenia* i metod jej realizacji w praktyce. Jest to szczególnie ważne w sytuacji, gdy pojęcie *good governance* definiowane jest niejednolicie, a cele, którym ma służyć realizacja koncepcji *dobrego rządzenia* są bardzo zróżnicowane.

Tematyka *good governance* to zagadnienie o ogromnym znaczeniu dla jakości rządzenia, rozumianej jako sposób i efekty sprawowania władzy, co zasadniczo sprowadza się do działań administracji. Czynnikiem ten decyduje w znacznej mierze o szansach rozwoju społeczno – gospodarczego poszczególnych państw. Wysoki stopień realizacji tej zasady przyczynia się do budowy zaufania społeczeństwa dla działań podejmowanych przez administrację. Skuteczna realizacja zasady *good governance* jest kluczowa również z punktu widzenia budowy potencjału państwa do tworzenia przyjaznych warunków dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz przedsiębiorczości.

Zasada *good governance* wyznacza pożądane kierunki zmian w sposobie podejmowania decyzji i sprawowania władzy. Wskazuje ona obszary niezbędnych reform państwa oraz określa instrumenty, które należy tworzyć dla wdrażania i urzeczywistniania tej koncepcji. Powinna ona ukierunkowywać wszelkie działania państwa i realizującej jego funkcje administracji publicznej oraz tworzyć kryteria dla oceny stopnia realizacji wyznaczanych celów. Jest to istotne przede wszystkim z punktu widzenia krajów rozwijających się, które nie mają jeszcze doświadczenia w budowie mechanizmów sprawowania władzy istniejących w nowoczesnych państwach.

Poszczególne elementy *good governance* można identyfikować w działaniach całej administracji publicznej. Powinno to skłaniać aparat państwowy do zaangażowania na rzecz urzeczywistniania *dobrego rządzenia*, jako narzędzia gwarantującego osiągnięcie jak najlepszych efektów podejmowanych działań. Przykładem tego rodzaju zaangażowania mogą być inicjatywy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, które skupiają się w szczególności na problematyce skutecznej i efektywnej administracji.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jest instytucją odpowiedzialną za koordynację realizacji unijnej polityki spójności, która wprowadziła zagadnienie *dobrego rządzenia* do debaty publicznej w Polsce. Polityka ta silnie oddziałuje na modyfikowanie działań podmiotów administracji publicznej, zaangażowanych w jej wdrażanie. Ministerstwo odgrywa wiodącą rolę w kształtowaniu systemu realizacji polityki rozwoju oraz jej koordynowaniu. Prowadzi prace w zakresie formułowania polityki regionalnej państwa. Uczestniczy jako jeden z kluczowych partnerów w dyskusji nt. przyszłości polityki spójności. Każdy z wymienionych obszarów zainteresowania uwzględnia znaczenie

*good governance*, kładąc nacisk na jak najlepszą realizację zakładanych celów lub stanowiąc instrument do urzeczywistniania *dobrego rządzenia*. Stąd zainteresowanie pogłębieniem tej tematyki i zaangażowaniem jak największej liczby podmiotów w działania na rzecz jej rozwoju. *Dobre rządzenie* bowiem, jako zbiór dobrych praktyk czy inaczej zasad dobrego postępowania państwa w stosunku do obywateli, powinno być uwzględnione w jak najszerszym zakresie w inicjatywach całej administracji.

Mimo jednoznacznie pozytywnego wpływu na działalność państwa w Polsce, koncepcja *dobrego rządzenia* nie stała się dotychczas powszechnie dyskutowanym zagadnieniem, ani nie zajęła należnego jej miejsca w debacie publicznej. Wyrazem tego jest brak zarówno długofalowej strategii stosowania zasady *good governance*, jak i sprecyzowanych celów długookresowych w zakresie jej realizacji. Na dzień dzisiejszy zasady, które wyznacza koncepcja *dobrego rządzenia*, nie są zebrane i usystematyzowane w żadnym dokumencie normującym standardy pracy administracji. Ponadto, żaden z dokumentów określających kierunki polityki państwa nie przedstawia spójnej wizji rozwoju tej koncepcji ani sposobów jej realizacji w Polsce. W takich realiach stosowana jest taktyka reagowania na bieżące potrzeby i realizowania celów krótkoterminowych, ukierunkowanych na rozwiązywanie aktualnie najpilniejszych problemów takich jak uproszczenie rejestracji firm, czy usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi w instytucjach publicznych.

Prezentowany dokument stanowi próbę wypełnienia istniejącej luki. Zakładamy, że przedstawiony materiał i podejmowana debata pozwolą na:

1. wypracowanie konsensusu, co do określenia pojęcia *dobrego rządzenia* dostosowanego do potrzeb Polski, z uwzględnieniem kontekstu krajowego, doświadczeń historycznych, celów i priorytetów rozwojowych kraju, co powinno zostać poprzedzone refleksją nad pożądanymi kierunkami reformy państwa i jego rozwoju instytucjonalnego,
2. podjęcie prac nad przedstawieniem rzeczywistego stanu, narzędzi i mechanizmów służących obecnie wdrażaniu *good governance* w Polsce, ich oceny oraz rekomendacji zmian dla zapewnienia większej efektywności, koordynacji i synergii podjętych i zamierzonych inicjatyw,
3. określenie zakresu dokumentu strategicznego odnoszącego się do zarządzania państwem, wskazującego m.in. zasady, którymi należy kierować się przy wykonywaniu funkcji państwa, kierunki reform administracji, zasady współpracy ze społeczeństwem,
  - określenie systemu realizacji dla wdrażania *dobrego rządzenia* w Polsce,
  - zoperacjonalizowanie koncepcji *dobrego rządzenia* i rozpoczęcie lub zintensyfikowanie prac nad narzędziami jej wdrażania w Polsce.

Zwieńczeniem działań wymienionych w niniejszym dokumencie powinno być opracowanie długookresowego dokumentu programowego odnoszącego się do zarządzania państwem z uwzględnieniem zasad składających się na koncepcję *dobrego rządzenia*.

W związku z powyższym prezentowane opracowanie z jednej strony wprowadza w tematykę *good governance*, przedstawiając zakres pojęcia, uwarunkowania historyczne

rozwoju tej koncepcji oraz kontekst europejski działań na rzecz jej urzeczywistnienia. Z drugiej strony w dokumencie opisano wymiar krajowy *dobrego rządzenia*, wskazując na krajowe dokumenty programowe, dotyczące tej problematyki. Analiza tych dokumentów pozwala zdiagnozować braki w zakresie stosowania *good governance* oraz wskazać na obszary i działania kluczowe z punktu widzenia ich wyeliminowania. Opisane zostały kwestie, które wydają się kluczowe ze względu na warunkowanie polityk i działań na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Ponadto zostały wskazane działania warunkujące możliwości skutecznego i efektywnego wdrażania *dobrego rządzenia*, które powinny zostać podjęte w najbliższym czasie.

## CO TO JEST DOBRE RZĄDZENIE

Pojęcie *good governance* (tłumaczone jako *dobre rządzenie*) po raz pierwszy wprowadził do swoich dokumentów i programów pomocowych Bank Światowy na początku lat 90-tych. Związane to było z prowadzonymi przez tą instytucję programami wsparcia dla krajów rozwijających się i odpowiedzią na postulaty poprawy skuteczności ich funkcjonowania pod kątem osiągnięcia założonych celów rozwojowych.

Nieefektywność tej pomocy wiązano głównie z brakiem odpowiedniego potencjału administracyjnego, który pozwalałby na właściwe wykorzystanie zewnętrznej pomocy finansowej. Fakt ten stał się impulsem do rozpoczęcia dyskusji o sposobach podwyższenia potencjału administracyjnego i jakości zarządzania, jako najważniejszym elemencie wsparcia. Z czasem uwarunkowania związane z poprawą rządzenia, a więc wprowadzeniem zasad *good governance* do praktyki funkcjonowania administracji, stały się nie tylko mechanizmem poprawy skuteczności międzynarodowych programów pomocowych, ale także warunkiem otrzymania samej pomocy.

Warto zauważyć, że w początkowym okresie podstawowym odniesieniem dla *good governance* były kwestie sprawnego i efektywnego funkcjonowania administracji, zwłaszcza w zakresie efektywnej absorpcji środków finansowych. Istotna była poprawa jakości zarządzania w instytucjach oraz rozwój ich potencjału administracyjnego (*state capacity*). Obszary te były związane z zasadniczymi celami programów rozwojowych, w tym z poprawą uwarunkowań makroekonomicznych, zmniejszaniem biedy, społecznego wykluczenia i rozwojem poszczególnych krajów. Później obejmowały one coraz to nowe elementy, spośród których można wymienić dwie podstawowe kategorie:

1. warunki polityczne, związane z demokratyzacją państwa, poszanowaniem praw człowieka, swobodą funkcjonowania organizacji pozarządowych itp.,
2. dodatkowe warunki ekonomiczne, związane najczęściej z oczekiwaniami zagranicznych inwestorów.

Precyzyjne zdefiniowanie pojęcia *good governance* musi być poprzedzone zrozumieniem i dookreśleniem pojęcia *governance*. Bank Światowy definiuje termin *governance* jako procesy i instytucje służące podejmowaniu decyzji i sprawowaniu władzy w danym kraju (lub organizacji międzynarodowej).

Wiele definicji tego pojęcia odnosi rządzenie do dwóch wymiarów:

1. funkcjonowania administracji i władz politycznych (na wszystkich poziomach władzy) oraz
2. włączania w procesy decyzyjne grup interesów oraz organizacji społecznych i pozarządowych.

Ekspert Banku Światowego przedstawiają analizowane pojęcie w aspekcie trzech elementów, jako:

1. proces wyboru, monitoringu i wymiany rządów,
2. zdolność administracyjną do formułowania i implementowania polityk publicznych i zapewniania dobrej jakości usług publicznych,
3. udział obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi.

Z kolei w programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) *governance* jest określane jako sprawowanie władzy w sprawach gospodarczych, politycznych i administracyjnych na wszystkich szczeblach administracyjnych, jak również obejmuje mechanizmy, procesy i instytucje, przez które obywatele i ich grupy mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, a także mediować w kwestiach spornych.

Agencja Stanów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju Międzynarodowego (*United States Agency for International Development: USAID*) definiuje *governance*, jako zdolność rządu do efektywnego, wydajnego (tj. oszczędnego) i rozliczalnego procesu zarządzania politykami publicznymi, który jest otwarty na partycypację obywateli i zmierza do wzmocnienia systemu demokratycznego.

Jak już zostało wspomniane wcześniej, w odniesieniu do pojęcia *governance* jest definiowany i operacjonalizowany termin *good governance*. Ze względu na fakt, iż jest to pojęcie dosyć nowe, w literaturze funkcjonuje wiele jego definicji. Eksponują one różne elementy składowe *good governance* oraz w sposób zróżnicowany opisują jego zakres. Zawsze jednak, definiując zakres pojęcia *dobre rządzenie*, należy uwzględnić w analizie następujące elementy:

1. **Efektywność rządów:** zdolność (potencjał) władz publicznych i administracji (na różnych szczeblach zarządzania) do efektywnego, sprawiedliwego i oszczędnego realizowania polityk publicznych (w tym dostosowanie 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 omawianego komponentu jest zapewnienie odpowiednich kwalifikacji zasobów ludzkich w sektorze publicznym, stosownych kompetencji regulacyjnych, a także uczciwej administracji i przeciwdziałanie zjawiskom korupcyjnym.

2. **Rozwój gospodarki:** zdolność do tworzenia wysokiej jakości polityk gospodarczych, gwarantujących funkcjonowanie wolnego rynku, stabilność makroekonomiczną, zapewnienie wzrostu gospodarczego itp. Element ten obejmuje przestrzeganie i skuteczne egzekwowanie praw własności oraz zawartych kontraktów, a także likwidowanie niepotrzebnych ciężarów administracyjnych, utrudniających rozwój gospodarczy (w tym regulacyjnych), oraz liberalizację handlu, otwartość na zagranicznych inwestorów, prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, zapewnienie skutecznego systemu podatkowego i polityki długu publicznego itp.
3. **Demokratyzacja:** przejrzystość i transparentność funkcjonowania władz publicznych i administracji, a także zdolność do włączania w prace administracyjne obywateli, w tym organizacji społecznych i pozarządowych, na zasadach odpowiedniej reprezentatywności i pluralizmu. Omawiany komponent obejmuje także szeroko rozumianą demokratyzację zarządzania, przestrzeganie praw człowieka, praw mniejszości, rozliczalność władz publicznych i administracji, zapewnienie konsensusu społecznego i rozwiązywania konfliktów między sprzecznymi interesami społecznymi. Ponadto obejmuje on decentralizację i wprowadzanie zasad demokracji na szczeblu lokalnym oraz cywilną kontrolę nad siłami zbrojnymi (i zmniejszanie wydatków na obronność). Omawiany aspekt *good governance* łączy się z zapewnieniem stabilizacji politycznej w kraju, w tym gwarantowanie pokoju i bezpieczeństwa mieszkańców.

Bank Światowy opracował listę podstawowych wskaźników *good governance*. Sześć głównych elementów służy obecnie do oceny postępów poszczególnych państw w dążeniu do wdrażania zasad *dobrego rządzenia*. Należą do nich:

1. **Głos i rozliczalność:** zakres udziału obywateli w pracach instytucji rządowych, demokratyczny wybór władz, jak również wolność wypowiedzi i mediów, swoboda stowarzyszania się itp.
2. **Stabilność polityczna i brak przemocy:** prawdopodobieństwo stabilnych rządów, bezpieczeństwo obywateli, pokój i przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym.
3. **Efektywność rządów:** wskaźnik dotyczy potencjału administracyjnego rządów do efektywnego realizowania polityk i usług publicznych (*state capacity*).
4. **Jakość regulacyjna:** dotyczy formułowania i implementowania regulacji, głównie związanych z rozwojem prywatnego sektora w gospodarce.
5. **Rządy prawa:** w szczególny sposób wskaźnik ten dotyczy warunków działalności gospodarczej, zwłaszcza poszanowania własności, wykonalności kontraktów, sprawności systemu policyjnego i sądownictwa.
6. **Kontrola korupcji:** wskaźnik dotyczy głównie postrzegania zagrożeń korupcyjnych.

Komisja w Białej Księdze „European Governance”<sup>1</sup> zaproponowała pięć głównych kryteriów *dobrego rządzenia*, które mają odniesienie przede wszystkim do

---

<sup>1</sup> Komisja Europejska, 25 lipca 2001

funkcjonowania polityk europejskich, ale również dotyczą poprawy rządzenia w państwach członkowskich:

1. **Otwartość**, polegająca na tym, że instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne dla obywateli i opinii publicznej,
2. **Partycypacja**, jako szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych (*multilevel-partnership*), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (tj. w trakcie programowania, implementacji i monitoringu). Komisja kładzie nacisk na udział organizacji społecznych i pozarządowych w pracach administracji (tzw. dialog obywatelski) oraz przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych (tzw. dialog społeczny),
3. **Rozliczalność**, co oznacza precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienie podziału władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą,
4. **Efektywność**, dotycząca poprawy potencjału administracyjnego (*state capacity*) w zakresie skutecznego, sprawnego (tj. bez niepotrzebnej zwłoki) realizowania celów polityk publicznych. Wspomniane kryterium *dobrego rządzenia* obejmuje dwie dodatkowe zasady: po pierwsze zasadę proporcjonalności, która zakłada, że instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą proporcjonalne do zakładanych celów, a więc realizowane w sposób optymalny i oszczędny; po drugie zasadę subsydiarności, według której działania wyższego poziomu administracji są jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na niższych poziomach zarządzania, a więc ich nie zastępują,
5. **Koherencja**, jako integracja zarządzania różnymi politykami publicznymi, zarówno europejskimi jak i krajowymi, a także między różnymi poziomami władz publicznych (w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia: *multilevel governance*). Ponadto dotyczy integracji polityk sektorowych i terytorialnych.

Na uwagę zasługuje również podejście do *good governance* rządu holenderskiego, gdyż jest ono bliskie kryteriom stosowanym przez Komisję. Wśród najważniejszych elementów, które powinny charakteryzować *dobre rządzenie* wymienia on:

1. transparentność działań instytucji rządowych,
2. otwartość administracji na organizacje społeczne i prowadzenie systematycznego dialogu z tymi organizacjami,
3. efektywność prowadzenia polityk publicznych, w tym zwłaszcza ich ukierunkowanie na realizację konkretnych celów,
4. legitymizacja rządów i administracji, jej rozliczalność przed społeczeństwem oraz przestrzeganie demokratycznego podziału władz,
5. przeciwdziałanie korupcji.

Również w Polsce podjęto próby zdefiniowania i dookreślenia pojęcia *dobrego rządzenia*. W Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007-2013<sup>2</sup> wskazano, że *good governance* to sprawne i partnerskie sprawowanie władzy oparte o zasadę

---

<sup>2</sup> Dokument opracowany przez MRR, zaakceptowany przez Radę Ministrów 29 listopada 2006r.



otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności. Rozumienie terminu *good governance* i jego elementy zaprezentowano w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, gdzie zakres pojęcia był determinowany operacyjnym charakterem dokumentu oraz rodzajem wsparcia udzielanego w ramach V osi priorytetowej *Dobre rządzenie*. W dokumencie tym wskazano, że *dobrze rządzenie* polega na rozwijaniu zdolności administracyjnych instytucji publicznych, w tym podniesieniu jakości kadr administracji w celu poprawy jakości usług publicznych i modernizacji funkcjonowania administracji oraz wzmacnianiu mechanizmów partnerstwa i współpracy z trzecim sektorem.

Uwzględniając powyższe definicje, na potrzeby niniejszego opracowania należy przyjąć, że:

***Dobre rządzenie to sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji i społeczeństwa, cechujące się otwartością, partnerstwem, rozliczalnością, skutecznością, efektywnością i spójnością.***

Definicja ta uwzględnia uczestnictwo w sprawowaniu władzy trzech grup podmiotów: rządu, administracji oraz społeczeństwa, gdyż tylko ich zgodne współdziałanie może zapewnić efektywną realizację funkcji państwa. Wskazanie rządu, administracji i społeczeństwa jednocześnie, pozwala uwzględnić w definicji *dobrego rządzenia* stojące za nimi role - odpowiednio decyzyjną, wykonawczą oraz uczestnictwa i współdziałania przy sprawowaniu władzy. Tylko poprawnie kształtowane relacje, bazujące na wskazanych w definicji zasadach, są w stanie zapewnić sprawną realizację zadań państwa.

Wspomniane zasady, które powinny organizować proces sprawowania władzy, to:

1. **Otwartość**, polegająca na jak najszerszym dostępie do informacji publicznej oraz informacji nt. działań planowanych, wyników podjętych inicjatyw (przede wszystkim rządu i administracji), a także mechanizmy antykorupcyjne wspomagające transparentność administracji;
2. **Partnerstwo**, rozumiane jako współuczestnictwo społeczeństwa w procesie sprawowania władzy, czemu służy budowa potencjału instytucji działających na rzecz tworzenia mechanizmów partnerstwa, rozwijanie kompetencji administracji do współdziałania ze społeczeństwem przy realizacji zadań publicznych oraz stymulowanie potencjału podmiotów społecznych do współdziałania i kooperacji z administracją i rządem;
3. **Rozliczalność**, odnosząca się do odpowiedzialności politycznej za prowadzenie polityk publicznych, co umożliwią ugruntowane i funkcjonujące mechanizmy demokratyczne, jak również możliwość dokonywania obiektywnej oceny skuteczności i efektywności działania, co gwarantuje czytelny podział kompetencji przy realizacji zadań państwa;
4. **Skuteczność i efektywność**, oznaczające budowę i wzmacnianie potencjału państwa na każdym poziomie realizacji jego funkcji, a więc rządu, administracji i społeczeństwa;
5. **Spójność** realizowanych zadań państwa, wymagająca budowy mechanizmów koordynacji we wszystkich wymiarach, w których funkcje państwa są wykonywane.

Należy podkreślić, że celem niniejszego dokumentu nie jest ostateczne przesądzenie o kształcie definicji *good governance*, lecz zachęcenie do dyskusji, która uwzględni jak najszerszy zakres tego terminu. Sformułowanie tego pojęcia oraz określenie jego elementów jest kluczowe z punktu widzenia wyznaczenia kierunków działań, podejmowanych dla realizacji koncepcji *dobrego rządzenia* w Polsce. Z tego powodu powinno zostać poprzedzone dogłębną analizą potrzeb oraz odpowiadać planowanym reformom i zmianom dotyczącym zarządzania państwem. Przedstawiona w tym rozdziale propozycja podstawowej definicji *good governance* ma za zadanie przede wszystkim zogniskować dyskusję w pożądanym zakresie.

## **DIAGNOZA DOBREGO RZĄDZENIA W POLSCE**

### **OGÓLNA OCENA STANDARDÓW RZĄDZENIA W POLSCE**

Polska, jako kraj, który wstąpił w struktury unijne stosunkowo niedawno, miała niewiele czasu, aby wdrożyć skutecznie zasady *good governance*, stosowane powszechnie w starych krajach członkowskich i w pełni wykorzystać dokumenty unijne w tym obszarze. Międzynarodowe badania, dotyczące standardów rządzenia, wskazują na duże zapóźnienia w stosowaniu zasad *dobrego rządzenia* w Polsce na tle innych państw europejskich, jak i w skali globalnej. Badania Banku Światowego, dotyczące efektywności rządzenia, mierzonej pod kątem jakości usług publicznych, jakości służby cywilnej i jej niezależności od presji politycznych, jakości tworzenia i wdrażania polityk oraz wiarygodności zaangażowania rządu w realizację tych polityk, wskazują na słabość instytucjonalną Polski w tym obszarze w porównaniu ze średnią unijną, ale i w porównaniu z nowymi państwami członkowskimi. We wszystkich mierzonych przez Bank Światowy wymiarach rządzenia Polska plasuje się za państwami UE-15 oraz większością nowych państw członkowskich UE, wyłączając tylko Bułgarię i Rumunię. Przy czym spośród sześciu wymiarów rządzenia najgorsze wyniki Polska osiąga w obszarze kontroli korupcji i rządów prawa.

Szczególnym problemem polskiej administracji publicznej jest jej negatywny wizerunek w społeczeństwie, związany ze zjawiskiem korupcji. W 2007 roku Polska zajęła 64 pozycję na 159 państw w corocznym rankingu *Transparency International* szeregującym państwa ze względu na skalę postrzeganej korupcji. Oznacza to, że Polska z wynikiem 4,2 punkty<sup>3</sup> znalazła się na jednym z ostatnich miejsc wśród wszystkich państw UE, wyprzedzając tylko Bułgarię i Rumunię.

Również badania krajowe potwierdzają przekonanie obywateli o wysokiej korupcji w Polsce. Według wyników badań opinii publicznej przeprowadzonej przez CBOS w 2007 roku, mimo stopniowej poprawy postrzegania administracji przez polskie społeczeństwo, korupcja i protekcja pozostają najgorzej ocenianymi cechami polskiej administracji publicznej.

---

<sup>3</sup> W skali od 1 do 10, 1 oznacza brak przejrzystości i wszechogarniająca korupcję a 10 pełna przejrzystość i brak korupcji.

**Tabela 1. Wyniki osiągnięte przez Polskę w latach 1998, 2000, 2002, 2004, 2007 w sześciu wymiarach rządzenia badanych przez Bank Światowy (skala od -2,5 do +2,5)**

<b>Sześć wymiarów rządzenia</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>	<b>2007</b>
Głos i rozliczalność	1,05	1,04	1,08	1,02	0,81
Stabilność polityczna i brak przemocy	0,60	0,41	0,66	0,20	0,58
Efektywność rządów	0,69	0,62	0,57	0,44	0,38
Jakość regulacyjna	0,69	0,64	0,70	0,78	0,71
Rządy prawa	0,69	0,60	0,56	0,40	0,28
Kontrola korupcji	0,60	0,51	0,34	0,20	0,14

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego,  
[http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp)

Dobrym wyznacznikiem jakości rządzenia w Polsce są wyniki badań dotyczących otoczenia instytucjonalnego dla działalności gospodarczej, biorące pod uwagę warunki instytucjonalne i prawne dla inwestycji gospodarczych, w tym między innymi obciążenia administracyjne związane z zakładaniem, prowadzeniem i likwidacją biznesu oraz sprawność instytucji egzekwujących przestrzeganie prawa (tj. sprawność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości). Według rankingu *Doing Business*, udostępnionego w raporcie z 2008 roku, Polska zajmuje 74 miejsce wśród 178 badanych państw, wyprzedzając tylko Grecję spośród badanych państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>4</sup>.

Również badania przeprowadzone przez OECD w obszarze regulacji wskazują na niską zdolność Polski do kontroli i walki z obciążeniami administracyjnymi<sup>5</sup>. Nieskuteczny proces legislacyjny, skutkujący inflacją i niespójnością tworzonego prawa, wpływa

<sup>4</sup> Według danych raportu pt. *Doing Business 2008* dostępnych na stronie internetowej: <http://www.doingbusiness.org/economyrankings/>

<sup>5</sup> Lonti, Z. and M. Woods (2008), "Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 7, OECD Publishing. doi:10.1787/245570167540, dostępny na stronie internetowej: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/34/40209928.pdf>

negatywnie na jakość usług publicznych świadczonych obywatelom i przedsiębiorcom, jak i skutkuje tworzeniem nieprzyjaznego otoczenia instytucjonalno-regulacyjnego dla rozwoju działalności gospodarczej w Polsce. Na niski standard usług publicznych wpływa również wciąż niski stopień informatyzacji i mała dostępność usług publicznych przez Internet.

**Tabela 2: Poziom postrzeganej korupcji w państwach członkowskich Unii Europejskiej w roku 2004 i 2007**

	<b>2004</b>	<b>2007</b>
Średnia dla UE-15	7,68	7,65
Średnia dla UE - 10	4,93	-
Średnia dla UE - 12	-	5,1
Średnia dla UE - 25	6,58	-
Średnia dla UE - 27	-	6,51
<b>Polska</b>	<b>3.5</b>	<b>4,2</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Transparency International, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

Wyżej wymienione wyniki badań wskazują, że Polska osiąga niskie standardy we wszystkich wymiarach *dobrego rządzenia*, w tym przede wszystkim w zakresie przejrzystości działania sfery publicznej, jakości regulacji, przestrzegania i egzekwowania prawa, jak i efektywności i skuteczności realizacji zadań publicznych przez rządy i ich administracje. Taka sytuacja skutkuje niską jakością rządów, a w efekcie niekorzystnym otoczeniem instytucjonalno-regulacyjne dla rozwoju gospodarczego i społecznego państwa.

## **WPLYW POLSKIEGO MODELU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA JAKOŚĆ RZĄDZENIA**

Na jakość rządzenia w państwie wpływa między innymi jego zdolność do realizacji zadań publicznych przy wykorzystaniu aparatu wykonawczego – administracji publicznej. Ocena standardów działania polskiej administracji publicznej wskazuje na poważne problemy systemowe, będące wynikiem z jednej strony oparcia administracji o model administracji weberowskiej, zorganizowanej hierarchicznie i działającej w oparciu o procedury, z drugiej strony spuścizny okresu komunizmu, charakteryzującego się scentralizowanym sposobem wykonywania władzy oraz resortową organizacją administracji. W efekcie polska administracja boryka się z podwójnymi opóźnieniami w rozwoju, będącymi konsekwencją przede wszystkim braku kompleksowych reform służących modernizacji całej administracji publicznej.

Do najpoważniejszych słabości systemowych wynikających z zapóźnień rozwojowych należą między innymi: korupcja i brak jasnych zasad odpowiedzialności, znaczące upolitycznienie administracji, wysoka rotacja kadr i częste zmiany instytucjonalne. Jedną z nielicznych prób reformy funkcjonowania administracji poprzez wprowadzanie standardów służby cywilnej do praktyki działania polskiej administracji zakończyła się tylko częściowym sukcesem, gdyż kolejne ekipy rządzące stale podejmują próby podporządkowania służby cywilnej celom politycznym, zagrażając w ten sposób apolityczności, jak i profesjonalizmowi tworzonej służby cywilnej w Polsce.

W efekcie ww. słabości systemowych Polska posiada 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 determinują bądź określają:

- niska efektywność funkcjonowania administracji i konieczność poprawy w tym zakresie,
- potrzeba zapewnienia odpowiedniej liczby profesjonalnych urzędników, co stanowi warunek sprawnie funkcjonującego państwa,
- wysoka rotacja kadr i niska stabilność zatrudnienia, która utrudnia opracowywanie i wdrażanie długookresowych strategii oraz prowadzenie spójnej polityki rozwoju, konieczna jest zatem zmiana polityki zatrudnienia, wykorzystywanie dobrych praktyk z innych państw członkowskich, wprowadzenie systemu podnoszenia kwalifikacji oraz rozbudowa i wzmacnianie profesjonalnego korpusu służby cywilnej,
- niekorzystna ocena potencjału instytucjonalnego administracji i słaba dynamika zmian; konieczne jest opracowanie strategicznego podejścia w tym zakresie.

Dodatkowo problemom tym towarzyszy niska kultura działania administracji, charakteryzująca się protekcjonizmem, stosowaniem głównie instrumentów władczych w stosunku do klienta oraz formalnym i proceduralnym traktowaniem zadań. Ponadto, mentalność urzędników, uformowana w poprzednim systemie, ulega zbyt powolnym zmianom, nadal charakteryzując się „kulturą tajności”, zamknięciem na współpracę z

innymi jednostkami administracji, jak i na dialog ze społeczeństwem. Dla przykładu badania przejrzystości urzędów prowadzone przez Transparency International Polska (Ranking Przejrzystości Urzędów) pokazują, że prawnie zagwarantowany dostęp do informacji publicznej praktycznie nie jest w Polsce realizowany. W efekcie trudności w komunikacji z urzędem, słaby przepływ informacji w samej administracji oraz brak współpracy i koordynacji stanowią jedne z najpoważniejszych wad polskiej administracji. W tej sytuacji trudno mówić o sprzyjających warunkach do budowania zaufania między społeczeństwem a władzą, tak niezbędnego do skutecznej realizacji misji publicznej w warunkach zróżnicowanej i dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Niski potencjał administracyjny do realizacji zadań publicznych, wyżej wymienione słabości systemowe oraz niskie standardy funkcjonowania polskiej administracji wskazują na dysfunkcjonalność obecnego modelu polskiej administracji publicznej i konieczność jej reformy oraz modernizacji jej funkcjonowania w celu sprostania nowym zadaniom i wyzwaniom stojącym współcześnie przed państwem. Konieczne jest przede wszystkim stworzenie odpowiednich warunków dla rozwoju gospodarczego i społecznego państwa w warunkach zróżnicowanej oraz dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości.

#### **PROCES DECENTRALIZACJI PAŃSTWA I JEGO EFEKTY**

W wyniku reform ustrojowych z 1990 i 1999 roku nastąpiła duża decentralizacja zadań administracji publicznej, a co za tym idzie znaczący wzrost zadań samorządów. Pomimo zasadniczego sukcesu reformy administracji terytorialnej, polegającego na ustanowieniu podstaw nowego ustroju administracyjnego Polski, można zauważyć, że procesy decentralizacyjne nie zostały zakończone. Przekazaniu zadań samorządowi terytorialnemu raczej nie towarzyszyło zapewnienie odpowiednich środków na realizację tych zadań. Przykładem jest rozwój regionalny, za którego realizację na poziomie regionu odpowiada samorząd województwa, który jednak nie posiada odpowiednich środków własnych do wykonania tego zadania. W 2002 roku 84,3% przychodów regionalnych pochodziło z budżetu państwa. W tej sytuacji samorząd regionalny nie mógł samodzielnie wykonywać przekazanych mu kompetencji. Należy więc podkreślić, że zwiększenie autonomii działania samorządu wymaga dalszej decentralizacji finansów publicznych.

Kolejnym obszarem problemowym są relacje między wojewodą – przedstawicielem rządu w województwie, a zarządem województwa z marszałkiem na czele czyli administracją samorządową reprezentującą interesy wspólnoty regionalnej. Wprowadzony w wyniku reformy ustrojowej dualizm administracji publicznej w województwie powoduje konflikty kompetencyjne i spory o charakterze politycznym (wynikające z politycznego umocowania wojewody i marszałka) pomimo formalnego rozdziału kompetencji między administracją samorządową i rządową w województwie. Obszarem szczególnie narażonym na konflikty kompetencyjne jest polityka regionalna. W okresie 2004 - 2006 przyjęto w Polsce system, w którym środki dla regionów

zarezerwowane były w jednym zintegrowanym programie, zarządzanym przez MRR. Okres ten charakteryzował się również silnym umocowaniem kompetencyjne wojewodów w systemie realizacji polityki spójności UE. W skutek tego osłabieniu i zagrożeniu uległa rola samorządów województwa w procesie prowadzenia polityki rozwoju regionalnego.

W wyniku reformy terytorialnej i administracyjnej ciągle dokonuje się restrukturyzacja lokalnych i regionalnych systemów zarządzania, jak i mechanizmów kontroli i kierowania w administracji rządowej. Próba zespolenia całej administracji rządowej w województwie pod zwierzchnictwem wojewody i starosty w celu zapewnienia koordynacji działań sektorowych w skali regionalnej i lokalnej nie przyniosła oczekiwanych efektów. Powodem takiej sytuacji jest częściowy powrót do resortowego nadzoru nad administracją terenową i w konsekwencji do fragmentarycznego i sektorowego podejścia do rozwoju w niektórych obszarach.

Zarysowana wyżej sytuacja dowodzi, że procesy decentralizacyjne nie są jeszcze w Polsce zakończone. Rola i kompetencje różnych szczebli władzy wymagają ponownego zdefiniowania w celu właściwego ułożenia relacji między poszczególnymi podmiotami, szczególnie w obszarze polityk rozwoju, do których należy polityka regionalna.

#### **ROZWÓJ SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO A PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W PROCESACH RZĄDZENIA**

Jednym z istotnych elementów *dobrego rządzenia* jest zapewnienie uczestnictwa społeczeństwa w procesach rządzenia w oparciu o zasadę partnerstwa. Wymaga to wypełnienia dwóch warunków: z jednej strony wytworzenia skutecznych mechanizmów umożliwiających społeczną partycypację, z drugiej odpowiedniego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W Polsce warunki te nie są w pełni spełnione, co skutkuje niskim zaangażowaniem obywateli w sprawy publiczne, a w efekcie słabą realizacją zasady partnerstwa w procesach rządzenia.

Rozwojowi gospodarczemu nie towarzyszy prężny rozwój aktywności społecznej Polaków. Mimo wzrostu zaangażowania obywatelskiego w początku lat 90-tych i przyrostu liczby organizacji pozarządowych, aktualnie stopniowo spada dynamika wzrostu liczby organizacji - do końca 2007 r. zarejestrowanych było ponad 58 tys. stowarzyszeń i ponad 9 tys. fundacji. Najśłabszą stroną polskiego trzeciego sektora jest małe zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne, mierzone przez takie wskaźniki jak m.in. polityczna aktywność niepartyjna obywateli, liczba wolontariuszy, czas ich pracy, liczba członków organizacji. O słabnącej aktywności obywatelskiej świadczy spadająca liczba członków organizacji z 22,8% w 2005 roku do 13% w 2007 roku wg badania Stowarzyszenia Klon/Jawor, jak i znaczący spadek liczby wolontariuszy z 23% w 2005 do poziomu 13,2% w 2007 roku. Według *European Social Survey* zajmujemy ostatnią pozycję wśród państw UE i daleko odbiegamy od średniej pod względem politycznej aktywności niepartyjnej.

Pod względem indywidualnej aktywności obywatelskiej Polska pozostaje daleko w tyle za innymi państwami UE. W 2005 r. w wyborach parlamentarnych udział wzięło 40,6%, natomiast w wyborach prezydenckich niespełna 50%, z kolei w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego - tylko 21%. Natomiast przeciętna frekwencja w wyborach samorządowych przekracza zaledwie 40%. Taki stan rzeczy wynika niejednokrotnie z niskiego poziomu zaufania obywateli Polski do instytucji państwa.

Niski poziom zaangażowania społecznego wpływa na słabą kondycję instytucji dialogu społecznego w Polsce. Poziom uzwiązkowienia wynoszący 6% jest znacznie niższy od średniej UE-25 równej 30%, natomiast reprezentatywność organizacji pracodawców, mierzona liczbą osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach zrzeszonych w organizacjach, należy do najniższych w UE-25 i wynosi 20% wobec średniej unijnej wynoszącej 60%. W efekcie, państwo prowadzi dialog sporadycznie jedynie z wybranymi wąskimi grupami organizacji. Przekłada się to na niewielki wpływ, jaki organizacje mają na działania państwa, w tym przede wszystkim na politykę społeczną.

Mimo prób sformalizowania współpracy między trzecim sektorem a administracją publiczną w oparciu o przepisy *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* oraz stopniowego upowszechniania unijnych standardów dotyczących konsultacji społecznych na gruncie krajowym, partycypacja społeczna w procesach rządzenia pozostaje na niskim poziomie. Współpracę ogranicza zarazem słabość trzeciego sektora w Polsce, jak i takie trudności we współpracy z administracją publiczną, jak nadmiernie rozbudowana biurokracja administracji, niejasne reguły współpracy organizacji z administracją oraz nadmierna kontrola ze strony administracji publicznej. Z drugiej strony, państwo nie tworzy realnych procedur mających na celu włączenie obywateli w podejmowanie decyzji, ani nie prowadzi skutecznych działań na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W efekcie, niska partycypacja społeczna w procesach rządzenia potęguje brak przejrzystości życia publicznego a w konsekwencji ułatwia zachowania korupcyjne. Ponadto ograniczenie dostępu do rzetelnej wiedzy, brak komunikacji i współpracy zniechęca do podejmowania jakiegokolwiek aktywności. Wszystko to sprawia, że poziom identyfikacji obywatela z państwem, jak i poziom zaufania do działań rządzących jest w Polsce bardzo niski. Taka sytuacja utrudnia realizację zadań publicznych w zgodzie ze standardami *dobrego rządzenia*.

#### **POTENCJAŁ ADMINISTRACYJNY W POLSCE DO REALIZACJI FUNKCJI STRATEGICZNEGO ZARZĄDZANIA ROZWOJEM**

Polski system administracyjny charakteryzuje szczególnie niska zdolność administracyjna do efektywnego i sprawnego prowadzenia polityk rozwoju, będąca efektem dziedzictwa okresu komunizmu, gospodarki nakazowej i scentralizowanego systemu planowania wydatków publicznych, w którym nie wykształciły się nowoczesne narzędzia zarządzania rozwojem gospodarki, kraju czy regionów. Dowodem na szczególną słabość instytucjonalną państw byłego bloku komunistycznego w zakresie prowadzenia polityk rozwoju było uwarunkowanie członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej w Unii Europejskiej między innymi od odpowiedniej zdolności



administracyjnej rozumianej jako zdolność do udziału w tworzeniu i realizacji polityk wspólnotowych.

Badania nad zdolnością administracyjną nowych państw członkowskich, które rozpoczęły się w okresie przedakcesyjnym i są prowadzone do dnia dzisiejszego przez OECD i Bank Światowy na zlecenie Komisji Europejskiej, wskazują na ciągłe zapóźnienia w zdolności do prowadzenia polityk publicznych tych krajów w stosunku do średniej unijnej. W wyniku badań Banku Światowego nad zdolnościami administracyjnymi w obszarach odnoszących się do polityk, ludzi i systemów stwierdzono, że nowe państwa członkowskie wykazują największe słabości w zakresie systemów zarządzania w oparciu o wyniki; koordynacji polityk; zarządzania zasobami ludzkimi w administracji, w tym przede wszystkim odpowiednich systemów motywacyjnych; w utrzymaniu apolityczności sfery administracyjnej oraz wdrażaniu systemów *e-governance*. Spośród ośmiu badanych państw Europy Środkowo-Wschodniej kraje bałtyckie osiągają najlepsze wyniki w badanych obszarach, Polska zaś najgorsze. Największe problemy występują w obszarze zarządzania kadrami w polskiej administracji ze względu na brak odpowiednich narzędzi zarządzania, ale również pośrednio ze względu na upolitycznienie administracji i słabość służby cywilnej.

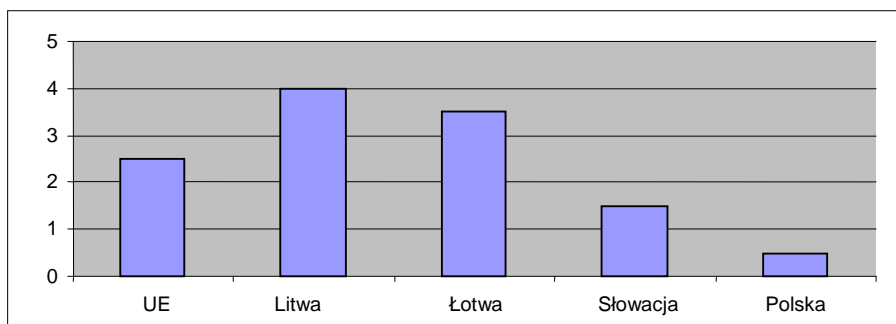
Z punktu widzenia realizacji funkcji strategicznego zarządzania rozwojem istotna jest przede wszystkim zdolność administracyjna w obszarze strategicznego planowania i zarządzania politykami i programami politycznymi. Na słabe zdolności polskiej administracji w obszarze strategicznego planowania składają się takie problemy jak:

- brak kompleksowego systemu planowania strategicznego, obejmującego wszystkie ministerstwa (problem ten został dostrzeżony w dokumencie *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*<sup>6</sup>, opracowywanym obecnie w MRR. Przedstawione w nim zostały rozwiązania niezbędne w celu poprawy planowania strategicznego w kraju);
- brak odpowiedniego forum pozwalającego uzgadniać i koordynować działania poszczególnych jednostek;
- brak mechanizmów koordynacji horyzontalnej i wertykalnej;
- wysoki stopień formalności w stosowaniu prawnych i finansowych ocen skutków regulacji oraz
- brak zdolności do sterowania procesami w centrum rządu.

---

<sup>6</sup> Wersja robocza dokumentu powstała w sierpniu br,

### Wykres 1: Planowanie strategiczne (skala od 0 do 5)

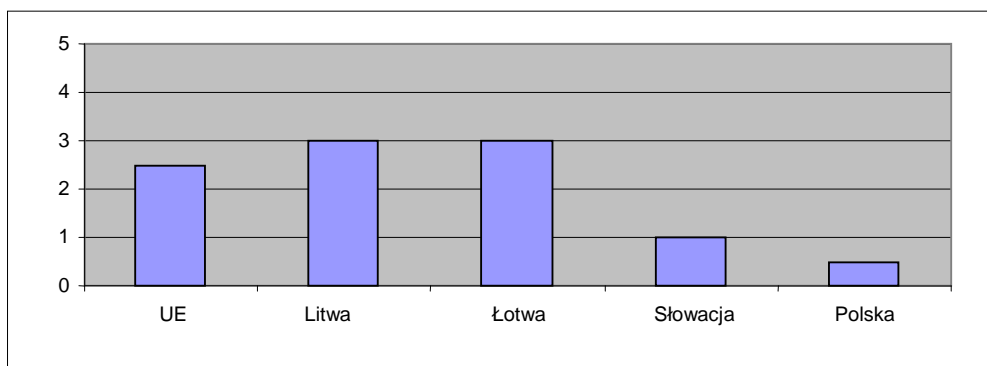


Źródło: Bank Światowy (2006). *EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?*. Report nr 36930-GLB, grudzień 2006

W efekcie powstają dokumenty strategiczne charakteryzujące się oprócz różnej jakości, dużą niespójnością i brakiem hierarchii między nimi. Rozproszenie celów, powielanie działań czy nawet wspieranie sprzecznych trendów w dokumentach rządowych i samorządowych prowadzi w konsekwencji do nieefektywnego wykorzystywania środków publicznych oraz małej skuteczności realizowanych polityk.

Szczególnym problemem w tym obszarze jest brak umiejętności i narzędzi służących planowaniu środków budżetowych w ujęciu wieloletnim, w tym ocenie wysokości kosztów poszczególnych zadań publicznych oraz określaniu kosztów jednostkowych i parametrów jakości świadczonych usług. W obecnym systemie nie uwzględnia się w sposób wystarczający celowości ponoszonych wydatków oraz ich realnego oddziaływania na rzeczywistość społeczną i gospodarczą. W efekcie wydatki na administrację mają charakter podmiotowy, a nie zadaniowy, co utrudnia ocenę pracy poszczególnych jednostek pod względem skuteczności realizowanych zadań oraz efektywności wydatkowania środków publicznych. Równocześnie nie funkcjonuje w polskiej administracji zarządzanie w oparciu o wyniki, w którym poszczególne jednostki, komórki i urzędnicy rozliczani byłiby z realizacji konkretnych działań wynikających z programu politycznego i bieżących zadań administracji.

### Wykres 2. Zarządzanie w oparciu o wyniki (skala od 0 do 5)



Źródło: Bank Światowy (2006). *EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?*. Report nr 36930-GLB, grudzień 2006

Potencjał polskiej administracji do zarządzania programami i politykami publicznymi jest również niski. Z jednej strony jest to wynik słabej jakości procesu strategicznego planowania, w tym braku właściwej operacjonalizacji dokumentów strategicznych, przejawiającej się m.in. w małej zdolności do stosowania adekwatnych do potrzeb wskaźników; z drugiej brakiem odpowiednich mechanizmów niezbędnych do monitorowania, ewaluacji i kontroli realizacji zadań publicznych. Czynności monitoringowe i ewaluacyjne skoncentrowane są na nakładach, wydatkach i procedurach przy równoczesnym pominięciu analiz merytorycznych przebiegu i jakości realizacji monitorowanego zagadnienia (realizacji celów, pośrednich i zewnętrznych rezultatów, wpływu). W wielu przypadkach wdrożenie dokumentów strategicznych, czy szerzej proces realizacji programu czy polityki nie podlega żadnemu monitorowaniu czy ewaluacji osiągniętych wyników, ze względu na brak narzędzi systemowych tj. odpowiednich baz danych, instrumentów informatycznych i narzędzi metodologicznych. Słabym umiejętnościom w obszarze zarządzania programami i politykami publicznymi towarzyszy brak odpowiedniej kultury pracy nastawionej na osiągnięcie wyników, a nie na realizację procedur.

Pomimo stopniowej dyfuzji doświadczeń w zakresie strategicznego zarządzania rozwojem z obszaru polityki spójności UE do innych obszarów polityk krajowych, sprawna i efektywna realizacja tej funkcji wymaga dalszego rozwoju potencjału w obszarze planowania i zarządzania programami i politykami publicznymi. Konieczna jest także poprawa ogólnej sprawności instytucjonalnej, w tym w szczególności w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi i zarządzania budżetem zadaniowym w administracji publicznej w Polsce.

## **EUROPEJSKI KONTEKST KRAJOWYCH DZIAŁAŃ NA RZECZ *DOBREGO* RZĄDZENIA**

Na zainteresowanie pojęciem *good governance* w Polsce duży wpływ miała działalność i inicjatywy Unii Europejskiej, skierowane do jej instytucji oraz państw członkowskich. Z tego powodu niezbędne wydaje się odniesienie się do europejskiego kontekstu wdrażania zasad *dobrego rządzenia* przed opisaniem ich realizacji na gruncie krajowym.

W działaniach Unii Europejskiej problematyka *good governance* zaczęła być uwzględniana od lat 90-tych zarówno w ramach polityki rozwojowej względem państw najsłabiej rozwijających się, jak również wobec krajów akcesyjnych. Stopniowe upowszechnienie tej tematyki spowodowało przeniesienie kwestii z nią związanych ze sfery zewnętrznej do sfery wewnętrznej działania Unii Europejskiej. *Dobre rządzenie* zaczęto odnosić do poprawy funkcjonowania samego systemu instytucjonalnego i unijnych procesów stanowienia prawa, jak i równocześnie do poprawy standardów realizacji polityk wspólnotowych, w tym zarządzania funduszami europejskimi w Unii i państwach członkowskich. W obecnej chwili *dobre rządzenie* utożsamiane jest z poprawą metod zarządzania w Unii Europejskiej we wszystkich aspektach realizacji polityk krajowych i unijnych, w zakresie wykraczającym poza kwestie potencjału administracyjnego (*state capacity*) i efektywności zarządzania. Coraz większe znaczenie mają bowiem zagadnienia związane z partycypacją społeczną w pracach administracji

oraz rozliczalnością władz publicznych (i administracji), które pośrednio odnoszą się do kwestii społecznej legitymizacji działań publicznych w Unii Europejskiej.

Wyrazem obecności problematyki *good governance* w inicjatywach podejmowanych w Unii Europejskiej jest uwzględnianie aspektów *dobrego rządzenia* w opracowywanych dokumentach i podejmowanych, przede wszystkim przez Komisję Europejską, inicjatywach. Mimo niewiążącego dla państw członkowskich charakteru dokumentów na temat *good governance*, stanowią one cenne źródło zasad i standardów, którymi członkowie UE powinny kierować się przy zarządzaniu sprawami publicznymi. Wśród najważniejszych dokumentów i inicjatyw należy wskazać następujące:

- Europejskie Rządzenie. Biała Księga przyjęta przez Komisję Europejską w dniu 25 lipca 2001 roku,
- Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 roku,
- Inicjatywa *Better Regulation* (Lepsze stanowienie prawa),
- Strategia Lizbońska przyjęta na szczycie Rady Europejskiej w marcu 2000 roku w Lizbonie, uproszczona i odnowiona decyzją Rady Europejskiej w marcu 2005 roku,
- Strategiczne Wytoczne Wspólnoty przyjęte decyzją Rady z dnia 6 października 2006 roku,
- Czwartym Raport Kohezyjny przyjęty przez Komisję Europejską 12 czerwca 2006 roku.

Podstawowy dokument przyjęty w Unii Europejskiej na rzecz dobrego rządzenia tj. **Biała Księga o Europejskim Rządzeniu**, był odpowiedzią na potrzebę zmiany sposobu sprawowania władzy w Unii Europejskiej w celu poprawy efektywności i przejrzystości jej działania. Poprawa europejskiego rządzenia miała umożliwić sprostanie nowym wyzwaniom w skali globalnej, jak i służyć budowie zaufania społeczeństwa europejskiego do działań podejmowanych przez instytucje publiczne, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym, a w efekcie pomagać w budowaniu konsensusu, zdobywaniu wsparcia i zrozumienia dla najważniejszych reform inicjowanych na poziomie Unii Europejskiej. W tym kontekście biała księga przewidywała następujące działania służące reformie europejskiego rządzenia:

- poprawę zaangażowania i zwiększenie otwartości w procesach tworzenia i realizacji polityk wspólnotowych poprzez wzmocnienie procesu konsultacji i dialogu, w szczególności z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz społeczeństwem obywatelskim w oparciu o standardy partnerstwa,
- poprawę jakości polityk wspólnotowych poprzez zróżnicowanie narzędzi prawnych służących tworzeniu polityk, uproszczenie prawa wspólnotowego, uregulowanie współpracy z ekspertami zewnętrznymi w procesach stanowienia

prawa oraz poprzez egzekwowanie właściwego stosowania prawa wspólnotowego na szczeblu krajowym,

- zastosowanie zasad *dobrego rządzenia* w relacjach zewnętrznych poprzez poprawę dialogu z przedstawicielami krajów trzecich przy formułowaniu polityk rozwojowych oraz poprzez przegląd przedstawicielstw unijnych w celu zapewnienia spójności i otwartości ich działania,
- poprawę współpracy między instytucjami unijnymi oraz instytucjami a państwami członkowskimi w celu zapewnienia spójności działania, definiowania długoterminowych celów w procesie strategicznego planowania polityk.

Dokument ten rozpoczął proces wprowadzania standardów *dobrego rządzenia* do europejskiego wymiaru rządzenia określając pięć głównych kryteriów, które mają odniesienie przede wszystkim do procesów realizacji polityk wspólnotowych, ale dotyczą również poprawy rządzenia w państwach członkowskich tj. otwartość, partycypacja, rozliczalność, efektywność oraz spójność. Równocześnie Parlament Europejski przyjął **Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej**, który wyznaczył standardy pracy administracji unijnej przede wszystkim w odniesieniu do relacji między instytucjami unijnymi a obywatelami państw członkowskich. Zgodnie z zapisami kodeksu działalność dobrej administracji powinno opierać się o zasady legalności, niedyskryminacji, proporcjonalności, bezstronności, niezależności, obiektywności, spójności, wiarygodności i uprzejmości. Standardy te zyskują szczególnie silne umocowanie prawne poprzez zawarcie prawa do dobrej administracji w Karcie Praw Podstawowych, stanowiącej część Traktatu Lizbońskiego.

Realizacji Białej Księgi Komisji o Europejskim Rządzeniu służy między innymi **inicjatywa *Better Regulation***. Celem jej jest poprawa jakości regulacji na szczeblu wspólnotowym, a w efekcie stworzenie lepszego otoczenia regulacyjnego dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w państwach członkowskich. Poprawa jakości regulacji ma służyć ograniczaniu obciążeń biurokratycznych i konstruowaniu lepszych przepisów tak dla konsumentów, jak i dla przedsiębiorstw. Główne działania podejmowane w ramach tej inicjatywy dotyczą:

- wprowadzenia systemu oceny wpływu regulacji w stosunku do projektów prawa wspólnotowego,
- przeglądu i uproszczenia obowiązującego prawa wspólnotowego, w tym poprawa jego dostępności, przejrzystości i czytelności,
- organizowania wielostronnych konsultacji na etapie inicjatyw prawodawczych przez Komisję Europejską;
- szacowania i ograniczania kosztów administracyjnych i obciążeń wynikających z prawa wspólnotowego,
- szukania alternatyw dla aktów prawnych i przepisów (takich jak samoregulacje lub współtworzenie prawa przy udziale prawodawcy i zainteresowanych stron).

Działania te dotyczą w pierwszym rzędzie instytucji wspólnotowych, jednak Komisja zachęca państwa członkowskie do wdrażania podobnych działań w ramach krajowych porządków prawnych.

Inicjatywa ta wpisuje się również w działania służące realizacji **Strategii Lizbońskiej**. Odnowiona Strategia Lizbońska zakłada, że poprawa atrakcyjności inwestycyjnej w Europie dla wzrostu gospodarczego i tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy wymaga odpowiedniego otoczenia instytucjonalnego i regulacyjnego. Jakość rządzenia, w tym zdolność administracji do efektywnego i partnerskiego wypełniania zadań publicznych, uznane zostały za istotny warunek wzrostu gospodarczego i zwiększania zatrudnienia w poszczególnych państwach członkowskich i na poziomie całej Unii. Z zależności tych wynika konieczność podjęcia kompleksowych działań na rzecz tworzenia odpowiednich warunków regulacyjno-instytucjonalnych do inwestowania i rozwoju gospodarczo-społecznego, w tym przede wszystkim na rzecz zmniejszania obciążeń biurokratycznych dla przedsiębiorstw i poprawy jakości regulacji.

Jednym z narzędzi realizacji Strategii Lizbońskiej jest polityka spójności UE, której fundusze służą osiągnięciu celów wzrostu gospodarczego i zwiększania zatrudnienia. Zakres wsparcia ze środków funduszy strukturalnych w ramach polityki spójności określają **Strategiczne Wytyczne Wspólnoty**, które zgodnie z założeniami odnowionej strategii lizbońskiej kładą nacisk na lepsze stanowienie prawa, inwestycje w kapitał ludzki administracji i służb politycznych. Nowością obecnego okresu programowania polityki spójności jest umożliwienie (poprzez zapisy SWW) realizacji projektów nastawionych na wsparcie dla całości administracji we wszystkich aspektach jej funkcjonowania, pod warunkiem, że pomoc ta przyczyniać się będzie do realizacji celów Strategii Lizbońskiej, tj.: poprawy atrakcyjności inwestycyjnej w Europie, wykorzystania wiedzy i innowacji dla wzrostu gospodarczego i tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy. W efekcie, zdolności administracji do efektywnego i partnerskiego wypełniania zadań publicznych uznane zostały za istotny warunek nie tylko sprawnej realizacji polityki spójności UE, ale również wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy.

Wytyczna 1.3.4. Strategicznych Wytycznych Wspólnoty - *Zdolności administracyjne* ma charakter horyzontalny, tzn. odnosi się do wszystkich jednostek administracji publicznej i służb publicznych na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego państwa, jak i do szerokiego spektrum działalności administracji w określonym w wytycznej zakresie. Priorytetowym obszarem działań finansowanych ze środków funduszy strukturalnych w tym obszarze powinno być wspieranie procesu opracowania i realizacji programów i polityk publicznych poprzez zwiększenie wydajności i przejrzystości działania administracji oraz jej modernizacji. Istotne jest także uszczelnienie systemu prawnego i zwiększenie egzekwowalności prawa oraz wspieranie koordynacji międzyresortowej i dialogu publiczno-społecznego. Kwestie związane ze wzmocnieniem administracji pojawiają się również w innych wytycznych, które jednakże traktują wsparcie w tym zakresie fragmentarycznie dotycząc wybranych jednostek administracji np. instytucji rynku pracy (wytyczna 1.3.1.) lub wsparcia dla pewnych tylko obszarów funkcjonowania administracji np. przygotowanie i zarządzanie

restrukturyzacją gospodarczą w państwie (wytyczna 1.3.2.) lub polepszania jakości i dostępności usług publicznych poprzez wdrożenie elektronicznych narzędzi ich realizacji (wytyczna 1.2.3).

Dokument ten podkreśla znaczenie wzmocnienia zdolności administracyjnych w nowych państwach członkowskich, w których podnoszenie poziomu wydajności i jakości pracy w sektorze publicznym jest niezbędne dla kontynuacji i przyspieszenia procesu reform, zwiększenia wydajności i wzrostu w całej gospodarce, a także wspierania społecznej i terytorialnej spójności. Komisja Europejska wskazała w Strategicznych Wytycznych Wspólnoty na dziedziny, w których administracja w państwach Celu *Konwergencja* wymaga szczególnego wsparcia. Należą do nich: gospodarka, zatrudnienie, sprawy społeczne, edukacja, opieka zdrowotna, ochrona środowiska, wymiar sprawiedliwości. Przy czym zaleceniem Komisji jest, by państwa członkowskie koncentrowały wsparcie tam, gdzie w największym stopniu występują bariery administracyjne dla rozwoju społeczno-gospodarczego państwa. W efekcie w dokumencie tym podkreślono konieczność uwzględnienia specyficznej sytuacji każdego z państw członkowskich, a więc lokalnego kontekstu zdolności państwa do realizacji zadań publicznych.

W ramach przeglądu budżetu w Unii Europejskiej toczy się również debata na temat przyszłości polityki spójności po 2013, rozpoczęta publikacją **Czwartego Raportu Kohezyjnego** przez Komisję Europejską. Prowadzone w ramach tej debaty rozważania na temat zasad leżących u podstaw tej polityki, efektywnego rozdziału kompetencji między różne szczeble władzy – wspólnotowy, krajowy, regionalny i lokalny przy realizacji tej polityki tzw. wieloszczeblowe zarządzania (*multilevel governance*) oraz jej efektów wpisują się również w dyskusje związane z *dobrym rządzeniem* na szczeblu wspólnotowym. W trakcie debaty na temat przyszłości polityki spójności podkreślona została jej wartość dodana także w obszarze budowania zdolności administracyjnych, w szczególności w nowych państwach członkowskich. Instytucje zaangażowane w realizację polityki spójności i wdrażanie środków unijnych wprowadzają na grunt krajowy nowoczesne modele wieloletniego zarządzania strategicznego i finansowego, które przyczyniają się bezpośrednio do modernizacji i podniesienia efektywności działania administracji w obszarze strategicznego zarządzania rozwojem. Zmiany wprowadzane w administracji publicznej dzięki realizacji polityki spójności i konieczności sprostania wymogom unijnym, przyczyniają się do stopniowego podnoszenia standardów i norm, które już obowiązują w starych krajach członkowskich o wyższej kulturze administracyjnej oraz wdrażania ich w nowych państwach członkowskich. Polityka spójności została wskazana jako instrument konwergencji instytucjonalnej, który jest kluczowym warunkiem konwergencji gospodarczej i społecznej w UE.

W tym kontekście dostrzeżona została konieczność rozpoczęcia równoległej dyskusji nad realizacją zasady *good governance* w Europie, stworzeniem jej spójnej definicji oraz doprecyzowaniem zakresu tego pojęcia i jego potencjalnego wpływu na reformę systemu instytucjonalnego. Zauważono również potrzebę opracowania i zastosowania nowych

wskaźników w obszarze *dobrego rządzenia*, w tym wskaźników rozwoju instytucjonalnego regionów i efektywności polityki spójności.

Wymienione wyżej inicjatywy i dokumenty, choć nie mają charakteru obligatoryjnych i bezwzględnie wiążących, wpływają na działania podejmowane w krajach członkowskich, stanowiąc wzorzec, źródło standardów lub inspirację dla reform i działań krajowych. Ponadto, jak widać na przykładzie polityki spójności, Unia Europejska może wpływać bardziej bezpośrednio na sposób wykonywania władzy, w tym przede wszystkim na funkcjonowanie administracji w państwach członkowskich poprzez upowszechnianie standardów strategicznego zarządzania rozwojem w praktyce działania krajowej administracji publicznej.

Uprawnia to do stwierdzenia, że kontekst europejski powinien być uwzględniany w dyskusjach na temat *dobrego rządzenia* na gruncie krajowym. Skoro wiele z prac na rzecz rozwoju *good governance* wiąże się ściśle z polityką europejską, to przyjmowane rozwiązania, dla ich skuteczności, powinny być komplementarne z działaniami Unii Europejskiej. Działania w zakresie urzeczywistniania koncepcji *good governance* w Unii Europejskiej mogą stanowić również tło dyskusji na gruncie krajowym o kształcie koncepcji *dobrego rządzenia* dla Polski.

## **DZIAŁANIA PODEJMOWANE W POLSCE DLA URZECZYWISTNIENIA KONSEPCJI DOBREGO RZĄDZENIA**

Obecnie można zaobserwować zjawisko rosnącej presji na administrację publiczną w Polsce, w celu zwiększenia efektywności zarządzania oraz poprawy skuteczności podejmowanych działań, co jest bezpośrednio powiązane m.in. ze zwiększonym zainteresowaniem koncepcją *dobrego rządzenia*.

W Polsce działania w zakresie *dobrego rządzenia* prowadzone są dwutorowo. Opracowywane są dokumenty, które wyznaczają kierunki działań państwa i administracji w obszarach stanowiących domenę *dobrego rządzenia*. Działania te zmierzają do stworzenia warunków, które umożliwią skuteczną i efektywną realizację koncepcji *good governance*. Drugim aspektem jest implementowanie postulatów stojących za koncepcją *dobrego rządzenia* do praktyki administracyjnej. Działania o charakterze operacyjnym stanowią próbę odpowiedzi na diagnozę sytuacji w obszarze *good governance*.

Analiza dokumentów, które dotyczą kwestii *good governance*, pozwala ocenić stan realizacji tej koncepcji w Polsce poprzez zawarte w nich tezy na temat obrazu polskiej administracji i zarządzania państwem oraz stawiane w związku z nimi cele.

W **Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015**<sup>7</sup> uznano obecny stan administracji publicznej za ograniczenie, utrudniające rozwój kraju. Zwrócono uwagę, iż konieczna jest znacząca poprawa zdolności administracyjnych poprzez wprowadzenie nowoczesnych technik zarządzania, systemów informatycznych oraz usprawnienie zarządzania finansami

---

<sup>7</sup> Dokument opracowany przez MRR, zaakceptowany przez Radę Ministrów 29 listopada 2006r



publicznymi. Takie założenia są wyrazem zainteresowania strategicznym zarządzaniem rozwojem jako jednym z istotnych wyzwań, które stoją przed współczesną administracją.

Jednocześnie należy zadbać o wzrost zaufania obywateli do władz i instytucji publicznych. Sukces możliwy jest jedynie przy wprowadzaniu zmian z uwzględnieniem szerokiego dialogu społecznego oraz skutecznej realizacji społecznej inkluzji i zasady partycypacji. W dokumencie podkreślono również, że skutecznej realizacji zasady *good governance* przeszkadzają czynniki takie jak niski poziom profesjonalizmu administracji publicznej, nadmierna biurokracja oraz korupcja.

SRK wskazuje ponadto najważniejsze na tym etapie cele, które powinny prowadzić do poprawy rządzenia w Polsce, tj.:

- Ukształtowanie sprawnego, niedrogiego i efektywnego systemu administracji publicznej z wykorzystaniem technologii telekomunikacyjnych i informacyjnych, *e-administracja*, eliminowanie dublujących się kompetencji i zadań, zasady odpowiedzialności, skuteczności i partnerstwa, zarządzanie kadrami poprzez system bodźców oraz mierzenie zadań i wyników
- Ustanowienie i przestrzeganie instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju rynku w tym eliminacja barier rozwoju przedsiębiorczości, walka z korupcją i przestępczością gospodarczą, wdrożenie Programu Reformy Regulacyjnej,
- Konsolidacja finansów publicznych poprzez racjonalizację wydatków i zapewnienie stabilnych źródeł dochodów, wprowadzenie budżetu zadaniowego,
- Sprawne i efektywne wykorzystanie środków, zwłaszcza z funduszy unijnych.

Cele te w dużej mierze pokrywają się ze zidentyfikowanymi w niniejszym dokumencie obszarami problemowymi. Należy w tym miejscu dodać, że walka z korupcją nie będzie możliwa bez dążenia do standaryzacji działań administracji publicznej a skuteczna realizacja misji publicznej bez sprawnego i efektywnego aparatu administracyjnego i narzędzi informatycznych. Wprowadzenie budżetu zadaniowego powinno natomiast nastąpić przy uwzględnieniu *multilevel governance* i odpowiedniego podziału kompetencji.

W diagnozie społeczno-gospodarczej **Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia** wskazano na negatywnie ocenianą administrację, charakteryzującą się słabą sprawnością instytucjonalną, wynikającą z przestarzałych struktur organizacyjnych i systemów zarządzania, nieugruntowaną kulturą współpracy i nie w pełni wdrożonymi standardami partnerstwa, dostarczającą usługi publiczne o relatywnie niskiej jakości oraz w dużym stopniu podatną na korupcję.

Cel 1 Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 *Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa* jest odpowiedzią na zdiagnozowaną sytuację. Głównym jego założeniem jest reforma w sferze publicznej, bazująca na nowoczesnych standardach sprawowania władzy i mechanizmach zarządzania. Władza publiczna z założenia ma charakter służebny w stosunku do obywateli, dlatego jakość i dostępność usług publicznych są dla społeczeństwa wyznacznikiem skuteczności i efektywności państwa. W NSRO podkreślono ponadto, że wdrażanie wysokich standardów w służbie cywilnej, zarówno

w administracji rządowej jak i samorządowej, stanowi niezwykle istotny element strategii wzmacniania zdolności administracyjnej.

W **Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki**<sup>8</sup> wskazano na fakt, że nie powstał dotychczas żaden dokument o charakterze strategicznym, który wyznaczałby najważniejsze kierunki reformy sektora publicznego w wieloletniej perspektywie. Zwrócono uwagę, że polski system administracyjny opiera się na instytucjach sektorowych i istnieje niewiele jednostek horyzontalnych, które mają zdolność i kompetencje do ustanawiania „reguł gry” w całym systemie (np. MF, MRR czy KPRM). Wysoki stopień skomplikowania procesów pomiędzy poszczególnymi podmiotami jak i wewnątrz instytucji oraz długie ścieżki postępowania obniżają efektywność prowadzonych działań i prowadzą do pogorszenia jakości świadczonych usług. Jako istotny problem wskazany został brak jasnego podziału kompetencji i w konsekwencji nakładanie się uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności, a więc uwypuklony został problem niskiego zastosowania *multilevel governance* w Polsce. Ponadto dokument potwierdza opisane w diagnozie stwierdzenie, iż stopień zaangażowania instytucji społecznych w działania administracji publicznej, a więc realizacji zasady partycypacji, znacząco odbiega od standardów w pozostałych państwach członkowskich ze szkodą dla jakości świadczonych usług publicznych.

W ramach 5 Priorytetu PO Kapitał Ludzki, przewidziane zostały następujące działania, ukierunkowane na rozwój *good governance* w Polsce:

1. Poprawa zdolności regulacyjnych administracji publicznej,
2. Poprawa jakości usług oraz polityk związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw,
3. Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości,
4. Budowa potencjału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych ukierunkowana na wzmocnienie ich aktywnego uczestnictwa w procesie realizacji Strategii Lizbońskiej.

Innym instrumentem wdrażania *dobrego rządzenia* jest **Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka**<sup>9</sup>. W zakresie rozwoju *e-governance* wskazano, że poziom stosowania *e-usług* publicznych w Polsce jest niski, dotyczy to przede wszystkim poziomu ich interaktywności. Na niskim poziomie pozostają usługi transakcyjne wymagające projektowania procedur wewnętrznych, integracji systemów państwowych i baz danych, zmiany uregulowań prawnych oraz stworzenia nowych regulacji organizacyjnych, klasyfikacji oraz standardów. Brak doświadczenia w zarządzaniu projektami elektronicznej administracji oraz brak wizji jej rozwoju skutkuje niskim poziomem rozwoju *e-usług* oraz niewielkim odsetkiem osób wykorzystujących Internet do kontaktu z administracją lub załatwiania spraw urzędowych. Taka sytuacja utrudnia sprawne kontakty obywateli z administracją publiczną i wpływa na obniżenie wskaźnika partycypacji.

---

<sup>8</sup> dokument opracowany przez MRR, zaakceptowany przez Radę Ministrów 29 listopada 2006r.

<sup>9</sup> dokument opracowany przez MRR, zaakceptowany przez Radę Ministrów 19 grudnia 2006r.

Odpowiedzią na wymienione wyżej wyzwania ma być sprawne udostępnianie przez administrację publiczną zasobów informacyjnych zawartych w rejestrach państwowych oraz ułatwienie elektronicznego komunikowania się obywateli z właściwymi urzędami poprzez zapewnienie sprawnej obsługi. Tworzenie, dzięki wykorzystaniu nowych technologii, skutecznej i efektywnej administracji wymaga również kompleksowej analizy i dostosowania otoczenia prawnego oraz modernizacji istniejących procesów.

Zgodnie z zapisami **Krajowego Programu Reform na lata 2005-2008<sup>10</sup> oraz 2008-2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej** w Polsce administracja publiczna charakteryzuje się niską efektywnością, wysokimi kosztami i korupcją oraz brakuje mechanizmów weryfikacji efektywności wydatków instytucji publicznych. W tej sytuacji konieczne jest uproszczenie struktur administracji, eliminacja nakładających się kompetencji i zadań poszczególnych podmiotów, dążenie do standaryzacji działań administracji oraz opracowanie koncepcji dalszej decentralizacji wydatków publicznych, odpowiadającej poziomowi decentralizacji zadań.

KPR na lata 2005-2008 wpisuje się w realizację zasady *good governance* dzięki uwzględnieniu w swoich głównych celach likwidacji barier dla przedsiębiorczości, polepszenia jakości instytucji administracji publicznej oraz sądownictwa, zmniejszania obciążeń fiskalnych dla prowadzących działalność gospodarczą i poprawy zarządzania finansami publicznymi. Przewiduje on między innymi przeprowadzenie reform dążących do obniżenia kosztów działalności gospodarczej, uproszczenie i poprawę jakości regulacji prawnych oraz wprowadzenie tzw. *one-stop-shop*, zgodnego z ideą *good governance* w obszarze przedsiębiorczości.

**Strategia reformy administracji publicznej 2008-2015 (projekt)** w diagnozie obecnego stanu administracji publicznej zwraca uwagę na zmiany w potencjale administracji, jakie nastąpiły w Polsce na skutek procesu integracji z Unią Europejską. Doświadczenia zdobyte przez instytucje zaangażowane we wdrażanie środków unijnych w obszarze programowania polityk, stosowania wskaźników efektywności oraz tworzenia skutecznych systemów zarządzania kontroli powinny być rozszerzane na pozostałe podmioty administracji publicznej. Z drugiej strony zauważono, iż nie uwzględnia się w polskim porządku prawnym i regulacjach instytucji przyjętych w innych państwach członkowskich i Unii, które mogłyby być istotne dla poprawy funkcjonowania administracji jak na przykład Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Utrudnienie dla sprawnego przekształcenia administracji stanowi także naturalna skłonność do oporu wobec zmian tych grup interesu, które obawiają się skutków przekształceń prawnych i instytucjonalnych. Istotną barierę rozwoju skutecznej i efektywnej administracji w myśl zasady *good governance* stanowi poważny problem rotacji kadr w administracji. Niestabilność zatrudnienia znacznie utrudnia tworzenie spójnej polityki rozwojowej, stosowanie strategicznego podejścia do zarządzania rozwojem oraz wdrażanie długookresowych programów.

**Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009-2015 (projekt)** wskazuje na słabość społeczeństwa obywatelskiego w Polsce oraz potrzebę jego wzmocnienia w kontekście celów i priorytetów SRK. Warunkiem budowy demokratycznego państwa prawa jest obecność świadomych i aktywnych obywateli oraz budowanie partnerskich relacji między administracją publiczną a trzecim

---

<sup>10</sup> dokument opracowany przez MG, zaakceptowany przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005r.

sektorem. Jednocześnie jednak dokument zawiera stwierdzenie, iż istniejący w kraju zasób wiedzy na temat społeczeństwa obywatelskiego jest wystarczający, aby uruchomić działania praktyczne, które nadadzą kształt rozwiązaniom modelowym.

Jako odpowiedź na niedostatki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego wyznaczono cele polegające na:

- dążeniu do optymalnego poziomu zaangażowania w życie publiczne,
- wzroście liczby instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz poprawie jakości ich funkcjonowania,
- budowaniu mechanizmów funkcjonowania dobrego państwa.

**Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013**<sup>11</sup> wskazuje, że większość urzędów administracji publicznej osiągnęła jedynie poziom informacyjny, który nie wymaga jeszcze głębszych zmian w wewnętrznym funkcjonowaniu instytucji. Usługi transakcyjne pozostają na niskim poziomie rozwoju. Brak jest w instytucjach doświadczenia w zarządzaniu projektami elektronicznej administracji oraz brak wizji rozwoju *e-usług* dla obywateli i przedsiębiorców, co skutkuje niskim poziomem ich wdrażania. Konieczne jest tworzenie ram prawnych i regulacji niezbędnych dla sprawnego rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Jako cele strategiczne w perspektywie 2013 roku zostały wskazane między innymi:

- stworzenie wewnętrznej, bezpiecznej sieci administracji publicznej (centralnej i samorządowej) docierającej do wszystkich jednostek administracji w całym kraju,
- utworzenie ogólnokrajowych, wielokanałowych zintegrowanych platform świadczenia usług elektronicznych administracji wykorzystujących podpis cyfrowy i identyfikator elektroniczny,
- wdrożenie systemu identyfikacji obywatela bazującego na wielofunkcyjnych dokumentach osobistych, stworzenie warunków do uruchomienia systemów *e-demokracji*,
- zapewnienie bezpiecznego i skutecznego dostępu on-line do wszystkich rejestrów państwowych i systemów ewidencyjnych administracji publicznej,
- zwiększenie dostępności do systemu usług elektronicznych świadczonych także przez sektor publiczny do poziomu minimum 80% usług.

**Strategia antykorupcyjna. II etap wdrażania 2005-2009**<sup>12</sup> zakłada podjęcie działań w obszarze legislacji i organizacji połączone z działalnością edukacyjno-informacyjną oraz monitoring osiąganych efektów. Jako jeden z istotnych elementów w procesie tworzenia skutecznych mechanizmów antykorupcyjnych wymieniane są czynniki *e-government* i społeczeństwa informacyjnego, które pozwolą na większą kontrolę nad działalnością urzędów.

---

<sup>11</sup> Dokument opracowany przez MNiI, przyjęty przez Radę Ministrów 29 czerwca 2005r.

<sup>12</sup> Dokument opracowany przez MSWiA, przyjęty przez Radę Ministrów 25 stycznia 2005r.

Każdy z tworzonych w Polsce dokumentów, dotyczący problematyki *dobrego rządzenia*, zawiera własne definicje jego zakresu oraz określa odrębne grono odbiorców. Można jednak wymienić główne grupy adresatów, do których wymienione instytucje kierują swoje działania. Wśród proponowanych inicjatyw pojawiają się w dokumentach krajowych grupy działań skierowane bezpośrednio do administracji publicznej jak np. zagadnienia związane z poprawą zdolności administracyjnych, korupcją czy dążeniem do rozwoju *e-government*. Za działania kluczowe dla przedsiębiorców można uznać usprawnienie wymiaru sprawiedliwości oraz tworzenie przyjaznego otoczenia prawnego, likwidację barier organizacyjno-administracyjnych, obniżanie kosztów, upraszczanie procedur, utworzenie *one-stop-shop* oraz wprowadzanie interaktywnych usług *e-administracji*. W części dokumentów pojawiają się także działania skierowane do obywateli, jednostek społecznych i pozarządowych, ze szczególnym naciskiem na partnerstwo administracji publicznej z trzecim sektorem, infrastrukturę obywatelską i centra wolontariatu, zagadnienia związane z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i informacyjnego, upowszechnieniem podaży usług teleinformatycznych, *e-government* oraz *e-learning*.

Dotychczas opracowane strategie i dokumenty programowe oraz ich projekty, tworzone w znacznej liczbie, bardzo często stanowią odrębne programy, niepowiązane wspólną wizją wdrażania zasady *dobrego rządzenia*. Łatwo zauważyć, że większość z nich odwołuje się do zapisów innych dokumentów lub wręcz powtarza zawarte w nich sformułowania. Uwypukla to brak kompleksowej, uporządkowanej i spójnej strategii zarządzania państwem, która wiązałaby się z realizacją zasady *good governance*.

Mamy w Polsce do czynienia z sytuacją, w której chaotycznie i zbyt licznie tworzone dokumenty i strategie dotyczą powierzchownie wielu zidentyfikowanych obszarów problemowych. Większość opisanych dokumentów porusza kwestie partycypacji społecznej, efektywności administracji publicznej, problemu odpowiedniego podziału kompetencji czy zagadnień związanych ze strategicznym zarządzaniem rozwojem. Kwestia decentralizacji została dostrzeżona i uwzględniona zarówno w SRK jak i w Strategii reformy administracji publicznej. Problem wskaźnika partycypacji społecznej, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i pobudzania aktywności obywateli poruszono najszerzej w Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, jednak zarysowano go również w Strategii kierunkowej rozwoju informatyzacji Polski. Ten ostatni dokument nawiązuje jednocześnie do zagrożenia zjawiskiem korupcji, które stanowi główny obszar zainteresowania Strategii antykorupcyjnej. Analizując opisane dokumenty pod kątem rozwiązań z zakresu przekształceń modelu administracji w kraju, najszerze ujęcie tematu można odnaleźć w SRK oraz Strategii reformy administracji publicznej. Elementem mogącym stanowić łącznik między wszystkimi powyższymi dokumentami jest koncepcja rozwoju *dobrego rządzenia*, gdyż wszystkie one dotyczą bezpośrednio kwestii związanych ze zmianami sposobu rządzenia w kraju oraz realizacją misji publicznej.

Liczba dokumentów obejmujących kwestie *dobrego rządzenia* wskazuje jednak na fragmentaryczność i wycinkowe traktowanie tej problematyki. Poziom strategiczny powinien charakteryzować się zarówno celami długookresowymi jak też powinien synchronizować działania podmiotów podejmujących inicjatywy na rzecz modernizacji i reform zarządzania państwem oraz ukierunkowywać je ku realizacji wspólnych celów. Pozytywną zmianą było by stworzenie dokumentu strategicznego, który odpowiadałby

zakresowi poszczególnych obszarów problemowych i zastąpienie nim zapisów powielających się w szeregu istniejących aktualnie dokumentów.

Na analizę zasługuje również problem znacznego rozproszenia kompetencyjnego i brak silnego ośrodka koordynacyjnego. Przykładem tego zjawiska może być przygotowywany przez MSWiA projekt Strategii reformy administracji, który odnosi się m.in. do kwestii zasobów ludzkich. Wiodącą rolę w tym zakresie pełni KPRM, której plany i inicjatywy w zakresie modernizacji kadr administracji rządowej nie zostały uwzględnione w dokumencie opracowywanym przez MSWiA. Odpowiedniego poziomu koordynacji nie zapewnia ani funkcjonowanie zespołów i komitetów w ramach Rady Ministrów ani mechanizmy konsultacji funkcjonujące w administracji. Problem ten dotyczy niemal każdego z ministerstw, gdyż ich działania zawsze wpisują się będą w sferę *dobrego rządzenia*.

Brak koordynacji na odpowiednim poziomie sprawia, że zmiany w aparacie państwowym dokonywane są nierównomiernie. Niemożliwe jest korzystanie z efektu synergii, który mógłby powstać dzięki zmianom wprowadzanym przez różne jednostki administracji. Zdarza się też, że skuteczność pewnych działań jest ograniczana poprzez podejmowanie ich równoległe z innymi działaniami w sytuacji, gdy efekty jednych warunkują skuteczność drugich. Poprawa zarządzania jest zadaniem długofalowym, wymaga więc strategicznego podejścia, klarownego określenia priorytetów i sekwencji wdrażania poszczególnych działań. Nie wszystkie reformy mogą być wdrażane jednocześnie, a niektóre zmiany muszą poprzedzać inne. Dlatego tak istotne znaczenie ma opracowanie rządowej strategii rozwoju *dobrego rządzenia* w Polsce.

Należy podkreślić, że w Polsce wciąż dominuje podejście resortowe do działania administracji, czego wyrazem są m.in. opisywane dokumenty. Powoduje to, że wspomniane opracowania, bardzo ważne z punktu widzenia zarządzania państwem i jakości tego procesu, nie istnieją w powszechnej świadomości odbiorców przewidzianych w ramach inicjatyw, a identyfikowanie się z nimi ograniczone jest z reguły do odpowiedzialnego za nie ministerstwa.

Mimo zmiany ustrojowej polska administracja nie przeszła żadnej poważnej reformy w ciągu 20-stu ostatnich lat z wyjątkiem reformy samorządowej. Dokonane zmiany nie dotyczyły kwestii globalnej zmiany standardów, metod zarządzania i pracy administracji, a jedynie ograniczały się do zmian struktur i organizacji. Wprowadzenie działań administracji rządowej powinno skutkować zorientowaniem urzędów na realizację zadań, za które odpowiadają. Niestety brak odpowiednich zmian w systemie finansów publicznych w zakresie budżetu zadaniowego i wieloletniego planowania ograniczył skutki tej reformy. Propozycje zmian w tym zakresie powinny pojawić się w nowelizacji *ustawy o finansach publicznych* oraz zostały zasygnalizowane w projekcie *ustawy o polityce rozwoju* przyjętej przez Radę Ministrów 19 sierpnia br. Warto w tym miejscu dodać, że dominujące jest traktowanie finansów publicznych nie jako narzędzia realizacji polityk, a raczej jako niezależnego autonomicznego i często rozstrzygającego elementu przesądzającego o ich kierunkach i zakresie.

Wydaje się, że wyzwania wciąż pozostają takie same jak w przeszłości, co może sugerować nikłą skuteczność dotychczasowych działań. Związane jest to z powtarzaniem zapisów prezentujących stan polskiej administracji w kolejnych

dokumentach, a także niezmiennymi spostrzeżeniami, dotyczącymi diagnozy stanu państwa i jego administracji.

Dokumenty strategiczne powinny stawiać osiągalne, ale i ambitne cele do realizacji. Tymczasem cele dotychczas wyznaczane mają często charakter hasłowy. Proponowane w ich ramach działania polegają raczej na odpowiedzi na bieżące potrzeby i eliminowanie braków niż na zmierzaniu do wizji państwa i administracji, które będą w stanie reagować na wyzwania w dłuższej perspektywie niż 10 – 15 lat.

Brak jest refleksji na temat wzorców, które dotyczą realizacji polityk wspólnotowych, w tym polityki spójności. Zainteresowane tą problematyką wydają się wyłącznie instytucje zaangażowane we wdrażanie polityk unijnych, co znajduje odzwierciedlenie w opracowywanych dokumentach programowych. Instytucje te eksponują komponent europejski, natomiast instytucje skoncentrowane na politykach krajowych traktują go szczerkowo lub pomijają. Uczestniczący w realizacji polityk wspólnotowych są orędownikami stosowanych w nich metod realizacji. Bardziej wstrzemięźliwie oceniają te rozwiązania podmioty nie wykorzystujące ich w praktyce. Tymczasem wprowadzanie zmian w administracji powinno uwzględniać uwarunkowania polskiej administracji i jej potrzeby, a także słabości rozwiązań unijnych i wymaga pogłębionej refleksji i analiz.

Brak jest w Polsce dokumentu strategicznego w zakresie *dobrego rządzenia*, który uwzględniałby wizję rozwoju instytucjonalnego. Bez docelowej wizji modelu administracji, do którego mają prowadzić zmiany, nie jest możliwe określenie dalekosiężnych celów i ukierunkowanie zmian w całym sektorze publicznym. Wydaje się, że wciąż brak jest decyzji politycznych przesądzających o preferowanym kierunku rozwoju administracji. Najczęściej powtarzaniem postulatem jest ograniczanie jej roli w życiu obywateli. Tymczasem administracja podlega niestety przeważnie zmianom nieintencjonalnym. Rzeczywistość społeczno-gospodarcza, postęp technologiczny i wszelkie inne czynniki determinujące rzeczywistość sprawiają, że zmienia się obowiązujący model administracji. Następuje samoistne przechodzenie od zarządzania hierarchicznego na rzecz usieciowienia władzy. Podkreślić należy, że zmiany te mają charakter uzupełniający się i występują równolegle, gdyż nie da się całkowicie wyeliminować bądź utrzymać jednego modelu kosztem drugiego.

Wiele z powstających dokumentów nie jest wystarczająco analizowanych pod kątem oceny podejmowanych na ich podstawie działań. Niezwykle uderzające jest np. wskazanie w Strategii antykorupcyjnej, jako oceny realizacji jej pierwszego etapu stwierdzenia o „realizacji większości jego celów”, co stanowić ma ocenę efektów dotychczasowych działań.

## **WYZWANIA W OBSZARZE *DOBREGO RZĄDZENIA* – PROPOZYCJA KLUCZOWEJ PROBLEMATYKI DYSKUSJI**

Dyskusja na temat *dobrego rządzenia* powinna koncentrować się przede wszystkim na tych kluczowych kwestiach problemowych, które w największym stopniu decydują o jakości rządzenia w Polsce. Zidentyfikowane poniżej propozycje tematów do dyskusji o *dobrym rządzeniu* dotyczą tych obszarów tematycznych, które obejmują zarówno

realizowane obecnie działania na rzecz podniesienia jakości rządzenia, jak i wpisują się w debaty dotyczące wyzwań stojących przed rządami i ich administracjami prowadzone na szczeblu unijnym i międzynarodowym. W konsekwencji zaproponowany zakres dyskusji koncentruje się na wybranych tematach o charakterze horyzontalnym. Najbardziej istotne dylematy *dobrego rządzenia* w kraju i na świecie stanowią następujące obszary problemowe.:

1. Dążenie do standaryzacji działania administracji publicznej
2. Od rządu do rządzenia – w jaki sposób skutecznie realizować misję publiczną w nowoczesnym państwie?
3. Efektywny podział kompetencji między różne szczeble władzy w systemie wieloszczeblowego rządzenia
4. Partycypacja a efektywność w procesach tworzenia i realizacji polityk publicznych
5. Strategiczne zarządzanie rozwojem – wyzwanie dla współczesnego państwa

#### **W KIERUNKU STANDARYZACJI DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Dyskusje toczące się wokół tematyki *dobrego rządzenia* prowadzą do wyznaczania nowoczesnych standardów działania administracji publicznej. Standardy te są kreowane przez organizacje międzynarodowe i podmioty takie jak OECD, Bank Światowy, czy Unia Europejska. Ta ostatnia nie tylko podejmuje próby zdefiniowania zasad *good governance*, ale również posiada kanały wpływu, które umożliwiają jej promocję i wdrażanie tych standardów na gruncie krajowym. W efekcie Unia Europejska może przyczynić się do zwiększania konwergencji między krajowymi administracjami publicznymi w UE poprzez oparcie wdrażania polityk wspólnotowych o wspólne standardy funkcjonowania, w tym przede wszystkim o zasady *good governance*. Standardy międzynarodowe wyznaczają pułap, którego osiągnięcie przez każde państwo powinno zapewnić odpowiednią jakość rządzenia, a co za tym idzie zaspokojenie potrzeb obywateli i stworzenie właściwych warunków instytucjonalnych dla rozwoju ekonomicznego i społecznego.

Proces definiowania standardów działania administracji publicznej jest niezwykle istotny, ponieważ nowe modele administracji publicznej podkreślają konieczność odchodzenia od regulowania funkcjonowania administracji przez procedury, na rzecz przechodzenia do wyznaczania celów, mierników i standardów jej działania. Standaryzacja sprzyja podnoszeniu skuteczności i efektywności działania administracji, przyczyniając się do realizacji postulatów zorientowania administracji na osiągnięcie celów i wyników. Oparcie działania administracji o jasno określone standardy jest szczególnie ważne w warunkach konkurencyjności, kiedy nowe podmioty przejmują zadania publiczne, przede wszystkim w zakresie świadczenia usług publicznych. Wyższe standardy przyczyniają się do zwiększania potencjału administracyjnego jednostek



administracji, które uczestniczą w realizacji funkcji państwa, a w efekcie do podniesienia jakości rządzenia.

Diagnoza jakości rządzenia w Polsce wskazuje na znaczące braki w zakresie standaryzacji działań publicznych zarówno w sferze politycznej, jak i wykonawczej – administracyjnej, o czym świadczą wysokie wskaźniki korupcji w Polsce. Problemy dotyczą przede wszystkim braku przejrzystości w życiu publicznym, słabości systemu egzekucji prawa, niskiej jakości tworzonych regulacji, dużych obciążeń administracyjnych, niskiej jakości usług publicznych oraz nieskutecznej i nieefektywnej realizacji zadań publicznych przez administrację, wynikającej z niskiego potencjału administracyjnego państwa oraz braku odpowiednich standardów tworzenia i realizacji polityk i programów publicznych.

Mimo wskazanych problemów i trudności następuje stopniowe przenoszenie dobrych praktyk administracyjnych i standardów działania administracji z gruntu międzynarodowego na krajowy, co skutkuje m.in. podnoszeniem zdolności administracyjnych. Od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej następuje dyfuzja dobrych praktyk administracyjnych i standardów w procesach tworzenia i realizacji polityk publicznych poprzez udział polskiej administracji w kształtowaniu i wdrażaniu polityk wspólnotowych, w tym przede wszystkim polityki spójności UE. W polskiej administracji upowszechniane są standardy i instrumenty determinujące funkcjonowanie państw o wysokiej kulturze administracyjnej i posiadających sprawne aparaty państwowe, a także zapewniające skuteczne i efektywne rządzenie. Potwierdzeniem tej tezy są:

1. **Wprowadzanie mechanizmów zarządzania przez cele** określone wskaźnikami rzeczowymi i finansowymi stanowiącymi niezbędny element dokumentów strategicznych i operacyjnych.
2. **Prowadzenie stałego monitorowania interwencji publicznych**, co umożliwiła postępująca budowa systemu wskaźników (w tym systemu wskaźników do monitorowania *dobrego rządzenia* w Polsce), stworzenie systemu raportowania, (w tym projektów kluczowych) prowadzenie analiz społeczno-ekonomicznych dla poprawy systemu zarządzania środkami i programami współfinansowanymi przez UE (cykliczne raporty Ministerstwa Rozwoju Regionalnego o spójności Polski z UE).
3. **Budowa systemu i kultury ewaluacyjnej** poprzez tworzenie metodologii ewaluacji i tworzenie rynku dla usług ewaluacyjnych, a także stopniowe wykorzystywanie ewaluacji jako narzędzia zarządzania w polityce spójności, a następnie stopniowo w całości interwencji publicznych państwa (działania Krajowej Jednostki Oceny).

Pomimo wyżej wskazanej dyfuzji standardów unijnych w obszarze polityki regionalnej i szerszej polityki rozwoju konieczne jest dalsze rozwijanie horyzontalnych standardów w każdej sferze działania administracji publicznej, jak i przenoszenie dobrych praktyk i

doświadczeń z obszaru polityki spójności na inne obszary polityk krajowych. W związku z tą potrzebą zostaną zadane następujące pytania:

- Jakie standardy powinny wyznaczać funkcjonowanie polskiej administracji publicznej? Które z międzynarodowych standardów powinny być podstawą funkcjonowania administracji publicznej w Polsce? Jak rozpowszechnić standardy *good governance* w polskiej administracji publicznej? Jak poprawiać realizację zasad *good governance* w Polsce? Jak przechodzić od proceduralnego regulowania działania polskiej administracji do standaryzacji jej działania? W jakich obszarach działania polskiej administracji należy w pierwszej kolejności dążyć do standaryzacji jej działania?

- W jaki sposób można wykorzystać doświadczenie realizacji polityk wspólnotowych w oparciu o unijne standardy w sferze polityk krajowych? Czy i jak polityka spójności UE powinna przyczynić się do rozpowszechniania unijnych standardów realizacji polityk publicznych? Które ze standardów polityki spójności UE powinny stać się horyzontalnymi standardami wdrażanymi w całej administracji zaangażowanej w realizację programów i polityk publicznych w Polsce?

#### **OD RZĄDU DO RZĄDZENIA – W JAKI SPOSÓB SKUTECZNIE REALIZOWAĆ MISJĘ PUBLICZNĄ W NOWOCZESNYM PAŃSTWIE**

Współczesne państwo staje przed wyzwaniem, które powodują zmiany w jego roli, zadaniach i sposobie funkcjonowania. Do głównych wyzwań pojawiających się przed rządami i administracją publiczną należy:

- zróżnicowanie rzeczywistości społecznej,
- szybkość zachodzących zmian w wyniku postępu technologicznego,
- utrata monopolu na sprawowanie władzy,
- wzrost zadań publicznych przy równoczesnej presji na redukcję wydatków publicznych.

Skuteczna realizacja misji publicznej w zmiennej, wielopoziomowej i skomplikowanej rzeczywistości społeczno-gospodarczej wymaga obecnie od państwa działania na szerokiej platformie współpracy z wieloma aktorami publicznymi i prywatnymi wpływającymi poprzez swe działania, wiedzę i wsparcie na efekty procesu rządzenia. Coraz bardziej konieczne staje się przejście od nakazywania do budowania konsensusu i zaufania do działań publicznych, od administrowania do zarządzania oraz od wykonywania zadań do regulowania sfery społeczno-gospodarczej. W tym kontekście reformy wymaga przede wszystkim podejście rządzących do sprawowania władzy, które powinno być oparte o zasady *dobrego rządzenia*. Wprowadzaniu zasad *good governance* do procesów rządzenia towarzyszyć musi zarazem zmiana sposobu funkcjonowania aparatu wykonawczego państwa - administracji publicznej, której obecny model nie odpowiada nowym wymaganiom i potrzebom społecznym.

Krytyka klasycznego, hierarchicznie i proceduralnie zorganizowanego modelu administracji (modelu administracji weberowskiej) dotycząca nadmiernie rozbudowanej administracji publicznej, kosztowności i nieefektywności jej funkcjonowania oraz niskiej jakości świadczonych usług publicznych doprowadziła do różnych propozycji modernizacji administracji. Dyskusja na temat kierunków reformy administracji publicznej i nowych modeli jej funkcjonowania oscyluje między propozycjami wprowadzenia metod zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do sektora publicznego (nowe zarządzanie publiczne) a koncepcją *governance*, tłumaczonej jako rządzenie, zarządzanie zbiorowymi społecznościami lub rządzenie bez rządu. Różne wariacje zastosowania terminu *governance* w odniesieniu do administracji jako nowego modelu rządzenia mają wspólny mianownik, zakładają mianowicie, że w procesy rządzenia zaangażowane są różne podmioty, nie tylko publiczne, powiązane wzajemnymi współzależnościami. W koncepcji tej proponuje się, by scentralizowany i zhierarchizowany system rządzenia zastąpić układem o niskim poziomie hierarchizacji opartym o sieci kompleksowych współzależności między aktorami publicznymi i niepublicznymi, a relacje między nimi oprzeć o mechanizmy kolektywnego podejmowania decyzji i konsultacje społeczne.

Diagnoza *dobrego rządzenia* w Polsce, w szczególności w obszarze administracji publicznej, wskazuje na niedostosowanie obecnego modelu polskiej administracji do potrzeb i wymagań społecznych. W warunkach niestabilności otoczenia, różnorodności społecznej i gospodarczej oraz rozproszenia ośrodków decyzyjnych, administracja, która nie jest w stanie elastycznie reagować ze względu na hierarchiczną, sztywną strukturę organizacyjną, której działalność ogranicza się do stosowania prawa oraz która fragmentarycznie podchodzi do złożonych problemów ze względu na wysoką specjalizację i sztywny podział kompetencji, nie jest w stanie pełnić roli aktywnego uczestnika procesów społeczno-gospodarczych. W efekcie braku reform polska administracja zorganizowana o model biurokratyczny charakteryzująca się zcentralizowanym, sektorowym, hierarchicznym i proceduralnym podejściem do realizacji zadań publicznych oraz obciążona mentalnym i organizacyjnym bagażem doświadczeń systemu komunistycznego, ma trudności z wypełnianiem nowych zadań i funkcji na rzecz oraz przy wsparciu i współpracy społeczeństwa.

Przy wyborze nowego modelu administracyjnego nie należy bezpośrednio przenosić doświadczeń bardziej rozwiniętych państw, uwzględnienia wymaga znaczenie lokalnej tradycji administracyjnej i kontekst kulturowy, które wpływają na sposoby funkcjonowania instytucji publicznych. Każda administracja ma swoje własne zasoby oraz mocne i słabe strony potencjału administracyjnego niezbędnego do realizacji określonych zadań publicznych. Posiada również specyficzne właściwości, które pomagają lub utrudniają wprowadzanie reform administracyjnych. Diagnoza lokalnego potencjału administracyjnego jest więc niezbędna zarówno dla podwyższenia zdolności administracyjnych, wyboru zasad *good governance*, jak również projektowania innych reform administracyjnych. Powinna zostać jednak dokonana w odniesieniu do wcześniej przyjętych strategicznych celów polityk publicznych. Te natomiast w coraz większym stopniu są warunkowane zjawiskami zewnętrznymi, związanymi z globalizacją i

integracją europejską. Dla odpowiedniego planowania celów politycznych (a później również reform administracyjnych) niezbędne jest więc odniesienie zarówno do kontekstu lokalnego, jak również najważniejszych wyzwań międzynarodowych.

W związku z wyzwaniami stojącymi współcześnie przed państwem, krytyką funkcjonowania weberowskiego modelu administracji publicznej, koniecznością wypracowania nowych wzorców i standardów dla polskiej administracji publicznej i nowego podejścia do realizacji procesów sprawowania władzy w oparciu o zasady *dobrego rządzenia*, rozważenia wymagają następujące zagadnienia:

- Jak zorganizować system rządzenia w Polsce, by funkcjonował on w zgodzie z zasadami *good governance*? Jakie elementy nowych modeli rządzenia należało by wdrożyć w Polsce? W jaki sposób i w jakim zakresie zwiększać udział partnerów niepublicznych w realizacji zadań publicznych (konsultacje społeczne, partnerstwa publiczno-prywatne, zlecenie na zewnątrz zadań publicznych (*outsourcing*), itd.)? Jakie mechanizmy usieciowienia władzy należało by wprowadzić w Polsce w celu zwiększenia współpracy między różnymi podmiotami zaangażowanymi w realizację zadań publicznych? Czy regionalne systemy rządzenia, w szczególności w zakresie zarządzania rozwojem regionalnym, powinny być oparte o sieci współpracy?

- Jakie reformy administracji publicznej w Polsce należy podjąć w celu tworzenia nowoczesnego aparatu administracyjnego zdolnego sprostać wyzwaniom przyszłości? Czy słaba zdolność administracyjna w Polsce wymaga wzmocnienia administracji w ramach dotychczasowego modelu administracji, czy też zmiany w kierunku nowego modelu? Jakiego? Jakie powinny być podstawowe parametry nowego modelu administracji publicznej w Polsce? Jaka wizja rozwoju administracji publicznej powinna przyświecać reformie administracji publicznej?

#### **PODZIAŁ KOMPETENCJI MIĘDZY RÓŻNE SZCZEBLE WŁADZY W SYSTEMIE WIELOSZCZEBLOWEGO RZĄDZENIA (*MULTILEVEL GOVERNANCE*)**

Dyskusja na temat wieloszczeblowego rządzenia oraz podziału kompetencji między różne szczeble władzy w procesach tworzenia i realizacji polityk publicznych wyrosła na gruncie polityki spójności Unii Europejskiej. W kontekście debaty na temat przyszłości polityki spójności UE po 2013 kwestie właściwego podziału kompetencji między różne poziomy władzy: wspólnotowy, krajowy, regionalny i lokalny oraz określenia ról poszczególnych aktorów w realizacji tej polityki są szeroko dyskutowane. Jednocześnie, dyskusja zbiega się z inicjatywami podejmowanymi obecnie w Polsce na rzecz doprowadzenia do końca procesów decentralizacji władzy, właściwego umocowania kompetencyjnego samorządu terytorialnego i przeprowadzenia zmian kompetencyjnych, służących uporządkowaniu właściwości i zakresu odpowiedzialności poszczególnych jednostek administracji publicznej w zgodzie z zasadą subsydiarności.

Decentralizacja zarządzania środkami funduszy europejskich w Polsce stała się kolejnym impulsem do postawienia pytań o rolę samorządu w polityce rozwoju oraz o

politykę, jaką państwo prowadzi względem regionów. Odpowiednie przyporządkowanie kompetencji poszczególnym szczeblom rządzenia wymaga rozstrzygnięcia kwestii związanych z ustrojem samorządu, zakresem jego samodzielności finansowej, relacjami rząd – samorząd oraz administracja rządowa w województwie - samorząd, określeniem zasad współpracy administracji w regionie z partnerami społecznymi, pozycją, celami i instrumentami polityki regionalnej oraz zasadami koordynacji polityk sektorowych na poziomie regionów. Zidentyfikowanie zalet i wad decentralizacji powinno pomóc w kształtowaniu właściwych mechanizmów wieloszczeblowego rządzenia (*multilevel governance*) w Polsce tak, aby maksymalizować jej pozytywne właściwości i minimalizować negatywne skutki. Przygotowując koncepcję nowego rozmieszczenia kompetencji w zakresie polityk publicznych, prymat musi zdobyć zasada alokowania ich na poziomie, na którym zostaną najefektywniej zrealizowane. Tym samym decentralizacja nie powinna być głównym czynnikiem wyznaczającym kierunek zmian. Pomimo tego, że zapewnia ona elastyczność i skraca czas podejmowania decyzji, a także pozwala lepiej odpowiadać na potrzeby mieszkańców, to jednocześnie w niektórych przypadkach podnosi koszty i wikła sprawy w kontekst i uwarunkowania lokalne, takie jak wpływy grup nacisków i lokalnych *lobbies*. W konsekwencji zasadą rządzącą tak procesami decentralizacyjnymi, jak realizacją koncepcji *multilevel governance* w Polsce powinna być zasada subsydiarności, która powinna zagwarantować odpowiedni podział kompetencji między współrządzącymi, a tym samym zapewnić największą efektywność realizowanych działań.

Dyskusja na temat wieloszczeblowego rządzenia (*multilevel governance*) powiązana jest również z opracowywaniem nowej koncepcji polityki regionalnej w Polsce i nowego podziału kompetencji między szczebel centralny, regionalny i lokalny przy realizacji zadań związanych z rozwojem regionalnym. Wieloszczeblowy system zarządzania polityką regionalną jest nierozłącznie związany z decentralizacją systemu finansów publicznych oraz wymaga ponownego zdefiniowania aktorów polityki regionalnej. W trakcie rozważań nad przyszłym kształtem polityki regionalnej wskazano, iż system *multilevel governance* „powinien opierać się o zadaniowy wielostronny dobór partnerów zainteresowanych danym obszarem wsparcia i funkcjonujący w szerszym kontekście niż tradycyjne partnerstwo.”<sup>13</sup> Tym samym realizacja zasady *dobrego rządzenia* w Polsce została ściśle powiązana z działaniami w zakresie rozwoju nowej polityki regionalnej. Dlatego po raz kolejny należy podkreślić konieczność wzmocnienia koordynacji planów i prac podejmowanych w obszarze *good governance* na szczeblu centralnym i regionalnym.

Pytania, które padają w związku z ww. debatami są następujące:

- Jakie działania należy przeprowadzić w celu dokończenia reformy w kierunku decentralizacji zadań państwa? Jak zapewnić skuteczność procesu decentralizacji? Jaki powinien być rozdział kompetencji między administracją rządową i samorządową? Jak zapewnić niezależność finansową samorządu przy realizacji jego ustawowych zadań? Jaką rolę powinny odgrywać władze regionalne i lokalne w procesach rządzenia?

---

<sup>13</sup> Nowa koncepcja polityki regionalnej – Refleksje do dyskusji, MRR, Warszawa 2008, str. 13

- W jaki sposób należy na nowo zdefiniować role i kompetencje poszczególnych podmiotów zaangażowanych w proces programowania i realizacji polityki regionalnej państwa? Które kompetencje należy wzmocnić na poziomie regionalnym? Jakie powinny być relacje między poszczególnymi aktorami? W jaki sposób określić nowe zasady partnerstwa w ramach współpracy wszystkich instytucji publicznych, podmiotów prywatnych oraz organizacji trzeciego sektora? Jaka powinna być rola i kompetencje miast i obszarów metropolitalnych w politykach rozwoju oraz jakie rozwiązania przyjąć dla zarządzania obszarami metropolitalnymi?

#### **PARTYCYPACJA CZY EFEKTYWNOŚĆ? DYLEMATY SKUTECZNEGO OSIĄGANIA CELÓW W PROCESACH TWORZENIA I REALIZACJI PROGRAMÓW I POLITYK PUBLICZNYCH**

W dyskusjach na temat organizacji procesu rządzenia podkreśla się aktualnie konieczność tworzenia wieloszczeblowego, instytucjonalnego systemu partnerstwa. W praktyce partnerstwo coraz częściej jest uwzględniane przez administrację publiczną we wszystkich sferach i na każdym poziomie zarządzania, stając się trwałym elementem procesu podejmowania decyzji. Partnerstwo stanowi również jedną z zasad leżących u podstaw realizacji polityki spójności UE, zakotwiczoną bezpośrednio w unijnych regulacjach prawnych. Upowszechnieniu pozytywnego podejścia do partnerstwa za pośrednictwem polityki spójności UE służy funkcjonowanie licznych komitetów monitorujących, komitetów sterujących, instytucji doradczych, systemów współpracy z partnerami społecznymi i gospodarczymi, które powołano i stworzono przede wszystkim na rzecz realizacji programów współfinansowanych ze środków europejskich. Umocnieniu partnerstwa administracji i obywateli służy rozwój mechanizmów konsultacyjnych, w tym przede wszystkim tych, które nie są wymuszane przez regulacje prawne.

Jednakże praktyka funkcjonowania państwa wskazuje na pewne ograniczenia w stosowaniu zasady partnerstwa. W działaniach publicznych, w szczególności w krajach o słabej zdolności instytucjonalnej, powstaje często dylemat wyboru między dwoma zasadami *dobrego rządzenia* – partycypacją i efektywnością. Z jednej strony dla skutecznego osiągnięcia celów publicznych, w tym w zakresie zarządzania rozwojem, niezbędne jest zapewnienie partycypacji społecznej na poszczególnych etapach przygotowania i realizacji programów i polityk publicznych. Debata publiczna i partnerstwo, zarówno przy określaniu strategicznych celów, jak i przy ich realizacji, są niezbędnym warunkiem powodzenia realizacji programów rozwoju. Pozwalają one na ukształtowanie konsensusu wokół planowanych przedsięwzięć, a w efekcie na współdziałanie administracji i społeczeństwa przy realizacji programów. Z drugiej jednak strony zapewnienie partycypacji społecznej poprzez m.in. konsultacje społeczne jest procesem czasochłonnym, ograniczającym efektywność działania administracji publicznej, a w konsekwencji efektywność realizowanych programów i polityk publicznych. Jak wskazano w diagnozie tego obszaru taka sytuacja jest wynikiem zarówno nierozwiniętych mechanizmów partnerstwa, jak i słabości społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, a w konsekwencji również skutkiem trudności w

nawiązywaniu obustronnie korzystnych i opartych o zasadę partnerstwa relacji z przedstawicielami sektora trzeciego.

Bez precyzyjnego wyznaczenia złotego środka między realizacją zasady efektywności i partycypacji nie będzie możliwe osiąganie zakładanych celów rozwojowych. W przeciwnym wypadku proporcja uwzględniania tych dwóch elementów nie będzie wynikiem przyjęcia określonego rozwiązania modelowego, ale będzie zmieniana w zależności od aktualnych potrzeb i priorytetów. W momencie, kiedy niezbędne będzie pilne przeprowadzenie reform i szybkie podejmowanie decyzji, zasada partycypacji zostanie zmarginalizowana na rzecz szybkości i efektywności działania, nawet kosztem budowy konsensu na rzecz wprowadzanych rozwiązań. Z drugiej strony w obliczu konieczności uzyskania dodatkowej legitymizacji podejmowanych interwencji oraz rozproszenia odpowiedzialności dominować będzie element partycypacji.

W związku z wyżej przedstawionym dylematem postawione zostaną następujące pytania:

- Jak zapewnić efektywną i sprawną realizację zasady partycypacji/partnerstwa przy przygotowaniu i realizacji programów i polityk publicznych? Jak zapewnić przejrzystość działania administracji i rozliczalność jej działania przy udziale partnerów społecznych w sposób jak najmniej ograniczający efektywność realizacji zadań publicznych? Jakie narzędzia i mechanizmy należy wprowadzić do administracji publicznej w celu usprawnienia realizacji zasady partnerstwa? Jak budować odpowiedni potencjał po stronie partnerów do udziału w procesach rządzenia? Jak wzmacniać rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce?

#### **STRATEGICZNE ZARZĄDZANIE ROZWOJEM – WYZWANIE DLA WSPÓŁCZESNEGO PAŃSTWA**

Strategiczne zarządzanie rozwojem kraju, regionu czy gospodarki staje się obecnie jednym z ważniejszych obszarów działalności administracji publicznej. W odróżnieniu od klasycznych funkcji administracyjnych, administracja na rzecz rozwoju nie pełni roli „policjanta” stojącego na straży prawa, świadczeniodawcy usług publicznych czy zarządcy majątkiem publicznym. W obszarze strategicznego zarządzania rozwojem administracja publiczna działa jak strateg planujący przyszłość, jak menedżer zarządzający programami rozwoju oraz jako twórca warunków rozwoju.

W tym kontekście skuteczna realizacja funkcji strategicznego zarządzania rozwojem przez administrację publiczną będzie wymagała rozwoju odpowiedniego potencjału administracyjnego i właściwego otoczenia systemowo-instytucjonalnego poprzez stworzenie odpowiednich struktur oraz wdrożenie takich mechanizmów i metod pracy, które sprzyjać będą rozwojowi umiejętności przewidywania oraz uczenia się; wdrażaniu zasad partnerstwa poprzez wprowadzanie nowych metody współrzędzenia; wzmacnianiu kultury koordynacji i współpracy oraz elastyczności i zorientowania na wyniki w procesach tworzenia i realizacji polityk i programów publicznych. Istotną kwestią jest również właściwe ułożenie relacji między rządem a administracją w

obszarze strategicznego zarządzania rozwojem, inaczej mówiąc między sferą polityczną – odpowiedzialną za wyznaczanie celów i priorytetów rozwojowych, a sferą administracyjno-wykonawczą – odpowiedzialną za ich realizację.

W obszar strategicznego zarządzania rozwojem wkracza również Unia Europejska między innymi poprzez politykę spójności UE, której wdrażanie na gruncie polskim niesie ze sobą standardy i zasady zarządzania rozwojem w obszarze rozwoju regionalnego. Doświadczenie polskiej administracji publicznej w programowaniu rozwoju kraju przy wykorzystaniu środków z Unii Europejskiej pozwala wskazać na podstawowe i kluczowe kwestie, które rzutują na możliwość skutecznego i efektywnego zarządzania rozwojem kraju. Należą do nich następujące wyzwania i zadania stojące przed administracją zaangażowaną w strategiczne zarządzanie rozwojem, które zarazem powinny stanowić główne wątki dyskusji w tym obszarze tematycznym:

1. umożliwienie wieloletniego planowania finansowego,
2. usprawnienie koordynacji polityk publicznych,
3. zapewnienie koncentracji polityki rozwoju na priorytetach rozwojowych,
4. zwiększenie roli wymiaru przestrzennego i wielodyscyplinarnego.

**1) Wieloletnie planowanie finansowe** stanowi narzędzie zapewniania stabilności finansowej realizowanych polityk publicznych wpisujących się w wizję rozwoju kraju poprzez właściwą alokację publicznych krajowych środków finansowych angażowanych w realizację polityk publicznych. W efekcie wieloletnie planowanie finansowe stanowi gwarancję realizacji podejmowanych działań. Mechanizm ten wymusza zmianę podejścia przy konstruowaniu budżetów i planów finansowych, które zyskują perspektywę długookresową. Niemniej jednak obszar ten wymaga nadal ciągłych zmian, zarówno w kontekście czynników decyzyjnych, w rozwiązaniach legislacyjnych, systemowych i instytucjonalnych, które powinny wprowadzać jednolite standardy planowania wieloletniego, właściwe metodologie oraz włączać ten element jako integralną część systemu finansów publicznych i powszechną metodę przygotowywania i realizowania polityk publicznych.

**2) Koordynacja polityk publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem koordynacji polityk UE z politykami krajowymi oraz koordynacji polityk sektorowych** jest środkiem zapewnienia komplementarności działań na rzecz rozwoju. Odpowiedni poziom koordynacji zapewniany powinien być zarówno na etapie programowania w ramach strategii stanowiących podstawę dla prowadzenia polityk publicznych, jak i na etapie ich wdrażania w oparciu o dokumenty o charakterze operacyjnym. Kluczowe kwestie odnoszące się do koordynacji strategicznego zarządzania rozwojem dotyczą odpowiedniej wizji całego systemu programowania rozwoju kraju, skutecznych mechanizmów i narzędzi koordynacji oraz wprowadzania do praktyki działania administracji takich rozwiązań instytucjonalnych jak funkcjonujące w ramach programów operacyjnych komitety monitorujące oraz koordynacyjne.



**3) Koncentracja polityki rozwoju na priorytetach decydujących o możliwościach wzrostu konkurencyjności i rozwoju kraju i regionów** powinna prowadzić do priorytetyzacji podejmowanych działań prorozwojowych poprzez wypracowanie systemu identyfikacji obszarów o największym potencjale rozwojowym oraz alokowania na nie odpowiednich zasobów finansowych. Koncentracja środków na priorytetach rozwojowych powinna zapewnić skuteczną i efektywną interwencję, a w układzie przestrzennym koncentrację na najbardziej konkurencyjnych elementach struktur społeczno-gospodarczych. Działania te powinny być podejmowane wbrew obecnie dominującym trendom rozpraszania interwencji publicznej oraz wbrew wpływom i naciskom grup interesów.

**4) Zwiększenie roli wymiaru przestrzennego i wielodyscyplinarnego** powinno następować poprzez powiązanie wymiaru przestrzennego z wymiarem sektorowym na poziomie kraju (Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju a Strategia Rozwoju Kraju) i regionu, umacnianie znaczenia strategii i programów rozwoju regionalnego oraz stopniowy wzrost znaczenia zagadnień o charakterze przestrzennym (miasta, obszary wiejskie, itp.). Wymaga to dalszej pracy zarówno w sferze legislacji jak i samego programowania, w którym standardem powinno stać się uwzględnianie kwestii przestrzennych i preferowanie podejścia wielodyscyplinarnego.

W związku z rozwojem funkcji strategicznego zarządzania rozwojem w administracji pojawiają się następujące pytania:

- Jak zorganizować proces strategicznego zarządzania rozwojem w skali państwa? Jak zapewnić spójność systemu strategicznego programowania i realizacji działań prorozwojowych różnych podmiotów zaangażowanych w strategiczne zarządzanie rozwojem w różnych sektorach i na różnych obszarach (np. zarządzanie rozwojem społeczno-gospodarczym, rozwojem sektora nauki, infrastruktury, rozwojem kraju, regionu, obszarów wiejskich)? Jakie mechanizmy koordynacji mogłyby zapewnić spójność systemu strategicznego planowania i zarządzania rozwojem?

- Jakie standardy i zasady powinny leżeć u podstaw procesu strategicznego zarządzania rozwojem? Jak budować społeczny konsensus wobec wyznaczanych celów i priorytetów działań publicznych?

- Jakie umiejętności rozwijać w administracji w związku z realizacją tej nowej funkcji? Jakie narzędzia są niezbędne dla właściwego wykonywania tej funkcji? Jak poprawnie konstruować dokumenty strategiczne i programowe? Jakie mechanizmy zarządzania rozwojem należy wdrażać w administracji zaangażowanej w realizację tej funkcji?

- Jak administracja może tworzyć warunki dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju? Jak poprawiać działanie samej administracji w celu tworzenia warunków instytucjonalnych dla rozwoju gospodarczego? Jakie działania podejmować na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych, usprawniania obsługi podmiotów gospodarczych i poprawiania jakości prawa?

## PODSUMOWANIE

Jak zostało zaznaczone na wstępie, głównym celem niniejszego dokumentu jest przedstawienie problematyki *good governance* i rozpoczęcie dyskusji w tym obszarze. Niniejsze opracowanie ma pozwolić na wskazanie miejsca *dobrego rządzenia* w debacie publicznej. Znaczenie *good governance*, jako koncepcji określającej pożądany model sprawowania władzy, powinno wyrazić się w opracowaniu dokumentu strategicznego, dotyczącego zarządzania państwem. Dokument ten powinien docelowo stanowić odniesienie dla innych dokumentów opracowywanych w obszarze *good governance*. Wyznaczone w nim cele służyć powinny uspołnieniu działań na rzecz budowy nowoczesnego i odpowiadającego na współczesne wyzwania modelu rządzenia państwem. Opracowanie wspomnianego dokumentu przyczyni się do:

- wyznaczenia miejsca dobrego rządzenia w polityce państwa,
- określenia odpowiedzialności za realizację zawartej w dokumencie wizji reform, wskazanie mechanizmów koordynacyjnych przy jej wdrażaniu, a także bardziej precyzyjne określenie adresatów podejmowanych działań,
- zapewnienia w dłuższym horyzoncie czasowym środków finansowych na realizację planowanej reformy,
- oderwania wizji reformy państwa od bieżącej sytuacji politycznej, co pozwoli uniknąć zawężenia jej przez pryzmat bieżących potrzeb i doraźnych celów.

### Zadania do realizacji

W celu profesjonalnego opracowania takiego dokumentu należy rozpocząć szereg prac przygotowawczych, do których powinny zaliczać się:

1. Wypracowanie jak najszerszego konsensusu w kwestii precyzyjnego określenia pojęcia *dobrego rządzenia* na potrzeby realizacji tej koncepcji w Polsce, z uwzględnieniem kontekstu krajowego i europejskiego. Niezbędne jest ponadto dostosowanie zasad i warunków *good governance* do kontekstu lokalnego, podstawowych celów polityk publicznych, miejscowej tradycji administracyjnej i potencjału państwa. W tym celu konieczne będzie przeprowadzenie dyskusji z zaangażowaniem w nią jak najszerszego kręgu podmiotów. Dyskusja ta bazując na zaproponowanym w dokumencie zakresie pojęcia *dobrego rządzenia*, zaprezentowanym w rozdziale *Co to jest dobre rządzenie*, zmierzać będzie do ostatecznego określenia elementów składowych koncepcji *good governance*. Przeprowadzona dyskusja umożliwi dopracowanie i przyjęcie jednej spójnej definicji *good governance*, która zdeterminuje dalsze prace w tym obszarze oraz rzutować będzie na zakres dokumentu strategicznego.
2. Zidentyfikowanie priorytetów rozwojowych i dopasowanie do nich określonych zasad *good governance*. Jednym z możliwych rozwiązań jest wybór tylko niektórych spośród szerokiej gamy kryteriów *dobrego rządzenia*, dopasowanych pod kątem celów polityk publicznych oraz najważniejszych krajowych interesów rozwojowych. Punkt wyjścia dla tych rozważań mogą stanowić zaproponowane w niniejszym dokumencie zagadnienia problemowe, które świadczą z jednej strony o słabościach obecnego stanu zarządzania sprawami publicznymi, z

drugiej strony natomiast w najlepszy sposób odpowiadają na potrzeby państwa i na stojące przed nim wyzwania.

3. Pogłębienie diagnozy sytuacji przedstawionej w niniejszym dokumencie oraz aktualizacja danych we wszystkich wskazanych obszarach zainteresowania na potrzeby opracowania dokumentu strategicznego. Wstępna diagnoza zawiera wiele luk, co jest spowodowane niedookreśleniem na tym etapie zakresu dokumentu strategicznego. W wielu przypadkach brak jest aktualnych danych na temat pewnych obszarów *good governance*, natomiast w innych badania nie są w ogóle prowadzone.
4. Przeprowadzenie dogłębnej analizy dotychczas powstałych dokumentów krajowych dotyczących kwestii *good governance*, w tym przede wszystkim dokumentów wyznaczających bieżące inicjatywy na rzecz *dobrego rządzenia* w Polsce, wraz z opisem wynikających z nich działań i ich skutków; wpisanie ich w docelowy model administracji w Polsce wraz z propozycją konsolidacji niektórych dokumentów w celu wyeliminowania nakładających się działań i kompetencji. Analiza powinna doprowadzić do pełnego zidentyfikowania narzędzi wdrażania koncepcji *good governance*, ich oceny oraz zaproponowania rekomendacji na przyszłość.
5. Opracowanie założeń systemu realizacji oraz wizji reformy zarządzania państwem, co powinno obejmować wyznaczenie jednej nadrzędnej instytucji koordynującej dla wdrażania *dobrego rządzenia*. Koordynacją prac nad przygotowaniem strategii rozwoju *dobrego rządzenia* w Polsce mogłaby zająć się Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, a w zakresie *state capacity* nowo utworzony ośrodek koordynacyjny (w miejsce GUAP). Z drugiej strony z uwagi na doświadczenie w zakresie koordynacji polityki strukturalnej oraz wprowadzania do polskiej administracji nowatorskich metod zarządzania polityką spójności – funkcja koordynacyjna mogłaby zostać powierzona resortowi rozwoju regionalnego.

### **Organizacja prac:**

Prace służące przygotowaniu dokumentu strategicznego w zakresie *dobrego rządzenia* i poprawy zdolności administracyjnych, będą prowadzone przy współpracy z wieloma partnerami, w tym szczególnie z KPRM i MSWiA, innymi zaangażowanymi resortami, partnerami społecznymi oraz szerokim gronem ekspertów zewnętrznych.

Przewidywane etapy prac obejmować będą:

- opracowanie ankiety oraz przeprowadzenie za jej pomocą badania skierowanego do resortów, jednostek samorządowych, organizacji społecznych, ekspertów (październik/listopad 2008)
- zlecenie ekspertyz dotyczących diagnozy sytuacji w wybranych obszarach i analizy dokumentów z zakresu *good governance* (grudzień 2008 – czerwiec 2009)
- opracowanie założeń dokumentu strategicznego (sierpień 2009)
- przygotowanie dokumentu strategicznego o *dobrym rządzeniu* (październik – listopad 2009)

Należy wyrazić nadzieję, że przedstawiona koncepcja prac, służących opracowaniu strategicznego dokumentu programowego w zakresie zarządzania państwem, spotka się z zainteresowaniem jak najszerszego kręgu podmiotów. Zasady *good governance*, przenikając bowiem przez różne polityki i obszary działania władz kraju, stają się naturalnym czynnikiem spajającym je w całość. Wdrażanie koncepcji dobrego rządzenia powinno także prowadzić do podwyższenia opinii o krajowej administracji publicznej. Program wprowadzania zasad *good governance* może stać się nie tylko okazją do poprawy zarządzania politykami krajowymi, ale może oddziaływać również na politykę europejską. Wyzwaniem dla Polski jest obecnie umiejętne wykorzystanie tego czynnika i wypracowanie mechanizmów zarządzania i koordynacji, które pozwolą na stworzenie spójnej wizji rozwoju kraju poprzez realizację poszczególnych polityk, przy uwzględnieniu horyzontalnego wymiaru zasady *good governance*.