

Sprawność instytucjonalna państwa 2011

Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015

ralnych



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

PROJEKT WSPÓLFINANSOWANY ZE ŚRODKÓW
EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU REGIONALNEGO



Autor:

Karol Pogorzelski

Opracowane dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez:

Instytut Badań Strukturalnych

ul. Rejtana 15 lok. 24/25

02-516 Warszawa, Polska

e-mail: ibs@ibs.org.pl

www.ibs.org.pl

tel: + 48 22 629 33 82; fax. +48 22 395 50



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

PROJEKT WSPÓLFINANSOWANY ZE ŚRODKÓW
EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU REGIONALNEGO



Streszczenie

Sprawność instytucjonalna państwa...

to po pierwsze rządy prawa i poszanowanie własności prywatnej, po drugie otoczenie regulacyjne, które nie nakłada zbędnych obciążeń biurokratycznych na przedsiębiorców i obywateli oraz po trzecie efektywna i odporna na korupcję administracja publiczna. Tak rozumiane instytucje są jednym z kluczowych czynników wzrostu gospodarczego oraz rozwoju społecznego.

Celem niniejszego raportu...

jest ocena rezultatów osiągniętych w zakresie sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście kluczowych dokumentów strategicznych dotyczących tej tematyki. Punktem wyjścia badania są zróżnicowane wskaźniki dobrego rządzenia opracowywane przez krajowe i międzynarodowe ośrodki badawcze, w szczególności Bank Światowy, Transparency International, CapGemini, CBOS i inne. Przeanalizowane zostało w szczególności, jakie reformy na rzecz zwiększenia sprawności państwa zostały w Polsce przeprowadzone w ostatnich latach i czy okazały się one skuteczne.

Efektywność administracji publicznej...

rozumiana jako zdolność do sprawnej i szybkiej obsługi interesariuszy oraz do wdrażania przejrzystych i zasadnych merytorycznie polityk, przedstawia się w Polsce niekorzystnie w świetle badań Banku Światowego. Należy jednak odnotować pewną poprawę w tym względzie, szczególnie jeśli chodzi o informatyzację usług publicznych, jaka dokonana się między 2007 a 2010 rokiem. Inne państwa regionu, na przykład Estonia, Czechy i Słowacja, notują jednak wyraźnie lepsze, choć wciąż odbiegające od przeciętnej w państwach UE15, wskaźniki efektywności administracji publicznej.

Jakość otoczenia regulacyjnego w Polsce...

zarówno w świetle subiektywnych ocen ekspertów, przedsiębiorców i opinii publicznej, jak i obiektywnej charakterystyki procedur administracyjnych (związanego z nimi czasu i kosztów), należy ocenić jako niezadowolającą. Od ponad pięciu lat Polska niezmiennie znajduje się dopiero w siódmej dziesiątce państw (na ok. 180 objętych badaniem) w rankingu Banku Światowego pod względem łatwości prowadzenia biznesu (Doing Business). Podejmowane reformy, np. upraszczające proces rejestracji firmy nie przynoszą zakładanych rezultatów.

Przejrzystość sprawowania władzy...

w Polsce jest coraz większa. Urzędy administracji publicznej chętnie podejmują współpracę z organizacjami pozarządowymi: informują o planowanych i prowadzonych działaniach, konsultują projekty aktów prawnych, niejednokrotnie (w ok. 1/3 badanych urzędów) powołują także wspólne zespoły doradczo-inicjatywne oraz wspierają trzeci sektor w realizacji zadań publicznych.

Pod względem podatności na korupcję...

Polska przez prawie całą ostatnią dekadę zajmowała systematycznie jedno z ostatnich miejsc wśród państw Unii Europejskiej w rankingach Banku Światowego (*Control of Corruption Indicator*) oraz Transparency International (*Corruption Perception Index*). Jednak spadek społecznego przyzwolenia dla tego niekorzystnego zjawiska oraz podjęcie szeregu działań zapobiegawczych (powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, szkolenia dla administracji publicznej oraz zmiany legislacyjne) spowodowało wyraźny spadek zasięgu postrzeganej korupcji, w świetle wspomnianych wskaźników.



Spis treści

Streszczenie	2
1. Wprowadzenie	4
2. Sprawność administracji publicznej	6
2.1. Efektywność administracji publicznej według Banku Światowego	6
2.2. Informatyzacja administracji publicznej	8
3. Jakość otoczenia regulacyjnego	12
3.1. Ogólna ocena otoczenia regulacyjnego w Polsce	12
3.2. Obciążenie biurokratyczne przedsiębiorstw	13
3.2.1. Rozpoczynanie działalności gospodarczej	14
3.2.2. Regulacje dotyczące inwestycji budowlanych	15
3.2.3. Uzyskiwanie kredytu	18
3.2.4. Ochrona inwestorów	18
3.2.5. Uiszczanie podatków	19
3.2.6. Egzekwowanie kontraktów	20
3.2.7. Zamykanie działalności gospodarczej	21
4. Kultura rządu	23
4.1. Poziom zaufania do instytucji publicznych	23
4.2. Współpraca z organizacjami pozarządowymi	24
4.3. Podatność polskiej administracji na korupcję	27
5. Wnioski i rekomendacje	30
Bibliografia	32



1. Wprowadzenie

Głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego jest – jak powszechnie się uważa – postęp technologiczny oraz akumulacja kapitału. Można jednak zapytać, dlaczego w jednym krajach tempo przyrostu kapitału i pojawiania się nowych idei jest większe, a w innych mniejsze. Wynika to w dużej mierze z uwarunkowań instytucjonalnych, a więc z różnic co do formalnych (system prawny i administracyjny) i nieformalnych (kultura i obyczaj) reguł życia społecznego i gospodarczego (North, 1990). Wielu ekonomistów argumentuje, że niska jakość administracji publicznej stanowi poważną przeszkodę w rozwoju przedsiębiorczości, prowadzeniu inwestycji oraz wdrażaniu innowacji (por. Acemoglu, Robinson 2008). Obciążenia biurokratyczne, czyli koszty związane z uzyskiwaniem decyzji administracyjnych, uczestnictwem w postępowaniach sądowych, bądź wynikające z korupcji urzędników stanowią rodzaj dodatkowego podatku od działalności gospodarczej, który obniża stopę zysku, zmniejsza rentowność inwestycji oraz w konsekwencji spowalnia akumulację kapitału. Teoria ta znajduje swoje potwierdzenie w obserwacjach empirycznych (Mauro, 1995). Badania wskazują, że stabilny i trwały wzrost gospodarczy wymaga środowiska instytucjonalnego, które:

1. **Ułatwia nabywanie, wykorzystywanie i ochronę własności prywatnej.** Dotyczy to zarówno własności fizycznej, jak i intelektualnej, chociaż w przypadku tej drugiej dyskusyjne jest jaki powinien być zakres jej ochrony.
2. **Zapewnia swobodę zawierania umów oraz ich egzekucji.** W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera istnienie sprawnego wymiaru sprawiedliwości umożliwiającego efektywne rozstrzyganie sporów co do zapisów umów, dochodzenie należności oraz przeprowadzanie postępowań upadłościowych.
3. **Nie nakłada zbędnych ograniczeń administracyjnych.** Licencje i zezwolenia potrzebne do prowadzenia działalności gospodarczej są nieliczne, zaś procedura ich uzyskiwania jest transparentna, szybka i mało kosztowna. Ważne jest również, by otoczenie regulacyjne przedsiębiorstw np. w zakresie podatków bądź zatrudniania pracowników było przejrzyste i mało skomplikowane.
4. **Zapewnia stabilność polityczną.** Państwa o ugruntowanej demokracji i wysokiej kulturze prawnej charakteryzują się mniejszym ryzykiem politycznym i w konsekwencji stanowią atrakcyjne miejsce do lokowania inwestycji (Barro 2000).
5. **Charakteryzuje się niskim poziomem korupcji.** W tym kontekście ważna jest wysoka kultura organizacyjna administracji publicznej przejawiająca się w przejrzystości procedur oraz niezależności od uwarunkowań politycznych (np. poprzez system służby cywilnej).

Wraz ze wzrostem wiedzy o znaczeniu instytucji dla rozwoju gospodarczego, zintensyfikowano badania mające na celu pomiar ich jakości. Początkowo zajmowała się tym przede wszystkim prywatna międzynarodowa instytucja *Business International* (obecnie *The Economist Intelligence Unit*), która sprzedawała zdobytą wiedzę firmom zainteresowanym oszacowaniem ryzyka politycznego związanego z dokonywaniem inwestycji w poszczególnych państwach. Obecnie pomiarem różnych aspektów jakości administracji publicznej oraz szerzej instytucji społecznych zajmuje się szereg renomowanych instytucji międzynarodowych. W 1995 r. *Transparency*



International rozpoczęło coroczną publikację cenionego indeksu percepcji korupcji. Rok później pod auspicjami Banku Światowego zainicjowano projekt *Worldwide Governance Indicators*, w ramach którego cyklicznie obliczanych jest 6 kategorii wskaźników dobrego rządzenia. Dodatkowym źródłem informacji na ten temat są coroczne (publikowane od 2002 r.) raporty *Doing Business* na temat otoczenia regulacyjnego w poszczególnych państwach świata. Warto podkreślić, że wskaźniki jakości instytucji odgrywają dużą rolę nie tylko w nauce, ale oddziałują również na kształt reform administracji publicznej w wielu krajach, w tym w Polsce.

Celem raportu *Sprawność Instytucjonalna państwa* jest dokonanie oceny efektywności administracji publicznej oraz otoczenia regulacyjnego w Polsce w oparciu o uznane międzynarodowe wskaźniki jakości instytucji. Szczególny nacisk zostanie położony na analizę zachodzących w tym obszarze zmian, zarówno co do wartości bezwzględnej, jak i na tle innych państw, w okresie 2007-2010 (rok 2006 jako bazowy). Przyjęty zakres czasowy wynika stąd, że sprawność instytucjonalna państwa we wcześniejszym okresie była już przedmiotem analizy w innych raportach (np. IBS 2008). Ponadto, w ciągu ostatnich 3 lat podjęto szereg działań mających na celu poprawę pozycji Polski w rankingu państw pod względem jakości instytucji, np. w zakresie obciążeń biurokratycznych związanych z zakładaniem firmy. Istnieje w związku z tym potrzeba oceny efektywności tych działań. Analiza sprawności instytucjonalnej państwa przeprowadzona zostanie w kontekście celów i priorytetów rozwojowych zawartych w dokumentach strategicznych, między innymi takich jak *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, *Strategia Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006* oraz *Plan Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010*, *Strategia Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego do roku 2013* oraz *Strategia Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego 2009-2015*, *Program Reformy Regulacji* (MG, 2006), czy *Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna* (MSWIA, 2002, I i II etap wdrażania).



2. Sprawność administracji publicznej

Pierwszym obszarem sprawności instytucjonalnej państwa polskiego jest efektywność administracji publicznej, rozumiana jako zdolność do świadczenia wysokiej jakości usług dla obywateli i przedsiębiorstw oraz wdrażania przejrzystej i racjonalnej polityki. Analiza zostanie poprowadzona w oparciu o wskaźniki Banku Światowego i Komisji Europejskiej opracowywane w ramach cyklicznych badań nad różnymi aspektami dobrego rządzenia. Szczególny nacisk zostanie położony na określenie stopnia informatyzacji urzędów administracji publicznej w Polsce oraz możliwości świadczenia przez nie usług publicznych drogą elektroniczną.

2.1. Efektywność administracji publicznej według Banku Światowego

Jednym z podstawowych narzędzi oceny jakości administracji publicznej jest opracowywany przez Bank Światowy wskaźnik efektywności rządzenia. Stanowi on średnią ważoną szeregu (od 7 do 13) innych indeksów odzwierciedlających opinie ekspertów, przedsiębiorców i gospodarstw domowych na temat różnych aspektów funkcjonowania sfery publicznej. Ocenie podlegają w szczególności następujące zjawiska:

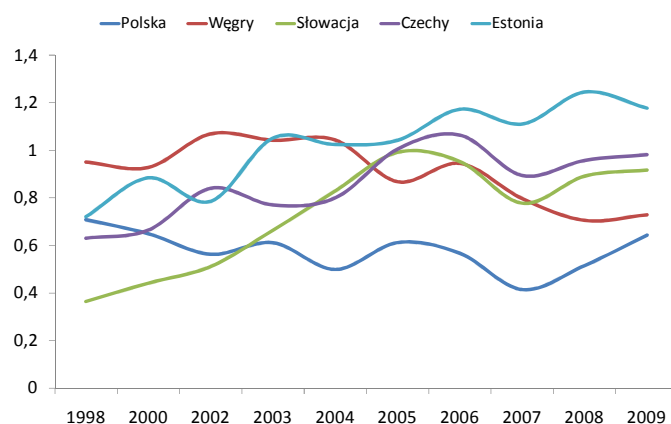
- jakość usług publicznych;
- jakość administracji publicznej i stopień jej niezależności od wpływów politycznych;
- jakość formułowanych i wdrażanych polityk
- struktury publicznej: transportowej, sanitarnej, informatycznej, etc.;

Wartość wskaźnika efektywności rządzenia, podobnie jak pozostałych wskaźników WGI, jest wystandaryzowana w przedziale $<-2,5; 2,5>$, przy czym im wyższa nota, tym wyższa ocena jakości rządzenia w danym kraju. Liderami pod tym względem są państwa skandynawskie: Dania, Finlandia i Szwecja, w których wskaźnik efektywności rządzenia w 2009 r. przekraczał poziom 2. Stosunkowo wysoką oceną w tej kategorii, w przedziale $<1,2-1,6>$, cechują się państwa UE15, za wyjątkiem Hiszpanii, Grecji oraz Włoch. Nowe państwa członkowskie oceniane są wyraźnie niżej (Wykres 1.).

Polska uzyskała notę 0,645 i wśród państw Unii Europejskiej znalazła się dopiero na 22 miejscu wyprzedzając Łotwę, Grecję, Włochy, Bułgarię oraz Rumunię. Ocena ta jest niekorzystna, ale należy podkreślić, że w latach 2003-2008 Polska znajdowała się jeszcze niższej – na 24 bądź 25 pozycji wśród państw UE. Innymi słowy, w 2009 r. nastąpił wzrost pozytywnych ocen efektywności rządzenia w Polsce. Poprawa ta jest jednak na tyle nieznaczna, że trudno na tej podstawie mówić o trwałej tendencji. Gdyby jednak tendencja ta utrzymała się, to cel wyznaczony w *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015* na 2010 r. (wartość wskaźnika efektywności rządzenia równa 0,75) zostanie osiągnięty. Spośród innych państw regionu, zbliżony wskaźnik efektywności rządzenia notują Węgry, choć w ich przypadku zauważalna jest tendencja spadkowa. Wyraźnie wyżej, w przedziale między 0,9 a 1 oceniane są natomiast Czechy i Słowacja. Ciekawym przypadkiem jest Estonia, która w 1998 r. zanotowała taką samą ocenę jak Polska, po czym drogi obu krajów się rozeszły. Estonia jest od kilku lat wyraźnym liderem jeśli chodzi o analizowany wskaźnik wśród nowych państw członkowskich, podczas gdy Polska znajduje się w dole rankingu.



Wykres 1. Wskaźnik efektywności rządzenia wg Banku Światowego w Polsce, Czechach, Słowacji, Węgrzech i Estonii w latach 1998-2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych World Governance Indicators Banku Światowego

Ponieważ wskaźnik efektywności rządzenia składa się z kilku subindeksów mierzących różne aspekty tego zjawiska, można przeanalizować w jakich kategoriach Polska odstawała od innych państw Unii Europejskiej. Z przeciętną, ale nieodbiegającą od średniej oceną – zarówno w oczach przedsiębiorców¹, jak i gospodarstw domowych² – spotyka się dostępność infrastruktury transportowej, energetycznej oraz telekomunikacyjnej. Pozytywnie postrzegana jest również stabilność polityczna Polski. Wyraźnie niższe niż w innych państwach Unii Europejskiej wyniki dotyczą jednak jakości usług publicznych, przede wszystkim edukacji i ochrony zdrowia³ oraz efektywności samej administracji publicznej, rozumianej jako zdolność szybkiego i trafnego podejmowania decyzji w sprawach przedsiębiorstw i obywateli⁴.

Podsumowując, sprawność rządzenia w Polsce spotyka się z negatywnymi ocenami przedsiębiorców, ekspertów instytucji międzynarodowych oraz obywateli, zebranymi przez Bank Światowy w ramach projektu *Governance Matters*. Krytyka kierowana jest przede wszystkim pod adresem administracji publicznej, której zarzuca się po pierwsze ograniczoną zdolność do sprawnego i szybkiego obsługiwanie osób fizycznych i prawnych, a po drugie brak spójnej i transparentnej polityki.

¹ Badanie opinii przedsiębiorców w tym zakresie zostało przeprowadzone w ramach badania *Business Environment and Enterprise Performance Survey* przeprowadzanego cyklicznie przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Bank Światowy. Zagregowane dane z tego badania dostępne są na stronie internetowej: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/BPS.xls>

² Dane na ten temat pochodzą z badania *Gallup World Poll* przeprowadzanego cyklicznie przez Instytut Gallupa. Są one dostępne na stronie internetowej: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/GWP.xls>

³ Informacje na ten temat pochodzą z bazy danych *Institutional Profiles Database* przygotowanej na zlecenie rządu Francji na podstawie opinii ekspertów i dostępne na stronie internetowej: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/IPD.xls>

⁴ Ocena w tym zakresie pochodzi z badania przedsiębiorstw przeprowadzonego przez Instytut Rozwoju Zarządzania w ramach projektu *World Competitiveness Yearbook* (wyniki dostępne online: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WCY.xls>). Drugim źródłem potwierdzającym tę ocenę jest baza danych *Country Viewswire Service* opracowana przez Economist Intelligence Unit na podstawie opinii ekspertów i dostępna pod adresem internetowym: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/EIU.xls>



Wprawdzie wskaźnik efektywności rządzenia wyraźnie wzrastał na przestrzeni lat 2007-2009, ale poprawa przebiegała zbyt powoli, żeby Polska wyraźnie awansowała na tle innych państw. Jeśli jednak tendencja ta utrzyma się, a przede wszystkim przełamany zostanie negatywny wizerunek administracji publicznej, to pozycja Polski w rankingu sprawności rządzenia powinna ulegać systematycznej poprawie. Należy również pamiętać, że wskaźnik Banku Światowego nie wyczerpuje całego obrazu polskiej administracji. W dalszej części raportu przedstawione ocenie poddane zostaną inne wymiary jej funkcjonowania.

2.2. Informatyzacja administracji publicznej

Możliwość skorzystania z usług publicznych oraz załatwienia spraw urzędowych bez wychodzenia z domu za pośrednictwem Internetu jest obecnie jednym z podstawowych wyznaczników efektywności administracji publicznej. Korzyści, jakie płyną z udostępnienia tej drogi komunikacji, są dwojakiego rodzaju. Wynikają one po pierwsze z usprawnienia obiegu informacji między interesariuszem a urzędem oraz wewnątrz urzędu, co pozwala zmniejszyć koszty funkcjonowania administracji publicznej. Po drugie, informatyzacja przynosi też wymierne korzyści dla odbiorców usług publicznych – obywateli i przedsiębiorstw. W zależności od stopnia zaawansowania usług publicznych, są to przede wszystkim:

- łatwiejszy dostęp do informacji o zasadach świadczenia usług publicznych, na przykład o potrzebnych do złożenia dokumentach;
- możliwość przesłania potrzebnych dokumentów drogą elektroniczną, co eliminuje konieczność fizycznej wizyty w urzędzie oraz oczekiwania w ewentualnej kolejce;
- możliwość śledzenia postępu realizacji danej usługi publicznej oraz szybkiego reagowania w przypadku zaistnienia nieprzewidzianych przeszkód.

Wszystko to zmniejsza realne koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa i obywateli w związku z korzystaniem z usług publicznych. Warto również podkreślić, że informatyzacja urzędów zwiększa przejrzystość ich funkcjonowania, co sprzyja lepszej kontroli społecznej nad nimi oraz zmniejszeniu zasięgu zjawisk o charakterze korupcyjnym.

Działania na rzecz informatyzacji administracji w Polsce są od dłuższego czasu systematycznie wdrażane. Pierwszym ważnym krokiem w tym kierunku było uruchomienie w 2003 r. Biuletynu Informacji Publicznej, który udostępnia za pośrednictwem Internetu szczegółowe informacje dotyczące praktycznie wszystkich urzędów w Polsce. W tym samym roku uchwalono *Strategię Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006* (Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, 2003). Dokument przewidywał przede wszystkim rozbudowę infrastruktury informatycznej w zakresie szerokopasmowego Internetu oraz wyposażenia informatycznego urzędów. Głównym źródłem środków na ten cel były fundusze strukturalne Unii Europejskiej (NPR 2004-2006). W 2007 r. wszedł w życie *Plan Informatyzacji Państwa 2007-2010* (MSWiA, 2007), który oprócz kontynuacji zapoczątkowanych działań, przewidywał również wdrożenie Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), która integrowałaby zasoby informatyczne większości urzędów oraz umożliwiała realizację usług publicznych dla ludności i przedsiębiorstw wyłącznie za pośrednictwem Internetu. Docelowo ma ona pełnić rolę pojedynczego miejsca (jednego okienka), którego użytkownicy mogliby korzystać z możliwie wszystkich oferowanych usług



publicznych, w tym ułatwiać sprawy urzędowe. W 2008 r. platforma ePUAP została uruchomiona pilotażowo. Równolegle weszły w życie przepisy dopuszczające korzystanie z podpisu elektronicznego oraz umożliwiono wypełnianie deklaracji podatkowych (PIT) przez Internet. W 2009 r. podpisano porozumienie, na mocy którego Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) zaczął korzystać z ePUAP do obustronnej komunikacji ze swoimi interesariuszami. Było to znaczące ułatwienie dla przedsiębiorstw, jako że wiele ponoszonych przez nich obciążeń administracyjnych dotyczy spraw związanych z zabezpieczeniem społecznym. Dalsze działania w zakresie informatyzacji administracji publicznej, w tym rozwój platformy ePUAP, prowadzone są w ramach *Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego do roku 2013* (MSWiA, 2008).

Efektywność opisanych reform można ocenić na podstawie cyklicznych badań, prowadzonych przez CapGemini na zlecenie Komisji Europejskiej. Dotyczą one dostępności (online) oraz stopnia zaawansowania usług świadczonych przez administrację publiczną w 31 państwach Europy. Badaniem objętych jest łącznie 20 usług publicznych (w tym 12 dla obywateli i 8 dla przedsiębiorstw). Analizie poddawana jest po pierwsze ich dostępność za pośrednictwem Internetu, a po drugie stopień zaawansowania, w jakim można je zrealizować drogą elektroniczną. Złożoność usług jest mierzona w oceniana w skali od 0 do 100 proc., przy czym poszczególne przedziały wyników posiadają następujące interpretacje:

- **<0%;20%)** – istnieje możliwość uzyskania informacji online na temat danej usługi publicznej;
- **<20%;40%)** – istnieje możliwość pobrania drogą elektroniczną dokumentów/formularzy niezbędnych przy świadczeniu danej usługi;
- **<40%;60%)** – istnieje możliwość wypełnienia przez Internet dokumentów/formularzy niezbędnych przy świadczeniu danej usługi publicznej, bez konieczności fizycznej wizyty w urzędzie i dostarczania dokumentów w postaci papierowej;
- **<60%;80%)** – pełna dostępność danej usługi publicznej online, tzn. dana usługa od początku do końca może być świadczona za pośrednictwem internetu;
- **<80%;100%)** – świadczona usługa posiada cechy usługi spersonalizowanej (odpowiada konkretnym potrzebom użytkownika).

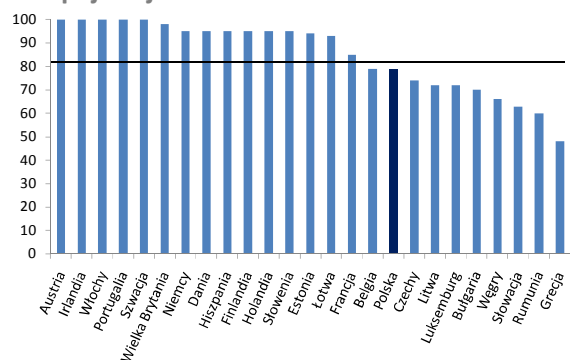
Jeśli złożoność danej usługi jest oceniona na przynajmniej 60 proc., to zostaje ona zakwalifikowana jako dostępna online. Natomiast wskaźnik dostępności usług publicznych online jest definiowany jako odsetek usług dostępnych online wśród wszystkich dwudziestu badanych usług.

Zgodnie z wynikami ostatniego, przeprowadzonego w 2010 r. badania CapGemini, stopień informatyzacji polskiej administracji okazał się jedynie nieznacznie słabszy niż przeciętnie w państwach Unii Europejskiej. Prawie 80 proc. przeanalizowanych usług publicznych została określona jako rzeczywiście dostępna za pośrednictwem Internetu (Wykres 2.). Wskaźnik zaawansowania usług publicznych został oceniony na 87 proc., co również było wynikiem tylko nieznacznie odbiegającym od przeciętnej (Wykres 3.). Należy jednak podkreślić, że we wcześniejszych edycjach badania, przeprowadzonych w roku 2004 i 2007, Polska odnotowywała znacznie gorsze wyniki i pod względem informatyzacji administracji publicznej była klasyfikowana na ostatnim (razem z Litwą) miejscu wśród państw Unii Europejskiej. Dzięki podjętym reformom i wdrożeniu platformy ePUAP Polsce udało się w 2009 r. zwiększyć dostępność usług publicznych online aż o 30 pkt. proc., względem roku 2007 oraz podnieść stopień ich zaawansowania o 34 pkt. proc. (w 2007 r. wskaźnik ten wynosił 53 proc.). Był to drugi po Litwie najszybszy postęp odnotowany w ramach przedostatniej edycji badania CapGemini

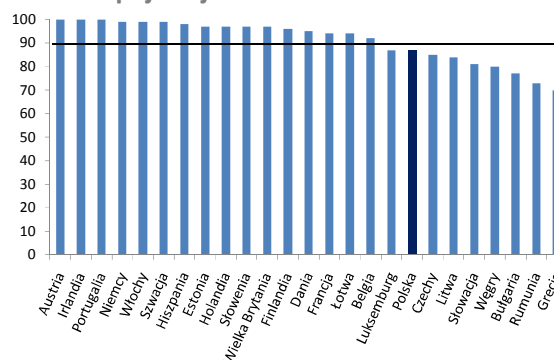


(Komisja Europejska, 2009), choć należy pamiętać, że państwom, dla których wartości wskaźników są niskie, łatwiej jest osiągnąć ich szybki wzrost niż państwom, w których wskaźniki te już wcześniej były wysokie.

Wykres 2. Wskaźnik dostępności usług publicznych online w państwach Unii Europejskiej w 2010 r.



Wykres 3. Wskaźnik zaawansowania usług publicznych świadczonych online w państwach Unii Europejskiej w 2010 r.

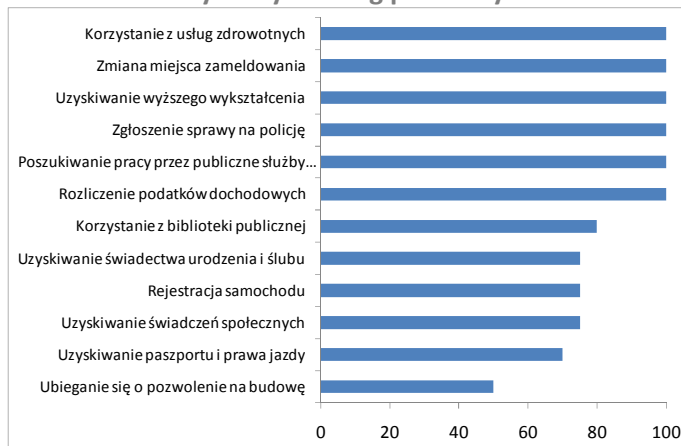


Uwaga: Czarną kreską oznaczono średni wynik w państwach Unii Europejskiej (UE-27)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z raportu Komisji Europejskiej (2010)

Konstrukcja badania CapGemini umożliwia prześledzenie wyników, jakie uzyskała Polska w odniesieniu do poszczególnych usług publicznych (Wykres 4.). Najwyższym stopniem zaawansowania (wynik w przedziale 80-100 proc.) cechuje się 6 z 12 usług publicznych skierowanych do osób indywidualnych. Na szczególną uwagę wśród nich zasługuje zgłoszenie sprawy (np. przestępstwa) na policję, gdyż jeszcze w 2009 r. w poprzedniej edycji badania CapGemini usłudze tej przypisano jedynie 20 proc. pod względem zaawansowania. Oznacza to, że w ciągu minionego roku osiągnięto skokowy postęp, jeśli chodzi o jej udostępnienie przez Internet. Podobny, choć nie tak spektakularny sukces osiągnięto w przypadku zmiany miejsca zameldowania. Do usług publicznych, które wciąż świadczone są głównie drogą tradycyjną należą: uzyskiwanie stypendium naukowego (badane w ramach usługi: uzyskiwanie świadczeń społecznych), ubieganie się o pozwolenie na budowę oraz uzyskiwanie prawa jazdy i paszportu. Udostępnienie tych usług drogą elektroniczną powinno stać się w najbliższym czasie jednym z priorytetów, jeśli chodzi o informatyzację administracji publicznej.

Wykres 4. Stopień zaawansowania wybranych usług publicznych w Polsce w 2010 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu Komisji Europejskiej (2009)



Jeśli chodzi o usługi dla przedsiębiorstw, to zarówno rejestracja firmy oraz zgłaszanie pracowników do ubezpieczenia społecznego, jak również rozliczanie podatków (CIT i VAT)⁵ oraz sporządzanie deklaracji celnej są w pełni dostępne za pośrednictwem Internetu. Jedyne usługi, w przypadku których nie jest to możliwe, to przekazanie danych do urzędu statystycznego oraz uzyskanie pozwoleń związanych z ochroną środowiska.

Podsumowując, Polska później niż inne państwa Unii Europejskiej podjęła działania na rzecz informatyzacji urzędów oraz udostępnienia usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorstw drogą elektroniczną. Dlatego przez długi czas (do 2007 r. włącznie) otrzymywała pod tym względem bardzo niskie oceny w międzynarodowych badaniach, prowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej. Jednak zapoczątkowane w 2004 r. i zintensyfikowane w 2008 r. reformy oraz dostęp do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej pozwoliły wyposażać administrację publiczną w niezbędną infrastrukturę informatyczną oraz umiejętności, tak aby coraz więcej usług publicznych mogło być świadczonych drogą elektroniczną. W efekcie, w okresie 2007-2010, Polska odnotowała szybki postęp we wdrażaniu e-administracji. Obecnie jedynie nieliczne usługi publiczne nie mogą być w dużym zakresie zrealizowane za pośrednictwem Internetu.

⁵ W tym względzie wyniki badania CapGemini są sprzeczne z wynikami raportu Doing Business. Może to wynikać z różnych kryteriów dostępności danej usługi przez Internet.



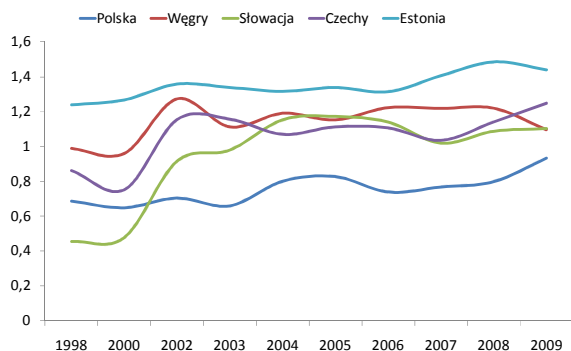
3. Jakość otoczenia regulacyjnego

3.1. Ogólna ocena otoczenia regulacyjnego w Polsce

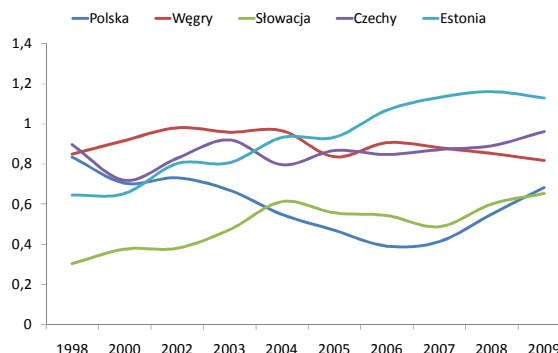
Jakość regulacji stanowi jeden z wymiarów dobrego rządzenia, który analizowany jest w ramach projektu Worldwide Governance Indicators za pomocą wskaźników jakości regulacji (*Regulatory Quality*) oraz rządów prawa (*Rule of Law*). Pierwszy z nich odzwierciedla zdolność organów władzy do formułowania oraz wdrażania regulacji wspierających rozwój sektora prywatnego w gospodarce. Drugi obejmuje stopień przestrzegania swobód obywatelskich, takich jak swoboda zawierania oraz egzekwowania umów albo ochrona praw własności. Oba wskaźniki, podobnie jak omawiany wcześniej wskaźnik efektywności rządzenia, stanowią średnią ważoną szeregu innych indeksów obliczanych najczęściej na podstawie opinii ekspertów i są wystandaryzowane w przedziale <-2,5; 2,5>.

Ocena Polski zarówno pod względem jakości regulacji (wartość wskaźnika: 0,934), jak i rządów prawa (wartość wskaźnika 0,683) jest raczej negatywna.⁶ W obu kategoriach zajmuje dopiero 22 miejsce wśród państw Unii Europejskiej wyprzedzając jedynie Grecję, Włochy, Rumunię, Bułgarię oraz Słowenię (w przypadku jakości regulacji) i Słowację (w przypadku rządów prawa).

Wykres 5. Wskaźnik jakości regulacji wg Banku Światowego w Polsce, Czechach, Słowacji, Węgrzech i Estonii, w latach 1998-2009



Wykres 6. Wskaźnik rządów prawa wg Banku Światowego w Polsce, Czechach, Słowacji, Węgrzech i Estonii, w latach 1998-2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych World Governance Indicators Banku Światowego

Pozytywnym zjawiskiem jest jednak to, że pozycja Polski w tym rankingu uległa wyraźnej poprawie między rokiem 2007 a 2009. Wcześniej Polskę klasyfikowano na jeszcze odleglejszej – 24 lub 25 pozycji w Unii Europejskiej. Inną kwestią jest, że obecnie obserwowana poprawa ma po pierwsze charakter jednorazowy (trudno więc ocenić, czy jest przejawem trwalszej tendencji), a po drugie w przypadku wskaźnika rządów prawa jest to zaledwie powrót do pozycji zajmowanej w latach 2002-2003. Tym niemniej, zauważalna poprawa opinii ekspertów na temat otoczenia regulacyjnego w Polsce jest zjawiskiem godnym odnotowania. Należy jednak pamiętać, że wskaźniki opracowywane w ramach *Worldwide Governance Indicators* obrazują jedynie ekspercką ocenę jakości regulacji w

⁶ Wartości obydwu wskaźników Banku Światowego przedstawione zostały za rok 2009 (ostatni dostępny).



Polsce. Aby mieć pełniejszy obraz problemu, należy przyrzeć się również ich empirycznej charakterystyce opisanej w dalszej części niniejszego raportu.

Zagadnieniu jakości otoczenia regulacyjnego poświęcony jest przyjęty w 2002 r. przez Komisję Europejską program *Better Regulations*. Jego celem jest stymulacja rozwoju gospodarczego poprzez uproszczenie prawodawstwa oraz zmniejszenie obciążeń biurokratycznych zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i poszczególnych państw członkowskich. Polska włączyła się w te działania poprzez prowadzony przez Ministerstwo Gospodarki Program Reformy Regulacji. Jego pierwsza edycja została uchwalona w 2006 r. i zaplanowana do realizacji w latach: 2006-2008 (MG 2006). W jej ramach zaplanowano przegląd oraz uproszczenie aktów prawnych, usprawnienie systemu oceny skutków regulacji oraz dokonanie pomiaru kosztów administracyjnych oraz ich zredukowanie o 25 proc. do roku 2012. Działania te zostały rzeczywiście podjęte, ale w niewystarczającym stopniu lub tempie, dlatego w kolejnej edycji programu, uchwalonej w 2010 r. i zaplanowanej do realizacji w latach 2010-2011 przewidziano głównie ich kontynuację oraz intensyfikację (MG 2010). Ze względu na niewystarczającą liczbę pomiarów obciążeń biurokratycznych, trudno na chwilę obecną ocenić skuteczność zrealizowanych dotychczas reform.

3.2. Obciążenie biurokratyczne przedsiębiorstw

Począwszy od 2004 r. Bank Światowy w ramach programu *Doing Business* prowadzi systematyczne i szeroko zakrojone badania nad otoczeniem regulacyjnym przedsiębiorstw. Obecnie szczegółowej analizie poddanych jest 9 obszarów regulacji: od procesu rejestrowania firmy, przez formalności związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (uiszczanie podatków, dochodzenie należności, etc.), aż po procedury upadłościowe przedsiębiorstw. Państwa objęte badaniem (w 2011 r. było ich 183) szeregowane są w rankingu pod względem łatwości prowadzenia biznesu (*ease of doing business index*). Dla każdego z analizowanych obszarów regulacji formułowane są również odpowiednie subrankingi. Od wielu lat najwyższe noty w raportach *Doing Business* zbierają takie państwa jak: Singapur, Hong Kong oraz państwa anglosaskie: Nowa Zelandia, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone i Kanada. Spośród państw Europy Środkowej i Wschodniej najwyżej oceniane są państwa bałtyckie: Estonia, Litwa i Łotwa. Polska systematycznie zajmuje miejsca w siódmej dziesiątce ogólnego rankingu (patrz: Tabela 1).

Tabela 1. Polska w rankingach *Doing Business* w latach 2007-2011

	2006	2007	2008	2009	2010
Łatwość prowadzenia biznesu*	75	74	76	73	70
Rozpoczynanie działalności gospodarczej	114	129	145	115	113
Wnoszenie i oddawanie do użytku budowli	146	156	158	166	164
Rejestracja prawa własności	86	81	84	86	86
Dostęp do kredytu	65	68	28	14	15
Ochrona inwestorów	33	33	38	41	44
Uiszczanie podatków	71	125	142	148	121
Obrót międzynarodowy	102	40	41	46	49
Dochodzenie należności	112	68	68	76	77
Zamykanie działalności gospodarczej	85	88	82	86	81

* Ranking ten stanowi podsumowanie wyników, jakie osiągnął dany kraj we wszystkich analizowanych w danej edycji raportu kategoriach.



Warto odnotować duże zróżnicowanie ocen w poszczególnych kategoriach. W niektórych z nich, np. dostęp do kredytu, czy ochrona inwestorów, Polska otrzymuje relatywnie wysokie noty, zaś w innych zajmuje bardzo odległe miejsca w rankingu. W dalszej części rozdziału obszary te zostaną omówione szczegółowo, tak aby nakreślić możliwie pełny obraz otoczenia regulacyjnego w Polsce.

3.2.1. Rozpoczynanie działalności gospodarczej

Pierwszym rodzajem obciążeń biurokratycznych, z jakimi spotyka się przedsiębiorca, są procedury towarzyszące rejestracji firmy. Jeśli są one kosztowne i czasochłonne, to działają jak bariery wejścia zniechęcające do legalizowania działalności gospodarczej i wypychające przedsiębiorców do szarej strefy. W ten sposób mogą one stanowić poważne ograniczenie dla swobodnej konkurencji na rynku. Dlatego ważne jest, by proces rejestracji firmy był możliwie mało czasochłonny, nieskomplikowany oraz nie wymagał ponoszenia zbędnych nakładów finansowych.

Polska należy do państw, w których proces rejestracji firmy jest dość kosztowny i czasochłonny. Zgodnie z raportem *Doing Business 2011*, zajmuje to przeciętnie 32 dni, wymaga przeprowadzenia 6 procedur oraz pochłania 17,5 proc. rocznego dochodu narodowego *per capita* (patrz Ramka 1). Wśród 183 przebadanych przez Bank Światowy w 2010 r. państw Polska zajęła dopiero 113 miejsce pod względem łatwości rozpoczęcia działalności gospodarczej.

Ramka 1. Rozpoczynanie działalności gospodarczej w Polsce w 2010 r.

Najatrakcyjniejszą formą prawną firmy dla osób rozpoczynających dopiero działalność gospodarczą, jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Aby taką spółkę zarejestrować należy wykonać 6 czynności urzędowych:

- 1. Sporządzenie u notariusza umowy zawarcia spółki z.o.o.** Procedura ta nie jest czasochłonna (zajmuje 1 dzień), ale wymaga poniesienia kosztów w wysokości kilku tysięcy zł. (dokładna kwota zależy od indywidualnej stawki notariusza oraz złożoności sprawy).
- 2. Zdeponowanie kapitału zakładowego spółki w banku oraz otwarcie rachunku firmowego.** Nie wymaga to ponoszenia kosztów czasowych ani finansowych.
- 3. Rejestracja firmy w Krajowym Rejestrze Sądowym.** Od 2009 r. w tej samej instytucji można równocześnie uzyskać numery REGON, NIP oraz zgłosić się do ubezpieczenia społecznego. Jest to najbardziej czasochłonna procedura w całym procesie rejestracji spółki. Trwa ona przeciętnie aż 4 tygodnie i wymaga uiszczenia 1500 zł.
- 4. Rejestracja firmy w Urzędzie Skarbowym** na potrzeby opłacania podatku VAT. Procedura ta trwa ok. 1 dnia i wymaga poniesienia opłaty w wysokości 170 zł.
- 5. Rejestracja firmy w Państwowej Inspekcji Sanitarnej.** Jest to bezpłatne i trwa 1 dzień.
- 6. Rejestracja firmy w Państwowej Inspekcji Pracy.** Jest to również bezpłatne i trwa 1 dzień.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych projektu *Doing Business 2011*, realizowanego przez Bank Światowy

Należy zaznaczyć, że w 2009 r. przeprowadzono reformę mającą na celu poprawę sytuacji w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej. Po pierwsze, zmniejszono dziesięciokrotnie (z 50 tys. zł do 5



tys. zł) poziom minimalnego kapitału zakładowego wymaganego do otwarcia spółki z o.o.⁷ Drugim bezpośrednim następstwem wspomnianej reformy jest to, że osoby rozpoczynające działalność gospodarczą nie muszą już osobiście występować o przyznanie numerów REGON i NIP, ani zgłaszać się do ubezpieczenia społecznego. Zrobi to za nich urzędnik Krajowego Rejestru Sądowego. Pozwoliło to zmniejszyć z 10 do 6 liczbę procedur towarzyszących rejestracji spółki z o.o. Wbrew oczekiwaniom nie spowodowało to jednak skrócenia czasu koniecznego do ich dopełnienia. Przed reformą wymagało to 31 dni, zaś po reformie 32 dni. Dla porównania, przeciętny czas potrzebny na zarejestrowanie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w krajach OECD wynosi ok. 14 dni, zaś w wielu państwach, na przykład na Węgrzech, we Włoszech, bądź Estonii można to zrobić w ciągu mniej niż tygodnia. Na tym tle dotychczasowe działania podjęte przez Polskę na rzecz ułatwienia zakładania firm, pomijając zmniejszenie wymogów kapitałowych, należy uznać za porażkę. Jej główną przyczyną było to, że wprawdzie przedsiębiorcy zostali odciążeni przez administrację publiczną w załatwianiu procedur, ale same procedury nie zostały uproszczone i wciąż wymagają czasochłonnej komunikacji między urzędami.

Wzorując się na państwach, którym udało się ograniczyć obciążenia biurokratyczne związane z zakładaniem firmy, skuteczna reforma w Polsce powinna uwzględniać dwa elementy. Po pierwsze, konieczne jest utworzenie platformy informatycznej umożliwiającej wielostronną komunikację między osobami rozpoczynającymi działalność gospodarczą a organami administracji publicznej: GUS-em, ZUS-em, urzędami skarbowymi, PIP-em oraz Sanepidem. Taka platforma (na przykład wspomniany w poprzedniej części raportu ePUAP) znacząco przyspieszyłaby obieg dokumentów związanych z rejestracją firmy oraz, jak wskazuje przykład Nowej Zelandii, mogłaby wyeliminować konieczność odwiedzania jakiegokolwiek urzędu przez osobę chcącą zarejestrować spółkę z o.o. Po drugie, warto rozważyć zniesienie konieczności sformułowania umowy zawarcia spółki z o.o. w formie aktu notarialnego. Obowiązek ten generuje niepotrzebne koszty dla początkujących przedsiębiorców, a o jego zbędności świadczy fakt, że w większości państw jest on nieobecny. Warto podkreślić, że pierwszy z wymienionych postulatów znajduje się obecnie w fazie realizacji w Polsce. Od 1 lipca 2011 rozpocznie funkcjonowanie Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej – system gromadzący i udostępniający informacje o przedsiębiorcach drogą elektroniczną. Docelowo wraz z tzw. Pojedynczym Punktem Kontaktowym rejestr ten ma umożliwić rejestrację firmy za pośrednictwem internetu oraz znacząco skrócić całą procedurę. Jeśli tak się rzeczywiście stanie, to można się spodziewać, że pozycja Polski w rankingu państw pod względem łatwości rozpoczynania działalności gospodarczej ulegnie wyraźnej poprawie.

3.2.2. Regulacje dotyczące inwestycji budowlanych

Prowadzenie legalnego biznesu wymaga nie tylko zarejestrowania firmy, ale również uzyskiwania decyzji administracyjnych (zezwoleń, licencji, certyfikatów) koniecznych do prowadzenia różnych obszarów działalności gospodarczej, na przykład budowania obiektów użytkowych (biur, magazynów, fabryk) i mieszkalnych. Regulacje w tym obszarze są corocznie badane w ramach programu *Doing Business*. Przedmiotem analizy jest stopień ich skomplikowania oraz czaso- i kosztochłonność. W tej

⁷ Wymogi kapitałowe są wprowadzane w celu ochrony interesu wierzycieli oraz kontrahentów potencjalnej spółki. Jednak, jak wskazują badania, w rzeczywistości nie spełniają one swojej funkcji i stanowią niepotrzebną barierę wejścia dla przedsiębiorców (EBOiR/Bank Światowy 2007)



kategorii Polska przedstawia się wyjątkowo niekorzystnie na tle innych państw. Procedury administracyjne związane z budową obiektów gospodarczych są liczne i skomplikowane, trwają wyjątkowo długo oraz wiążą się z relatywnie wysokimi kosztami (patrz Tabela 2). W efekcie, Polska zajęła dopiero 164 miejsce (na 183) w rankingu *Doing Business 2011* pod względem dotkliwości obciążeń biurokratycznych dotyczących inwestycji budowlanych. Co gorsza, od co najmniej 2005 r. nie przeprowadzono żadnej istotnej reformy, która miałaby te obciążenia zmniejszyć. Wprawdzie w 2009 r. w trakcie prac sejmowej komisji „Przyjazne Państwo” powtała a nawet została przegłosowana przez sejm nowelizacja prawa budowlanego upraszczająca procedurę uzyskiwania pozwolenia na budowę, ale wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego została ona uznana za niekonstytucyjną i nie weszła w życie. W efekcie pozycja Polski na tle innych krajów systematycznie pogarsza się. Jeszcze w 2006 r. Polska została sklasyfikowana na 146 miejscu, w 2008 r. na 158, zaś już w 2009 r. na 166 miejscu.

Tabela 2. Obciążenia biurokratyczne związane z inwestycjami budowlanymi w wybranych państwach w 2010 r.

Państwo	Liczba procedur	Czasochłonność procedur (liczba dni)	Koszt (jako proc. rocznego dochodu per capita)
Polska	32	311	121,8
Czechy	36	150	16,4
Słowacja	13	287	12,7
Węgry	31	189	9,8
Estonia	14	134	29,9
państwa OECD	15,8	166,3	62,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu *Doing Business 2011*.

O niskiej pozycji Polski w rankingu *Doing Business* w omawianym obszarze przesądza nie sama liczba wymaganych procedur administracyjnych, z których wiele jest stosunkowo nieskomplikowanych (patrz Ramka 2), ale przede wszystkim ich czas i koszt potrzebny do ich przeprowadzenia. Najbardziej czasochłonne jest uzyskiwanie pozwoleń na budowę oraz na użytkowanie budynku. Mimo istniejących ustawowych ograniczeń długości oczekiwania na obie decyzje, są one wydawane z dużymi i trudnymi do przewidzenia opóźnieniami. Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być przyjęcie zasady, że milczenie urzędu oznacza zgodę. Gdyby na przykład Urząd Nadzoru Budowlanego nie zgłosił sprzeciwu w ciągu 30 od złożenia wniosku o pozwolenie na użytkowanie budynku, to pozytywna decyzja wydawana byłaby automatycznie. Wprawdzie zasada ta wydaje się radykalna, ale w wielu państwach, na przykład w Niemczech i na Litwie (por. *Doing Business 2011*), z powodzeniem jest stosowana, także w procedurach związanych z uzyskiwaniem pozwolenia na budowę.⁸

Ramka 2. Procedury administracyjne związane z budową i oddaniem do użytku magazynu

Aby móc zbudować, a potem wykorzystywać budynek użytkowy w Polsce, należy uzyskać szereg

⁸ Warto zaznaczyć, że zasada „milczenie oznacza zgodę” odnośnie uzyskiwania pozwolenia na budowę (ale nie na użytkowanie) została wprowadzona w zakwestionowanej przez Trybunał Konstytucyjny nowelizacji prawa budowlanego z 2009 r. Zastrzeżenia dotyczyły jednak nie samej tej zasady, ale niedostatecznego zabezpieczenia w ustawie interesów stron trzecich inwestycji budowlanych (np. sąsiadów). Przy odpowiednim zmodyfikowaniu przepisów, reguła „milczenie oznacza zgodę” wciąż mogłaby mieć zastosowanie.



decyzji administracyjnych, co przeciętnie zajmuje 311 dni, wymaga wykonania 32 czynności urzędowych i poniesienia kosztów w wysokości około 122 proc. przeciętnego rocznego dochodu per capita. Przeprowadzenie procesu inwestycyjnego, oprócz przygotowania projektów oraz samej budowy, wymaga w szczególności:

- 1. Uzyskania warunków podłączenia do budynku mediów:** elektryczności, wody i telekomunikacji. Zajmuje to około 3 tygodni i wymaga kontaktu z trzema instytucjami;
- 2. Uzyskania map geodezyjnych oraz ich aktualizacji.** W tym celu należy odwiedzić stosowny urząd oraz zatrudnić licencjonowanego geodetę do aktualizacji otrzymanych map. Zajmuje to około dwóch tygodni i wymaga wydatkowania ok. 2 tys. PLN.
- 3. Uzyskania dokumentacji geotechnicznej,** zawierającej informację o warunkach glebowych i wodnych w miejscu posadowienia fundamentów budynku. Sporządzenie dokumentacji trwa przeciętnie ok. 3 tygodni i kosztuje ok. 10 tys. PLN.
- 4. Uzyskania akceptacji projektu budowlanego** przez inspektora sanitarnego (Sanepid), straż pożarną, specjalistę od BHP oraz zarządcę drogi publicznej. Trwa to ok. 2 tygodni w czterech równoległych procedurach.
- 5. Otrzymania pozwolenia na budowę.** Jest to najbardziej czasochłonna procedura administracyjna w całym procesie inwestycyjnym. Zgodnie z przepisami pozwolenie na budowę powinno zostać wydane w ciągu 65 dni, ale w praktyce trwa to znacznie dłużej – nawet około roku (przeciętnie 180 dni).
- 6. Powiadomienia władz gminy o rozpoczęciu budowy** oraz zarejestrowanie dziennika budowy.
- 7. Zawarcia umów na dostarczanie elektryczności,** wody, telekomunikacji oraz odbiór ścieków oraz odbycie inspekcji przez dostawców (łącznie 8 procedur administracyjnych).
- 8. Zawiadomienia o zakończeniu budowy** następujących instytucji: inspektoratu ochrony środowiska, Sanepidu, Państwowej Inspekcji Pracy oraz Straży Pożarnej, a następnie odbycie z ich strony inspekcji. Łącznie wymaga to wykonania 8 czynności urzędowych i 2 tygodni.
- 9. Przeprowadzenia geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej** oraz dostarczenie zaktualizowanej mapy geodezyjnej do administracji geodezyjnej (2 procedury)
- 10. Uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynku,** po uprzednim dostarczeniu licznych dokumentów: dziennika budowy, protokołów z inspekcji oraz dokumentów od dostawców mediów. Przeciętny czas oczekiwania na pozwolenie na użytkowanie budynku trwa aż 74 dni, mimo że zgodnie z prawem czas ten nie powinien przekraczać 30 dni, a w trudniejszych przypadkach 60 dni.
- 11. Odbycie inspekcji powykonawczej** ze strony Gminnego Nadzoru Budowlanego.

Jak już wspomniano, poważnym problemem jeśli chodzi o procedury administracyjne towarzyszące inwestycjom budowlanym jest ich wysoki koszt. Jego źródłem jest przede wszystkim praca zewnętrznych ekspertów: geodety opracowującego dokumentację geotechniczną oraz specjalistów w zakresie zabezpieczeń przeciwpożarowych oraz bezpieczeństwa i higieny pracy. Bardzo kosztowne jest również porozumienie z dostawcą elektryczności na podłączenie budynku do sieci energetycznej. Opłata jest ustalona jako 25 proc. kosztów późniejszego podłączenia i w skomplikowanych przypadkach może wynosić nawet kilkadziesiąt tysięcy PLN. Trudno nie odnieść wrażenia, że wielkość tych nakładów wynika z uprzywilejowanej pozycji, jaką cieszą się eksperci budowlani oraz dostawcy mediów. Inwestor jest zmuszony skorzystać z ich usług, przy czym dysponuje niewielkim polem manewru, jeśli chodzi o ich wybór. W związku z tym eksperci mogą do pewnego stopnia narzucić wysokie ceny swoich usług. Rozwiązaniem mogłoby być po pierwsze, sprawdzenie, czy wszystkie



obecnie wymagane inspekcje i ekspertyzy są rzeczywiście konieczne, a po drugie, zwiększenie konkurencji między ekspertami budowlanymi, na przykład poprzez otwarcie dostępu do zawodu.

3.2.3. Uzyskiwanie kredytu

Gdyby nie kredyt bankowy, zarówno obrotowy, jak i inwestycyjny, prowadzenie firm byłoby o wiele trudniejsze, a ich rozwój znacznie wolniejszy. Dostęp do kredytu uzależniony jest nie tylko od stopnia rozwoju rynku finansowego, ale również od istnienia odpowiednich regulacji zabezpieczających interes wierzycieli oraz dłużników. Prawo powinno po pierwsze umożliwiać stworzenie jak najszerzego rejestru historii kredytowych firm oraz osób prywatnych. Im więcej informacji taki rejestr zawiera, nie tylko od instytucji finansowych, ale również na przykład dostawców mediów, tym pełniejsza jest informacja o wypłacalności określonego podmiotu. Po drugie, prawo powinno umożliwiać ustanawianie jak najszerzej klasy zabezpieczeń: aktywów ruchomych i nieruchomości, bieżących i przyszłych, trwałych i nietrwałych.

Polska należy do państw mogących poszczycić się regulacjami umożliwiającymi szeroki i łatwy dostęp do kredytów dla firm i osób prywatnych. W rankingu *Doing Business 2011* zajęła w tej kategorii wysokie 15 miejsce, najwyższe ze wszystkich subrankingów, w jakich w tym roku została sklasyfikowana. Tak dobry wynik jest przede wszystkim konsekwencją działalności Biura Informacji Kredytowej (BIK). Jest to instytucja założona przez konsorcjum polskich banków, gromadząca i udostępniająca szeroki zakres informacji na temat historii kredytowych firm oraz osób prywatnych. Rejestr obejmuje obecnie zdecydowaną większość klientów instytucji finansowych, znacząco ułatwiając ocenę ich wiarygodności kredytowej. Stopniowe rozszerzanie działalności BIK, zarówno co do zakresu zbieranych informacji, jak i liczby objętych podmiotów, spowodowało systematyczną poprawę dostępności do kredytu w Polsce w ostatnich latach.⁹ Nie byłoby to możliwe bez odpowiednich regulacji w zakresie udostępniania i przekazywania danych osobowych. Wysoką notę (9 na 10 punktów) zdobyły także polskie uregulowania prawne dotyczące uprawnień dłużników oraz wierzycieli. Ci pierwsi mają zapewnioną elastyczność co do ustanawianych zabezpieczeń kredytu. Drudzy natomiast mają zabezpieczone prawo dochodzenia swoich roszczeń, mimo że procedura egzekucyjna jest bardzo czasochłonna i nieefektywna (dochodzenie należności zostało opisane w dalszej części raportu).

3.2.4. Ochrona inwestorów

Jednym z podstawowych problemów związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstw jest konflikt interesów między właścicielami (udziałowcami) firmy a osobami, które kierują nią na co dzień. Ci pierwsi zainteresowani są dobrą kondycją przedsiębiorstwa w długim okresie. Członkowie zarządu natomiast dążą do zmaksymalizowania własnych zysków, co może wchodzić w konflikt z tym, co jest najlepsze dla kierowanej przez nich firmy. Z tego punktu widzenia, ważne jest zapewnienie odpowiedniego ładu korporacyjnego definiującego prawa i obowiązki stron potencjalnego konfliktu oraz wymuszającego przejrzystość działalności przedsiębiorstw. Międzynarodowe badania

⁹ Jeszcze w rankingu *Doing Business 2007* Polska znajdowała się dopiero na 65 miejscu pod względem dostępu do kredytu. Od tamtego czasu uregulowania prawne w tym obszarze nie zmieniły się istotnie, ale zauważalny jest wzrost zakresu rejestru informacji kredytowej.



porównawcze w tym zakresie są cyklicznie przeprowadzane w ramach raportów *Doing Business*. Analizie poddawane są 3 wymiary ładu korporacyjnego: zakres wymaganej przez prawo jawności transakcji zawieranych przez przedsiębiorstwa (1), zakres odpowiedzialności menadżerów (2) oraz instrumenty prawne ochrony interesów inwestorów (3).

Ocena ładu korporacyjnego w Polsce na tle innych państw jest relatywnie wysoka. Na szczególną uwagę zasługuje bardzo duża liczba instrumentów prawnych, jakie pozostają do dyspozycji inwestorów dla ochrony swoich interesów. Wysokie są również wymogi co do jawności transakcji podejmowanych przez zarząd. W obu kategoriach Polska zanotowała lepsze noty niż inne państwa OECD. Z negatywną oceną spotkały się natomiast regulacje co do zakresu odpowiedzialności menadżerów przedsiębiorstw. Ogółem, stopień ochrony inwestorów został oceniony na 6 punktów na 10 możliwych, co pozwoliło Polsce zająć 44 miejsce w rankingu *Doing Business 2011*. Jest to dość wysoka pozycja, ale jeszcze w trzy lata wcześniej Polska zajmowała wyższe - 33 miejsce. Zaniechanie reform, szczególnie co do zwiększenia odpowiedzialności menadżerów, może prowadzić do dalszego pogarszania się względnej oceny ochrony inwestorów w Polsce.

Tabela 3. Ocena ładu korporacyjnego w wybranych państwach w 2010 r.

Państwo	Stopień jawności transakcji (0-10)	Stopień odpowiedzialności menadżerów (0-10)	Instrumenty prawne ochrony udziałowców (0-10)	Indeks ochrony inwestorów*
Polska	7	2	9	6
Czechy	2	5	8	5
Słowacja	3	4	7	4,7
Węgry	2	4	7	4,3
Estonia	8	3	6	5,7
państwa OECD	6	5,2	6,8	6

* Uwaga: indeks ochrony inwestorów jest średnią arytmetyczną indeksów znajdujących się w kolumnach po lewej stronie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu *Doing Business 2011*.

3.2.5. Uiszczanie podatków

Ważnym elementem otoczenia regulacyjnego przedsiębiorstw jest system podatkowy. Aby nie generował on nadmiernego obciążenia administracyjnego, powinien być przejrzysty oraz nieskomplikowany, tak aby zminimalizować ryzyko błędów przy obliczaniu należnych podatków oraz czas, jaki trzeba poświęcić na ich opłacenie. Ponadto, stawki podatkowe powinny być możliwie niskie, aby w jak najmniejszym stopniu spowalniały rozwój przedsiębiorstw oraz nie zachęcały do prowadzenia działalności w szarej strefie.

Polska należy do państw wyróżniających się raczej negatywnie pod względem jakości systemu podatkowego. W rankingu *Doing Business 2011* znalazła się dopiero na 121 miejscu wśród 183 państw. Wprawdzie stawki podatkowe w Polsce są zbliżone do obowiązujących w krajach rozwiniętych, ale czas, jaki trzeba poświęcić na obliczenie, opłacenie oraz udokumentowanie wszystkich podatków w przedsiębiorstwie wynosi około czterdziestu dni roboczych i jest o połowę dłuższy niż przeciętnie w państwach OECD. Jest to skutkiem przede wszystkim dużej liczby płatności, jakie przedsiębiorstwa muszą uiszczać w ciągu roku. Chodzi przede wszystkim o comiesięczne wpłaty podatków CIT oraz VAT (razem 24 z 29 płatności).



Tabela 4. Obciążenia biurokratyczne związane z płaceniem podatków przez małe i średnie przedsiębiorstwa w wybranych państwach w 2010 r.

Państwo	Liczba płatności w ciągu roku*	Łączny czas potrzebny na opłacenie podatków (w godzinach)	Łączna stawka podatkowa od przedsiębiorstw
Polska	29	325	42,3
Czechy	12	557	48,8
Słowacja	31	257	48,7
Węgry	14	277	53,3
Estonia	7	81	49,6
państwa OECD	14,2	199,3	43,0

* Uwaga: Jeśli dany podatek można opłacić w całości drogą elektroniczną, wraz z możliwością przesłania związanych z tym dokumentów, to niezależnie od tego ile razy w roku należy go uiścić, jest on traktowany jako pojedyncza płatność.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu *Doing Business 2011*.

W ciągu ostatnich 4 lat przeprowadzono w Polsce szereg reform mających na celu usprawnienie systemu podatkowego. W latach 2007-2008 zmniejszono składkę rentową opłacaną przez pracodawców. Systematycznie upraszczany jest również sposób odprowadzania podatku VAT. Zmiany te spowodowały wprowadzenie awansu Polski w odpowiednim rankingu *Doing Business* (przesunięcie z miejsca 148 w 2010 r. na 121 w 2011 r.), ale nie był on znaczący. Jest to konsekwencją sposobu liczenia płatności podatkowych przez ekspertów Banku Światowego. Jeśli dany podatek można uiścić i rozliczyć w pełni za pośrednictwem Internetu, to jest on traktowany jako jedna płatność, niezależnie od tego jak często w skali roku trzeba go odprowadzać. Gdyby przedsiębiorcy działający w Polsce mogli w ten sposób w pełni rozliczyć podatek VAT i CIT, to nie tylko oszczędziliby czas, ale również zmniejszyłaby się znacząco odnotowywana liczba płatności w systemie podatkowym. W konsekwencji pozycja Polski w rankingu *Doing Business* uległaby dużej poprawie.

3.2.6. Egzekwowanie kontraktów

Dochodzenie należności od nieuczciwych, bądź niewypłacalnych kontrahentów jest procesem trudnym i długotrwałym, ponieważ wymaga zaangażowania organów wymiaru sprawiedliwości w celu należytego zabezpieczenia interesów obydwu stron sporu. Proces ten powinien być jednak możliwie szybki i efektywny, aby jak najbardziej ułatwić prowadzenie działalności gospodarczej. Zgodnie z raportem *Doing Business 2011* Polska nie wyróżnia się pozytywnie pod tym względem. Wprowadzenie kosztu egzekucji należności jest relatywnie niski i wynosi ok. 12 proc. kwoty roszczenia (w państwach OECD jest to średnio 19,2 proc.), ale już przeciętny czas trwania postępowania wynosi aż 830 dni i znacząco przekracza standardy państw rozwiniętych, w których odbywa się to średnio w ciągu 507 dni. W efekcie, Polska zajęła dopiero 77 miejsce na 183 kraje w odpowiednim rankingu *Doing Business 2011*.

Jedyna istotna poprawa pozycji Polski pod względem efektywności dochodzenia należności nastąpiła w 2007 r. (raport *Doing Business 2008*) w wyniku wprowadzenia reformy funkcjonowania komorników sądowych. Wcześniej istniały silne bariery dostępu do zawodu. Nowi komornicy mogli być powoływani jedynie decyzją ministra sprawiedliwości na wniosek prezesa sądu rejonowego po konsultacji z krajową radą komorniczą. W efekcie liczba komorników była bardzo ograniczona.



Ponadto dysponowali oni faktycznym monopolem terytorialnym, zaś ceny za ich usługi były regulowane. Brak konkurencji sprawiał, że egzekucja długu po prawomocnym wyroku sądu trwała aż 180 dni (najdłużej w Europie pomijając Włochy) i była bardzo kosztowna. Dopiero w 2007 r. zliberalizowano omawiane przepisy. Odtąd nowi komornicy są powoływani suwerenną decyzją ministra sprawiedliwości. Ponadto zniesiony został monopol terytorialny (za wyjątkiem egzekucji z nieruchomości) oraz umożliwiono konkurencję cenową, chociaż wyłącznie w odniesieniu do kosztów zmiennych (np. podróży), a nie prowizji. Mimo połowiczności reformy (konkurencja między komornikami wciąż jest niewielka, zaś o ich liczbie decyduje nie rynek, a decyzja ministra) czas egzekucji komorniczej uległ skróceniu do 30 dni, co przełożyło się na skrócenie całego procesu dochodzenia należności z 980 do 830 dni. Wciąż jednak jest to okres zbyt długi. Dalsze reformy powinny koncentrować się na usprawnianiu działalności sądów gospodarczych, które mimo stosunkowo wysokich nakładów i zatrudnienia są wyjątkowo mało efektywne (por. FOR, 2010).

3.2.7. Zamykanie działalności gospodarczej

Istotą gospodarki rynkowej jest selekcja przedsiębiorstw w toku nieustannej konkurencji o względy konsumentów. Z tego punktu widzenia ważna jest nie tylko swoboda rozpoczynania działalności gospodarczej przez nowych uczestników rynku, lecz także sprawne mechanizmy likwidacji nierentownych przedsiębiorstw. Proces bankructwa powinien przebiegać możliwie szybko, ale również w taki sposób, żeby wierzyciele oraz akcjonariusze upadającej firmy mogli odzyskać jak największą część swojego majątku. Jeśli przyczyną bankructwa jest jedynie brak płynności finansowej, a sama działalność operacyjna przedsiębiorstwa pozostaje rentowna, to do uzdrowienia sytuacji często wystarcza restrukturyzacja długu (wydłużenie okresu zapadalności, zmiana struktury zobowiązań). W wielu przypadkach konieczna jest także reorganizacja samego przedsiębiorstwa, sprzedaż części majątku, zmniejszenie zatrudnienia oraz zamknięcie przynoszących straty działów. Pełna fizyczna likwidacja bankrutującej firmy to ostateczność, ale jeśli jest konieczna to powinna być przeprowadzona bez zbędnej zwłoki.

W związku z tym jakość procedur upadłościowych oceniana jest przez pryzmat dwóch kryteriów. Po pierwsze, powinny one umożliwiać i ułatwiać (w miarę możliwości bez pośrednictwa sądu) zawarcie porozumienia między wierzycielami a przedsiębiorstwem w celu restrukturyzacji długu. Po drugie, jeśli takie porozumienie nie wystarczy, to osoba wyznaczona przez sąd do zarządzania przedsiębiorstwem postawionym w stan upadłości (nadzorca sądowy, zarządca lub syndyk) powinna mieć - poprzez odpowiedni system bodźców - motywację do tego, żeby postępowanie upadłościowe przeprowadzić możliwie szybko i z jak najmniejszą szkodą dla wierzycieli. Wysoki wskaźnik odzyskiwania należności w razie bankructwa przedsiębiorstwa stanowi gwarancję, że wierzyciele odzyskają dużą część swojego majątku w razie niepomyślnych okoliczności. Ryzyko, które ponoszą jest mniejsze, a tym samym koszty udzielania pożyczek również maleją. Innymi słowy, efektywność postępowań upadłościowych przekłada się na wzrost dostępności kapitału dla przedsiębiorstw, co z kolei nie pozostaje bez wpływu na rozwój gospodarczy.

Porównując funkcjonowanie procedur upadłościowych w różnych państwach, rozwiązania przyjęte w Polsce należy uznać za mało efektywne. Są one bardzo kosztowne, trwają długo (przeciętnie ok. trzech lat), a odzyskany w ich drodze majątek stanowi średnio jedynie ok. 31 proc. roszczeń wierzycieli (patrz Tabela 5). Odsetek ten jest zaskakująco mały nie tylko w porównaniu do średniej w



państwach rozwiniętych (OECD), ale również w stosunku do wskaźnika odzyskania należności w niektórych państwach regionu, np. w Czechach oraz na Słowacji. W konsekwencji, Polska zajmuje dopiero 81 miejsce w odpowiednim rankingu *Doing Business* i pozycja ta utrzymuje się od lat na praktycznie tym samym poziomie.

Tabela 5. Efektywność postępowań upadłościowych w wybranych państwach w 2010 r.

Państwo	Wskaźnik odzyskania należności (jako proc. roszczeń)	Czas postępowania (liczba lat)	Koszt postępowania (jako proc. majątku firmy)
Polska	31,3	3,0	20
Czechy	55,9	3,2	17
Słowacja	55,3	4,0	18
Węgry	37,9	2,0	15
Estonia	35,5	3,0	9
państwa OECD	69,1	1,7	9,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu *Doing Business 2011*.

Niska efektywność postępowań upadłościowych w Polsce wynika w dużej mierze z uprzywilejowanej pozycji syndyków jako funkcjonariuszy publicznych. Po pierwsze, dostęp do tego zawodu jest ograniczony (potrzebna jest specjalna licencja). Po drugie, zarówno przyporządkowanie syndyka do danej sprawy, jak i ustalenie jego wynagrodzenia pozostaje całkowicie w gestii sądu. Sytuacja ta jest o tyle niewłaściwa, że syndyk reprezentuje interes wierzycieli a nie wymiaru sprawiedliwości.¹⁰ Ci pierwsi jednak nie mają praktycznie żadnego wpływu na działalność syndyka, w związku z czym nie ma on bodźców do tego, by jak najszybciej i jak najskuteczniej zamykać prowadzone przez siebie sprawy.¹¹ Rozwiązaniem tego problemu mogłaby stać się reforma przenosząca znaczną część odpowiedzialności za postępowanie upadłościowe z wymiaru sprawiedliwości na wierzycieli. Zadaniem sądów byłoby jedynie nadzorowanie prawidłowości całego procesu (np. właściwej kolejności zaspokajania roszczeń). Wierzyciele zaś byłiby odpowiedzialni za zatrudnienie syndyka oraz ustalenie jego wynagrodzenia. Dzięki temu syndycy musieliby ze sobą konkurować i mieliby bodźce do zwiększania efektywności postępowań upadłościowych. Alternatywą jest powiązanie wynagrodzenia syndyków z osiąganym przez nich wskaźnikiem odzyskania należności. Należy przy tym podkreślić, że prawo powinno dopuszczać, a nawet promować pozasądowe zawieranie porozumień między wierzycielami a upadającym przedsiębiorstwem. Postępowanie z udziałem syndyka należy traktować jako ostateczność (por. raport *Doing Business 2011*).

¹⁰ Zybortowicz i Pilitowski (2008) zwracają również uwagę na to, że bliskie powiązanie syndyków z sędziami rodzi niepotrzebne ryzyko pojawienia się tzw. pogoni za rentą polityczną – zjawiska bliskiego korupcji.

¹¹ Ten sam problem dotyczy postępowań upadłościowych bez likwidacji majątku przedsiębiorstwa, w których zamiast syndyka powoływani są nadzorcy sądowi, zarządcy lub zarządcy przymusowi.



4. Kultura rządzenia

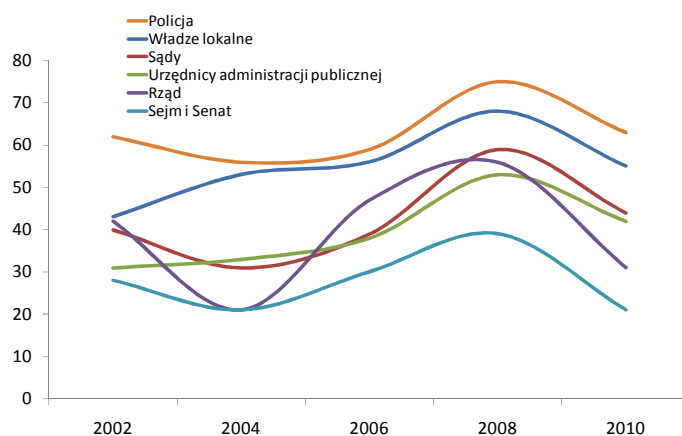
Trzecim elementem dobrego rządzenia, oprócz efektywności administracji publicznej oraz jakości otoczenia regulacyjnego, jest sposób w jaki sprawowana jest władza. Planowanie i realizacja zadań publicznych powinny przebiegać przy współdziałaniu społeczeństwa: przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych oraz obywateli. Aby było to możliwe, administracja publiczna musi informować o swoich działaniach, konsultować je oraz realizować we współpracy z partnerami społecznymi. W dalszej części rozdziału przeanalizowane zostaną trzy wyznaczniki wysokiej kultury sprawowania władzy, a więc zaufanie obywateli do instytucji publicznych, współpraca między urzędami a organizacjami pozarządowymi oraz podatność administracji publicznej na korupcję.

4.1. Poziom zaufania do instytucji publicznych

Jednym z podstawowych aspektów kultury rządzenia jest wizerunek instytucji publicznych wśród obywateli, w szczególności czy są one postrzegane jako sprawne i godne zaufania. Sprawność administracji publicznej, także w oczach jej interesariuszy, została omówiona w pierwszej części niniejszego raportu. Dalsza część rozdziału poświęcona będzie zaufaniu będącemu fundamentem współpracy w rozwiązywaniu problemów społecznych. Badania opinii publicznej w tym zakresie cyklicznie prowadzone są przez Centrum Badania Opinii Społecznej. Analizując ich wyniki należy wziąć pod uwagę, że Polacy są jednym z najbardziej nieufnych narodów w stosunku do jakichkolwiek osób oraz instytucji spoza najbliższego kręgu rodziny oraz znajomych (ESS Round 4 - 2008). Relatywnie największym zaufaniem (ponad 80 proc. ankietowanych) niezmiennie cieszą się organizacje charytatywne: Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, Caritas oraz Polska Akcja Humanitarna. Spośród instytucji państwowych wysokim zaufaniem obdarzane są przede wszystkim siły porządkowe: wojsko i policja. Następne w kolejności są instytucje międzynarodowe: Unia Europejska, Organizacja Narodów Zjednoczonych i Sojusz Północno-Atlantycki (NATO). Dopiero po nich w hierarchii zaufania lokują się krajowe organy władzy, najpierw lokalne instytucje samorządowe (55 proc.), sądy (44 proc.) a następnie kolejno: urzędnicy administracji publicznej (42 proc.), rząd (31 proc.) oraz Sejm i Senat (21 proc.). Niepokojące jest to, że w przypadku trzech ostatnich, respondenci częściej deklarują brak zaufania niż gotowość do jego okazania. Należy zarazem podkreślić, że poziom zaufania do urzędników administracji publicznej jest obecnie niższy jedynie o 3 pkt. proc. od zakładanego na 2010 r. w *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*. Szczegółowe wyniki badań CBOS zostały przedstawione na poniższym wykresie.



Wykres 7. Odsetek pozytywnych odpowiedzi na pytanie o to, czy dana instytucja jest godna zaufania, w latach 2002-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CBOS (2010)

Analizując zmiany, jakim podlegało zaufanie społeczne między 2002 a 2010 r., można zauważyć pewien wyraźny cykl, wspólny dla praktycznie każdej instytucji publicznej. Na początku poziom zaufania dla poszczególnych podmiotów był dość wysoki, następnie zmalał, po czym przez kolejne dwa lata rósł (osiągając szczyt w roku 2008), by w 2010 r. wrócić do poziomu z roku 2004. Warto zwrócić uwagę, że względne pozycje badanych instytucji nie uległy istotnej zmianie. Sugeruje to istnienie pewnej trwałej hierarchii między nimi w oczach obywateli. Wyżej cenione są instytucje oddalone od tzw. wielkiej polityki: wojsko, policja, sądy, władze lokalne. Centra władzy politycznej: rząd i obie izby parlamentu postrzegane są wyraźnie mniej przychylnie. Wobec generalnie dużej podejrzliwości, z jaką podchodzą do siebie Polacy, trudno powiedzieć na ile zaufanie jakim obdarzają instytucje publiczne jest wysokie, czy niskie. Jedynym tak naprawdę pozytywnym zjawiskiem, jakie można wskazać jest to, że zaufanie do urzędników administracji publicznej jest obecnie wyższe niż przed 2008 r. i zarazem zbliżone do zakładanego w *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*.

4.2. Współpraca z organizacjami pozarządowymi

Podstawowym elementem społeczeństwa obywatelskiego są organizacje pozarządowe. Nazywane zwyczajowo trzecim sektorem wypełniają lukę między organami państwa a przedsiębiorstwami działającymi na rynku. Powstają z oddolnej inicjatywy prywatnych osób i często za prywatne pieniądze, ale nie działają dla zysku, tylko dla realizacji ważnych celów społecznych: szerzenia edukacji, walki z biedą, promowania aktywnego trybu życia, dbania o wysoką jakość przestrzeni publicznej, itp. Organizacje pozarządowe są jednym z najważniejszych partnerów dla administracji publicznej. Wynika to stąd, że po pierwsze zgodnie z zasadą pomocniczości problemy społeczne powinny być rozwiązywane na możliwie najniższym poziomie organizacji. Jeśli dany problem ma zasięg lokalny i nie jest skomplikowany, to powinien być rozwiązany lokalnie, najlepiej własnymi siłami społeczności. Interwencja publiczna jest uzasadniona tylko jeśli dana społeczność z jakiegoś powodu sobie nie radzi. Po drugie, pewne zadania publiczne mogą być wykonane efektywniej przez



organizacje pozarządowe niż przez administrację publiczną. Często dysponują one bowiem wyjątkowo zmotywowaną kadrą oraz dokładniejszymi informacjami o potrzebach społecznych.

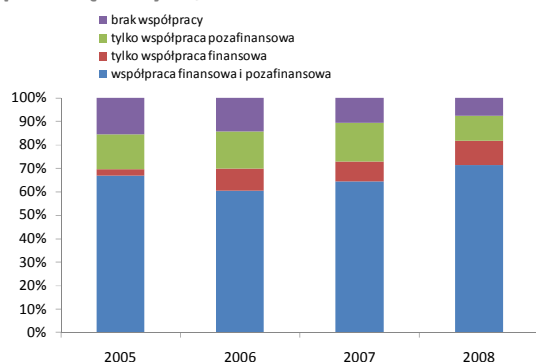
W ciągu ostatnich kilku lat systematycznie prowadzi się w Polsce działania zachęcające do podejmowania współpracy między administracją publiczną a instytucjami trzeciego sektora. Pierwszym krokiem w tym kierunku była uchwalona w 2003 r. *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*. Jej najbardziej widocznym elementem było wprowadzenie możliwości przekazywania jednego procenta odprowadzanych podatków dochodowych wybranej organizacji pożytku publicznego. Dla rozwoju trzeciego sektora co najmniej równie ważne było także to, że ustawa uregulowała wzajemne relacje z administracją publiczną, w szczególności wprowadzała wymóg uchwalania przez samorzady (radę gminy, powiatu, sejmik województwa) rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz usankcjonowała zlecenie im zadań publicznych. W 2005 r. uchwalono *Strategię Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007-2013*, a w 2008 r. *Strategię Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego 2009-2015*. Oba dokumenty są do siebie bardzo zbliżone i przewidują realizację szeregu działań w zakresie rozwoju trzeciego sektora, w szczególności promowanie aktywności obywatelskiej, rozbudowę infrastruktury organizacji pozarządowych, zwiększenie przejrzystości administracji publicznej oraz rozwój przedsiębiorczości społecznej. W ramach *Strategii Wspierania Społeczeństwa Obywatelskiego 2009-2015* sformułowano również szereg wskaźników, których realizacja w 2015 ma być kryterium powodzenia tego dokumentu. Wartości docelowe tych wskaźników zostały jednak ustalone jedynie nieznacznie powyżej wartości bazowych z 2006 r., w związku z tym większość tych wskaźników została już osiągnięta (np. odsetek urzędów z uchwalonym programem współpracy z organizacjami pozarządowymi) lub nawet przekroczona (odsetek podatników korzystających z mechanizmu 1 %). Sugeruje to, że cele *Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego 2009-2015* zostały sformułowane w sposób zbyt mało ambitny i powinny być zaktualizowane. Z drugiej strony, ponieważ mija dopiero trzeci rok obowiązywania tego dokumentu, jest jeszcze za wcześnie, by ocenić jej wpływ na jakość społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Funkcjonowanie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* od samego początku obowiązywania było systematycznie monitorowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz niezależne ośrodki badawcze (np. Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Klon/Jawor). Badania te prowadzone są w oparciu o ankietę rozsyłaną do praktycznie wszystkich urzędów centralnych i samorządowych w Polsce. Wyniki sugerują, że administracja publiczna w dość szerokim zakresie współpracuje z organizacjami pozarządowymi. Ok. 90 proc. urzędów regularnie opracowuje roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, często (w 2/3 przypadków) po przeprowadzeniu wzajemnych konsultacji (Klon/Jawor 2011). Jedynie w części gmin wiejskich takie plany nie są uchwalane, co może wynikać z niskiej aktywności społeczeństwa obywatelskiego na ich obszarze. Przeważająca większość badanych urzędów (71,4 proc. w 2008 r.) deklaruje współpracę zarówno finansową, jak i pozafinansową z organizacjami pozarządowymi (Wykres 8). Do niepodejmowania jakiegokolwiek kooperacji z trzecim sektorem w 2008 r. przyznawało się ok. 7 proc. urzędów i odsetek ten był o połowę niższy niż 3 lata wcześniej. Jeśli chodzi o współpracę finansową, to pełne powierzenie zadań publicznych należało do rzadkości (Wykres 9). Znacznie częściej wybieraną formułą było wsparcie organizacji pozarządowych w realizacji własnych zadań. Wielkość środków przeznaczanych na współpracę finansową z trzecim sektorem cechowała się dużą zmiennością. Wynika to stąd, że środki te pochodzą w dużej mierze z funduszy strukturalnych Unii

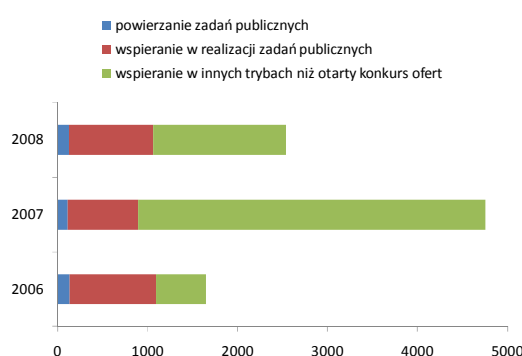


Europejskiej, których wydatkowanie skumulowało się w 2007. Jeśli chodzi o rodzaje zadań, jakie najczęściej były przedmiotem współpracy finansowej między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi, to dominowało upowszechnianie sportu i rekreacji, propagowanie kultury, sztuki i dziedzictwa narodowego, promocja zdrowia i jego ochrona, a także pomoc społeczna, wspieranie wypoczynku dzieci i młodzieży oraz pomoc osobom niepełnosprawnym (Wykres 10). Ze względu na sposób finansowania, zadania te w dużej mierze pokrywają się z priorytetami i działaniami programów operacyjnych wdrażanych ze środków Unii Europejskiej.

Wykres 8. Urzędy administracji publicznej wg form współpracy z organizacjami pozarządowymi, w latach 2005-2008



Wykres 9. Wydatki urzędów administracji publicznej w ramach współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi, lata 2006-2008



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (<http://www.pozytek.gov.pl>)¹²

Współpraca pozafinansowa z organizacjami pozarządowymi definiowana jest bardzo szeroko. Zaliczanych są do niej cztery kategorie działań:

- 1. Informowanie** partnerów społecznych o działaniach podejmowanych przez administrację publiczną określonego szczebla. Forma komunikacji może być dowolna: od wywieszenia informacji w gablocie w urzędzie, przez zamieszczenie jej na stronie internetowej aż po organizację regularnych spotkań z przedstawicielami trzeciego sektora.
- 2. Konsultowanie** dokumentów strategicznych oraz podejmowanych działań z organizacjami pozarządowymi.
- 3. Tworzenie wspólnych zespołów** o charakterze doradczym oraz inicjatywnym. Zespoły takie są najbardziej stabilną i efektywną formą komunikacji urzędów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi.
- 4. Inne formy współpracy**, na przykład udostępnianie organizacjom pozarządowym nieruchomości na preferencyjnych warunkach, promowanie realizowanych przez nie inicjatyw albo pomoc organizacyjna.

Zgodnie z wynikami monitoringu ustawy o działalności pożytku publicznego za rok 2008, współpraca pozafinansowa podejmowana przez administrację publiczną z organizacjami pozarządowymi przyjmowała bardzo zróżnicowany charakter. Dominująca większość urzędów informowała

¹² Na wykresach nie uwzględniono *Sprawozdania z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie 2004*, gdyż zostało ono przeprowadzone przy użyciu innej, nie w pełni porównywalnej metodologii niż analogiczne dokumenty z późniejszych lat. Nie uwzględniono również danych za rok 2009, gdyż odpowiednie sprawozdanie przyjmując stan na 20.04.11 nie było jeszcze dostępne.

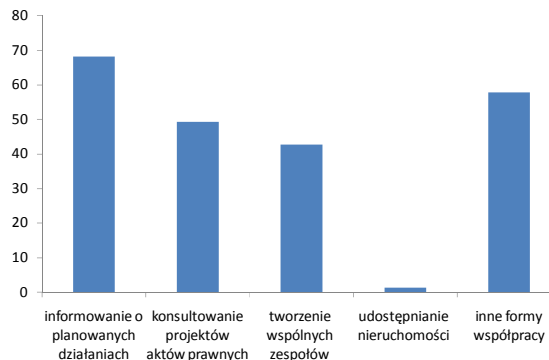


partnerów społecznych o swoich działaniach, choć już nieco rzadziej je konsultowała (Wykres 11). W prawie połowie z nich działały wspólne zespoły doradcze. 57,8 proc. urzędów zadeklarowała również inne formy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Do rzadkości (1,3 proc. urzędów) należało natomiast udostępnianie im nieruchomości na preferencyjnych warunkach.

Wykres 10. Kierunki wsparcia finansowego organizacji pozarządowych w 2008 r.



Wykres 11. Formy współpracy niefinansowej prowadzonej przez urzędy administracji publicznej w 2008 r.



Uwaga: procenty nie sumują się do 100, ponieważ respondenci mogli wskazywać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie za 2008 r. (<http://www.pozytek.gov.pl>)

Przedstawione dane, zarówno dotyczące współpracy finansowej, jak i pozafinansowej, stosunkowo niewiele mówią o rzeczywistych relacjach między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi. Faktem jest, że od 2004 r. trzeci sektor w Polsce bardzo się rozwinął, nie tylko w aspekcie ilościowym, lecz także jakościowym. Było to w dużej mierze następstwem wejścia w życie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*. Niemniej istotnym czynnikiem rozwoju trzeciego sektora było wejście Polski do Unii Europejskiej i uzyskanie dostępu do funduszy strukturalnych. Środki te umożliwiły na szerszą skalę przekazywanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz finansowe wspieranie ich działalności. Na ile jednak współpraca między administracją publiczną a trzecim sektorem ma charakter partnerski pozostaje kwestią otwartą. Nie wystarczy, aby urzędy informowały partnerów społecznych o swoich działaniach, ani nawet aby prowadziły konsultacje aktów prawnych. Ważna jest również jakość wzajemnych relacji, którą trudno zmierzyć w badaniach ankietowych. Docelowy model powinien wyglądać tak, że administracja publiczna wspólnie z organizacjami pozarządowymi rozwiązują problemy lokalnych i regionalnych społeczności korzystając wzajemnie ze zdobytej wiedzy, doświadczenia oraz środków finansowych. Na pewno realizowane obecnie działania przewidziane w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie stanowią krok w dobrym kierunku.

4.3. Podatność polskiej administracji na korupcję

Jednym z najważniejszych czynników wpływających na wizerunek administracji publicznej jest jej podatność na korupcję. Wyróżniane są co najmniej 3 postaci, jakie może ona przyjmować:

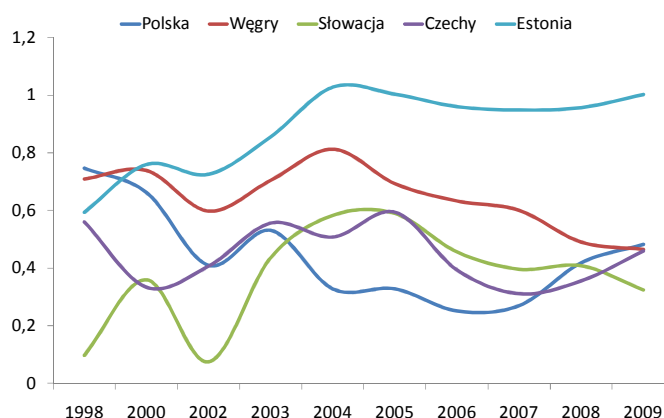


1. **Przekupstwo**, czyli przyjmowanie przez urzędników korzyści majątkowych w zamian za wydanie (bądź przyspieszenie wydania) potrzebnej decyzji administracyjnej. Ten rodzaj korupcji dotyczy na ogół administracji niższego szczebla.
2. **Wykorzystanie władzy publicznej dla prywatnych celów**, na przykład poprzez sprzeniewierzenie majątku publicznego, nepotyzm, bądź związki o charakterze klientelistycznym. Tego typu korupcja odbywa się przeważnie w administracji średniego szczebla.
3. **Korupcja polityczna**, polegająca na tym, że zorganizowane grupy interesu uzyskują wpływ na najwyższe szczeble władzy, aby przeforsować korzystne dla siebie uregulowania prawne.

Wszystkie przedstawione rodzaje korupcji są szkodliwe dla życia gospodarczego, gdyż zwiększają koszt i ryzyko związane z prowadzeniem biznesu zmniejszając w ten sposób stopę inwestycji (por. Mauro, 1995). Dlatego ważne jest, aby przeciwdziałać korupcji poprzez ograniczenie dyskrecjonalnej władzy urzędników (na rzecz jawnych i anonimowych procedur), promowanie standardów dobrego rządzenia oraz zapewnianie przejrzystości procesu legislacyjnego.

Istnieje wiele międzynarodowych badań nad dotkliwością korupcji w poszczególnych państwach świata. Ponieważ jest ona zjawiskiem co do zasady nieobserwowalnym, badania te opierają się przeważnie na opiniach ekspertów, przedsiębiorców i osób indywidualnych. Aby ułatwić interpretację wyników, na ich podstawie w ramach projektu Banku Światowego *Worldwide Governance Indicators* opracowywany jest pojedynczy wskaźnik kontroli korupcji. Jego wartość odzwierciedla zasięg wszystkich wymienionych wcześniej poziomów korupcji w danym państwie.¹³ Najwyższe oceny (przekraczające wartość 2) w tym zakresie systematycznie uzyskują kraje Skandynawii: Szwecja, Dania i Finlandia. Wysokim poziomem wskaźnika kontroli korupcji cieszą się również państwa bogate, o długiej i stabilnej tradycji demokratycznej, takie jak Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Niemcy, bądź Francja. Nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej zdobywają na ogół wyraźnie niższe noty.

Wykres 12. Wskaźnik kontroli korupcji wg Banku Światowego w Polsce, Czechach, Słowacji, Węgrzech i Estonii, w latach 1998-2009



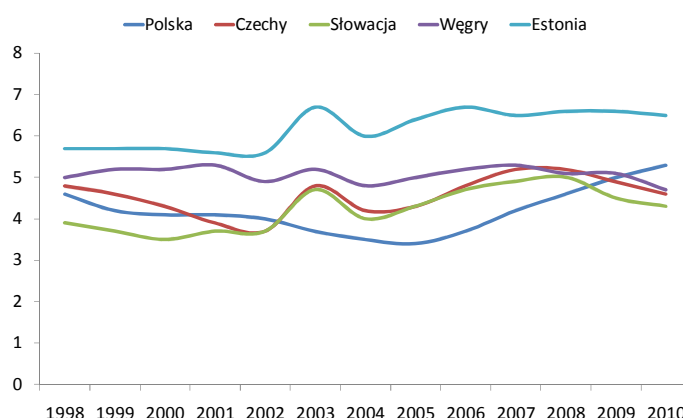
Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych *Worldwide Governance Indicators* Banku Światowego

¹³ Wskaźnik kontroli korupcji, podobnie jak pozostałe wskaźniki opracowywane w ramach *Worldwide Governance Indicators* wystandaryzowany jest w przedziale od -2,5 do 2,5, przy czym im wyższa wartość, tym niższy zasięg korupcji w danym kraju.



Polska przez długi czas była postrzegana jako państwo, w którym korupcja jest dużym problemem. Począwszy od 2006 r. opinia ta systematycznie zmienia się na korzyść (Wykres 12). W 2009 r. wskaźnik kontroli korupcji wg Banku Światowego osiągnął w Polsce wartość 0,483, co było 16 wynikiem w Unii Europejskiej i zarazem trzecim najwyższym wśród nowych państw członkowskich (po Estonii, Malcie i Cyprze). Wyraźną poprawę sytuacji w Polsce pod względem poziomu korupcji potwierdza również drugi szeroko uznawany wskaźnik, jakim jest indeks percepcji korupcji, opracowywany przez ekspertów Transparency International (Wykres 13). Indeks ten wystandaryzowany jest w przedziale <0;10>, przy czym im wyższa wartość, tym mniejszy zasięg korupcji w danym państwie. Polska nigdy nie wypadła korzystnie w świetle indeksu percepcji korupcji. Od początku pomiarów w 1998 r. aż do 2009 r. jego wartość ani razu nie przekroczyła poziomu 5, czyli połowy możliwych do zdobycia punktów. Najniższą notę: 3,4 pkt. Polska otrzymała w 2006 r. Od tamtego czasu jednak wartość indeksu systematycznie poprawia się osiągając w 2010 r. najwyższy w historii poziom 5,3 pkt. Była to najszybsza poprawa wyników spośród wszystkich państw Unii Europejskiej w tym okresie. Należy przy tym podkreślić, że wynik ten jest nieznacznie wyższy od zakładanego w *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015* (zgodnie z tym dokumentem, wskaźnik ten miał w 2010 r. osiągnąć wartość: 5, zaś w 2015: 6).

Wykres 13. Indeks Percepcji Korupcji (CPI) Transparency International w Polsce, Czechach, Słowacji, Węgrzech i Estonii w latach 1998-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Transparency International

Zauważalne w ciągu minionych 4 lat ograniczenie zjawiska korupcji nastąpiło najprawdopodobniej pod wpływem dwóch czynników. Pierwszym jest uchwalenie i wdrożenie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji wieloletniego Programu Zwalczania Korupcji (2002). W pierwszym etapie jego realizacji (2002-2004) skoncentrowano się na zmianie przepisów prawnych, w szczególności ustawy o zamówieniach publicznych, tak aby wyeliminować wadliwe rozwiązania legislacyjne mogące sprzyjać działaniom korupcyjnym. W ramach drugiego etapu realizacji strategii antykorupcyjnej (2005–2009) kontynuowano program zmian legislacyjnych, ale podjęto również dodatkowe działania: przeprowadzono szkolenia dla pracowników służby cywilnej, jednostek antykorupcyjnych oraz wprowadzono instytucję trenerów doradców antykorupcyjnych w urzędach administracji publicznej. Niezależnie od założeń przyjętej strategii antykorupcyjnej powołano również Centralne Biuro Antykorupcyjne. Zgodnie ze sprawozdaniem z realizacji Programu Zwalczania Korupcji (MSWiA, 2010) większość z zaplanowanych działań udało się zrealizować, choć są również takie, których nie wdrożono, na przykład wprowadzenie zróżnicowania wynagrodzeń członków rad



nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa zależnie od kondycji przedsiębiorstwa. Ponieważ jednak Program Zwalczania Korupcji nie zawierał jakichkolwiek (bazowych lub docelowych) wskaźników pozwalających dokonać jego oceny, trudno powiedzieć na ile był skuteczny.¹⁴ Drugim czynnikiem, który przyczynił się do zmniejszenia problemu korupcji w Polsce było zmniejszenie społecznego przyzwolenia dla tego zjawiska. Duże i szeroko nagłośnione skandale korupcyjne, np. afera Rywina, zwróciły powszechną uwagę na zagrożenia płynące z działań korupcyjnych i w konsekwencji utrudniły ich prowadzenie. Wciąż jednak korupcja jest w Polsce dużym problemem.

5. Wnioski i rekomendacje

- (1) Ogólna ocena jakości instytucji w Polsce jest raczej negatywna. Zarówno efektywność administracji publicznej, jak i stopień jej informatyzacji oraz odporność na korupcję są w naszym kraju oceniane niżej niż w pozostałych państwach Unii Europejskiej. Należy jednak odnotować, że na przestrzeni lat 2007-2009 zaszły w tych obszarach pozytywne zmiany, przejawiające się chociażby we wzroście wskaźników dobrego rządzenia. Brak wyraźnego postępu widoczny jest natomiast jeśli chodzi o jakość otoczenia regulacyjnego. Przedsiębiorcy i obywatele wciąż muszą zmagać się z nadmiernymi obciążeniami biurokratycznymi związanymi np. z rejestracją firmy, dochodzeniem należności, czy likwidacją działalności gospodarczej.
- (2) Stopień informatyzacji polskiej administracji uległ znaczącej poprawie w ciągu ostatnich 4 lat odbiega już tak bardzo od standardów rozwiniętych państw Unii Europejskiej niż jeszcze 3 lata temu. Mimo to, zarówno pod względem dostępności usług publicznych za pośrednictwem Internetu, jaki i stopnia ich zaawansowania Polska wciąż nie należy do liderów, ale nie odbiega już znacząco od standardów rozwiniętych państw Unii Europejskiej. Brak informatyzacji jest widoczny w przypadku ubiegania się o pozwolenie na budowę oraz ubiegania się o dokumenty osobiste, takie jak paszport, czy prawo jazdy. Uwaga reformatorów w najbliższym horyzoncie czasowym powinna skupić się na udostępnieniu online tych właśnie usług publicznych.
- (3) Jakość otoczenia regulacyjnego w Polsce, zarówno w świetle opinii ekspertów Banku Światowego, jak i kosztów czasowych i finansowych towarzyszących procedurom administracyjnym, należy ocenić jako niezadowalającą. Pod względem łatwości prowadzenia biznesu Polska od lat plasuje się dopiero w siódmej dziesiątce rankingi Doing Business. Mimo prowadzonych reform (np. upraszczających proces rozpoczynania działalności gospodarczej) obciążenia biurokratyczne przedsiębiorstw nie uległy znaczącym zmianom. Korzystnie sytuacja przedstawia się jedynie w obszarze dostępu do kredytu i ochrony inwestorów. Inne działania istotne dla przedsiębiorców, takie jak dochodzenie należności, likwidacja działalności gospodarczej, czy uzyskiwanie pozwolenia na budowę i użytkowanie budynku należą zaś do najbardziej czasochłonnnych, kosztownych i mało efektywnych na świecie. Jest

¹⁴ Problem ten został dostrzeżony przez autorów Programu - w sprawozdaniu z jego realizacji zapisano konieczność przyjęcia mierzalnych wskaźników w przyszłych dokumentach strategicznych w zakresie korupcji.



to w dużej mierze spowodowane uprzywilejowaną pozycją wybranych grup zawodowych: komorników, syndyków oraz ekspertów budowlanych, którzy dzięki barierom wejścia do zawodu oraz regulacji cen, praktycznie ze sobą nie konkurują. Szansą na poprawę jakości otoczenia regulacyjnego wydaje się kompleksowy przegląd polskich regulacji gospodarczych, w celu sprawdzenia ich zasadności oraz uproszczenia. Szerokie zastosowanie mogłyby mieć również wykorzystanie dobrych praktyk, jakie zostały wdrożone w innych państwach.

- (4) Na tle innych narodów Polacy przejawiają bardzo dużą dozę nieufności w stosunku do osób spoza najbliższego kręgu rodziny. Dotyczy to nie tylko sfery prywatnej, ale i publicznej. Najwyższym zaufaniem cieszą się organizacje charytatywne oraz Kościół Rzymsko-katolicki. Dobrą opinię w tym względzie posiadają również wojsko i policja. Jeśli chodzi o pozostałe instytucje publiczne, Polacy większe zaufanie pokładają w ośrodkach międzynarodowych (NATO, ONZ, Unia Europejska) niż krajowych, przy czym w przypadku tych ostatnich wyżej cenią organy władzy lokalnej niż centralnej. Przedstawiona hierarchia jest stabilna w czasie i odzwierciedla niechęć Polaków do polityki (największą nieufnością ze wszystkich instytucji obdarzane są partie polityczne). Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast fakt, że zgodnie z założeniami *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015* zaufanie do urzędników administracji publicznej stopniowo rośnie, chociaż trudno powiedzieć, na ile jest to trwała tendencja.
- (5) Zgodnie z zasadą pomocniczości oraz efektywności zasadne wydaje się, by administracja publiczna w szerokim zakresie współpracowała w realizacji swoich zadań z organizacjami pozarządowymi. Taka możliwość, a nawet zachęta została zawarta w uchwalonej w 2003 r. *Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*. Prowadzony cyklicznie monitoring funkcjonowania tego dokumentu wskazuje, że współpraca administracji publicznej z trzecim sektorem rzeczywiście jest prowadzona i to w dość szerokim zakresie. Większość urzędów opracowuje regularnie roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podejmuje działania informacyjne, konsultacyjne i robocze (w ramach specjalnych zespołów doradczo-inicjatywnych). Dostęp do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej otworzył również możliwość pełnego lub częściowego powierzania zadań publicznych instytucjom trzeciego sektora. W dalszej perspektywie wydaje się natomiast zasadne, by zadbać nie tylko o wymiar ilościowy omawianej współpracy, ale również o wymiar jakościowy, tak by administracja publiczna działała na partnerskich zasadach z organizacjami pozarządowymi dla rozwiązywania problemów społecznych.
- (6) W ciągu ostatnich czterech lat Polska osiągnęła zauważalny postęp pod względem walki z korupcją. Jeszcze w 2006 r. zajmowała niechlubne ostatnie miejsce wśród państw Unii Europejskiej pod względem zasięgu tego problemu. Obecnie w rankingach Banku Światowego i Transparency International wyprzedza większość nowych państw członkowskich (NMS-12), choć nadal jest oceniana wyraźnie niżej niż państwa UE-15. Wartość wskaźnika kontroli korupcji na poziomie 0,4 (przy maksymalnej wartości 2,5), czy indeksu percepcji korupcji na poziomie 5,3 pkt (w skali od 0 do 10) nie mogą być postrzegane jako sukces. Zjawisko korupcji wciąż pozostaje w Polsce dużym problemem. Zachodzi w związku z tym potrzeba opracowania kolejnego etapu wdrażania Programu Zwalczenia Korupcji, w szczególności w



zakresie monitorowania luk prawnych sprzyjających korupcji oraz kontynuowania zapoczątkowanych zmian legislacyjnych.

Bibliografia

- Acemoglu, D., Robinson, J. (2008) *The Role of Institutions in Growth and Development*, Working Paper No. 10 Commission on Growth and Development World Bank, Washington (**on-line**: http://www.growthcommission.org/storage/cgdev/documents/gc-wp-010_web.pdf)
- Barro, R. J. (2000) *Rule of Law, Democracy and Economic Performance*, [w:] *2000 Index of Economic Freedom, The Heritage Foundation*, dostęp online: <http://www.geser.net/Barro.pdf>
- CBOS (2010) *Zaufanie Społeczne*, (dostęp online: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_029_10.PDF)
- EBOiR, Bank Światowy (2010) *Business Environment and Enterprise Performance Survey*
- ESS Round 4 – 2008, Baza danych European Social Survey, (dostęp online: <http://ess.nsd.uib.no/ess/round4/>)
- FOR (2010) *Efektywność Polskiego Sądownictwa: Raport z badań międzynarodowych i krajowych*
- IBS (2008) *Konwergencja instytucjonalna i regulacyjna Polski względem Unii Europejskiej*
- Klon/Jawor (2011) *Barometr Współpracy 2009*, (częstkowe wyniki raportu dostępne są online pod adresem: <http://wiadomosci.ngo.pl/x/543144>)
- Komisja Europejska (2009) *Smarter, Faster, Better eGovernment – 8th Benchmark Measurement*, (dostęp online: <http://www.epractice.eu/en/library/299159>)
- Komisja Europejska (2011) *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action – 9th Benchmark Measurement* (dostęp online: <http://www.epractice.eu/files/Digitizing%20Public%20Services%20in%20Europe%20Putting%20ambition%20into%20action%20-%209th%20Benchmark%20Measurement%20-%20December%202010.pdf>)
- Mauro, P. (1995) *Corruption and Growth*, Quarterly Journal of Economics, tom 110, nr 3 : 681-712.
- MG (2006) *Program Reformy Regulacji*, Warszawa (dostęp online: http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/8B7D02A4-0E03-47D9-8A9E-E0157C8F26A9/56451/ProgramReformyRegulacji_20062008.pdf)
- MG (2010) *Lepsze Prawo – Program Reformy Regulacji 2010-2011*, (dostęp online http://bip.mg.gov.pl/files/upload/10565/Program_Reformy_Regulacji_naKRM_16042010_zal1.pdf)
- Ministerstwo Nauki i Informatyzacji (2003) *Strategia Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006*, (dostęp online: http://www.epractice.eu/files/media/media_291.pdf)
- MSWiA (2002) *Strategia Antykorupcyjna*, Warszawa, (dostęp online: http://www.mswia.gov.pl/portals/pl/83/151/Strategia_Antykorupcyjna_8211_I_etap_20022004.html)
- MSWiA (2005) *Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna, II etap wdrażania 2005-2009*, Warszawa,



MSWiA (2007) *Plan Informatyzacji Państwa 2007-2010* (dostęp online:

<http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/256/4635/>)

MSWiA (2008) *Strategia Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w Polsce do roku 2013*, (dostęp online:

<http://www.mswia.gov.pl/portal/SZS/495/6271/>)

MSWiA (2010) *Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu Zwalczenia Korupcji – Strategia Antykorupcyjna, II etap wdrażania 2005-2009*, Warszawa

North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Nowy Jork

Ziv, L. (2008) Poland: Fighting entrenched interests to enforce judgments faster [w:] *Celebrating Reform 2008: Doing Business Case Studies*, EBOiR, Bank Światowy

Zybertowicz, A. Pilitowski, B. (2008), *Polityczna pogoń za rentą: Peryferyjna czy strukturalna patologia polskiej transformacji?*, materiały pokonferencyjne (on-line:

http://www.skmp.umk.pl/download/pogon_za_renta.doc)

