

**Maria Piotrowska**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## DETERMINANTY PRZEJRZYSTOŚCI URZĘDÓW GMINNYCH W POLSCE<sup>1</sup>

---

**Streszczenie:** Celem artykułu jest zbadanie: 1) jakie czynniki związane z zarządzaniem administracją publiczną mają znaczenie dla poziomu przejrzystości urzędów gminnych w Polsce, 2) czy występują różnice w zbiorze czynników ze względu na typ gminy (wiejska, miejsko-wiejska, miejska, miasto na prawach powiatu) oraz 3) czy istnieje statystycznie istotny związek między przejrzystością funkcjonowania urzędów gminnych a korupcją. Badanie jest oparte na estymacji modeli ekonometrycznych. Źródłem danych jest badanie kwestionariuszowe 857 urzędników pracujących w 99 urzędach gminnych zlokalizowanych na terenie całej Polski. Badanie zostało przeprowadzone na zlecenie autorki przez PBS DGA w 2009 roku. Wyniki wskazują, że przestrzeganie procedur i merytoryczność są czynnikami, które w największym zakresie mogłyby przyczynić się do poprawy przejrzystości urzędów gminnych w Polsce.

**Słowa kluczowe:** przejrzystość, przestrzeganie procedur, merytoryczność.

### 1. Wstęp

Przejrzystość jest jedną z podstawowych zasad finansów publicznych [Owsiak 2006, s. 123]. Oznacza dostępność informacji zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz instytucji. Dostęp do informacji w ramach danej jednostki to jasno określone zasady polityki kadrowej, jednoznaczny podział zadań i kompetencji wśród pracowników, klarowne procedury kontroli i oceny realizowanych zadań. Upowszechnianie informacji na zewnątrz dotyczy podawania do publicznej wiadomości zasad funkcjonowania jednostki, procedur podejmowania decyzji, możliwości odwoływania się od tych decyzji, zakresu świadczonych usług oraz mechanizmów ich oceny przez obywateli.

Celem artykułu jest zbadanie: 1) jakie czynniki związane z zarządzaniem administracją publiczną mają znaczenie dla poziomu przejrzystości urzędów gminnych w Polsce, 2) czy występują różnice w zbiorze czynników ze względu na typ gminy (wiejska, miejsko-wiejska, miejska, miasto na prawach powiatu) oraz 3) czy istnieje

---

<sup>1</sup> Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2008-2009 jako projekt badawczy.

je statystycznie istotny związek między przejrzystością funkcjonowania urzędów gminnych a korupcją.

W badaniu są uwzględnione dwie kategorie czynników: wewnętrzne oraz zewnętrzne. Czynniki wewnętrzne obejmują charakterystyki związane z funkcjonowaniem urzędów oraz cechy indywidualne pracowników, a zatem rozważa się: przestrzeganie procedur, merytoryczność, zasoby urzędu, zadowolenie pracowników z wynagrodzeń i premii, szczebel zarządzania, poziom wykształcenia oraz indywidualna uczciwość pracownika. Czynniki zewnętrzne to polityzacja oraz opinie obywateli.

Źródłem danych są wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród 857 urzędników pracujących w 99 gminach na terenie całej Polski w 2009 roku. Analiza istotności poszczególnych czynników opiera się na estymacji modelu ekonometrycznego.

Struktura artykułu jest następująca: w pierwszej części jest przedstawiony krótki przegląd literatury poświęconej zmianie roli administracji i związanym z tym wzrostem znaczenia przejrzystości. Następnie jest omówiona metodyka badań oraz wyniki estymacji modeli ekonometrycznych. Dwie dalsze części zawierają dyskusję nad uzyskanymi wynikami. Artykuł kończą wnioski podsumowujące badanie.

## 2. Przejrzystość administracji publicznej – przegląd literatury

Przejrzystość stała się ważnym aspektem funkcjonowania administracji publicznej wraz z upowszechnianiem się w latach 90. nowego modelu administracji, zwanego New Public Management. Pogłębienie jej znaczenia przyniosła nowa fala reform administracyjnych w pierwszej dekadzie XXI wieku, której celem było zwiększenie zakresu współpracy między administracją publiczną a społeczeństwem.

W tradycyjnym, weberowskim modelu biurokracji administracja publiczna tworzyła system zamknięty, oparty na hierarchicznej strukturze podejmowania decyzji oraz kontroli [Lynn 2001]. Zadaniem administracji była realizacja celów zdefiniowanych politycznie i wyrażonych w prawie. Informacja o zarządzaniu urzędem nie była upowszechniana ani wśród pracowników, ani na zewnątrz jednostki. Obywatele byli traktowani jak petenci. Ubiegali się o załatwienie swoich spraw.

W latach 80. i na początku lat 90. w wielu krajach wysoko rozwiniętych pojawiła się rosnąca presja wymuszająca zmianę modelu funkcjonowania administracji publicznej [Pierre (red.) 1995, s. 1-3]. Wysokie deficyty finansów publicznych skłaniały do ograniczenia wydatków na administrację publiczną i podniesienia jej efektywności. Szczególną presję w tym zakresie odczuwały kraje Europy Zachodniej, które musiały spełnić kryteria konwergencji.

Konieczność zmiany zasad funkcjonowania administracji publicznej zbiegła się z upowszechnieniem opinii o rynku jako ostatecznym kryterium oceny efektywności i profesjonalizmu. Został wypracowany w teorii [Osborne, Gaebler 1992; Osborne,

Plastrik 1997] oraz praktyce [Hood 1991; Halligan 2003; Hendriks, Tops 1999; Stewart, Kimber 1996; Wollman 2004] nowy model nazwany New Public Management. Zmieniła się rola administracji, co odzwierciedla popularna metafora państwa jako łodzi. Zadaniem urzędników stało się sterowanie łodzią a nie wyłącznie wiosłowanie, jak w modelu tradycyjnym (*serving rather than steering* [Denhardt, Denhardt 2000, s.1]). Dostarczanie dóbr publicznych zostało oparte na mechanizmach rynkowych. Urzędnicy powinni być menedżerami reagującymi na potrzeby obywateli. Obywatele w nowym modelu są uważani za klientów zgłaszających popyt na dobra publiczne. Jednostki administracji publicznej powinny przemienić się w dostawców usług publicznych [Kuhlmann i in. 2008], w lokalne „przedsiębiorstwa” usługowe nastawione na maksymalizację efektów uzyskiwanych z danych nakładów [Banner 2006].

Rynkowy model administracji wymaga przejrzystości, czyli łatwego dostępu do informacji. Elastyczne reagowanie na potrzeby obywatela–klienta skłania urzędników do działania dyskrejonálnego. Przejrzystość postępowania w rozpatrywaniu spraw obywateli oraz przydzielaniu środków publicznych chroni urzędników przed zarzutem korupcji [Kaufmann i in. 2002] oraz podnosi ich wiarygodność [Gray-Molina i in. 1999].

Obywatele uważani za klientów muszą mieć szeroki dostęp do informacji o usługach świadczonych przez urząd. Ułatwia to im korzystanie z usług oraz umożliwia ocenę ich jakości. Administracja nastawiona na zaspokajanie potrzeb obywateli musi jasno określić sposoby pozyskiwania informacji o tym, jakich dóbr publicznych oczekują obywatele.

Przejrzystość administracji publicznej w modelu New Public Management stała się jedną z podstaw funkcjonowania urzędów w oparciu o zasady rynkowe. Znaczenie przejrzystości wzrosło wraz z nową generacją idei reformujących administrację publiczną.

Model New Public Management był istotnym krokiem na drodze modernizacji państwa [*Public Administration Reform...* 2005]. Po fali entuzjazmu zaczął jednak budzić zastrzeżenia. Zarzuca się mu, że nadmiernie eksponując reagowanie na potrzeby obywateli, pomniejsza znaczenie współpracy z obywatelami [Vigoda 2002; Box i in. 2001]. Nowa fala idei reformatorskich nie neguje konieczności wykorzystywania narzędzi rynkowych w sektorze publicznym, podkreśla jednak, że urzędnicy administracji powinni nie tylko reagować na żądania obywateli, ale również skupić się na budowaniu relacji z obywatelami i między nimi (idea New Public Service [Denhardt, Denhardt 2000]). Nowa generacja reform poszukuje „trzeciej drogi” między biurokratyczną hierarchią a rynkiem, wskazując na model „gospodarki mieszanej”, która powinna tworzyć sieć (network) współpracy między wszystkimi trzema sektorami [Considine, Lewis 2003]. Zwiększenie partycypacji społeczeństwa w kształtowaniu polityki społecznej, w wyznaczaniu kierunków wydatkowania środków publicznych, wymaga dostępności obywateli, organizacji społecznych do infor-

macji o funkcjonowaniu administracji. Budowanie społecznej sieci powiązań opiera się na przejrzystości działań administracyjnych.

W Polsce reforma administracyjna w 1999 roku była przeprowadzona w duchu New Public Management. Zarządzanie zasobami zostało przesunięte na szczebel gmin. Zbliżenie administracji do obywateli miało spowodować bardziej elastyczne reagowanie urzędników na potrzeby lokalnej społeczności oraz poprawić efektywność wykorzystania środków publicznych. Realizacja tych zadań wymaga przejrzystości urzędów gminnych.

Wyrazem docenienia znaczenia przejrzystości administracji publicznej był zrealizowany w Polsce projekt „Przejrzysta gmina – narzędzie wspierające społeczną kontrolę funkcjonowania administracji publicznej w Polsce” sfinansowany ze środków UNDP za pośrednictwem Partnerhip for Transparency Fund, a zrealizowany we współpracy z Programem Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. W latach 2002-2003 ukazały się raporty oraz artykuły związane z tym programem, dostępne na stronie [www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl), Model „Przezroczystej Gminy”, opracowany przez A. Szeniawskiego przy współpracy G. Prawelskiej-Skrzypek [2003], wyjaśnia, co oznacza przezroczystość w sprawach publicznych w gminie. Dwie inne publikacje zostały poświęcone modelowemu rozwiązaniu w zakresie udzielania dotacji podmiotom niepublicznym z budżetów gmin [Szeniawski 2002] oraz omówieniu monitorowania i pilotażowego badania tej sfery aktywności samorządu [Frączak, Skrzypiec 2002].

Programowi „Przejrzysta Polska”<sup>2</sup> towarzyszyły konferencje regionalne. Na jednej z nich, w dniach 14-18 marca 2005 roku, B. Kozłowska przedstawiła prezentację „Zasada przejrzystości”, w której omówiła szereg zadań, jakie gmina powinna zrealizować, aby poprawić przejrzystość swojego funkcjonowania.

W modelu Przejrzystej Gminy duży nacisk został położony na dopracowanie procedur. Autorzy raportu „Przejrzysta gmina...” podkreślają, że: „O przejrzystości działań administracji publicznej decyduje w dużej mierze jasny tryb podejmowania decyzji. Jasne i stabilne procedury uniemożliwiają (lub w znacznym stopniu utrudniają) podejmowanie arbitralnych decyzji, a co za tym idzie – podejrzenie o działania nieetyczne lub bezprawne” [Szeniawski 2002, s. 12; por. Schimanek 2006].

W niniejszym artykule uwaga jest skupiona na identyfikacji innych czynników związanych z zarządzaniem w administracji publicznej niż przestrzeganie procedur. Przy czym autorka pragnie wyraźnie podkreślić, że podziela opinię o istotnym znaczeniu procedur.

---

<sup>2</sup> Program „Przejrzysta Polska” jest prowadzony przez „Gazetę Wyborczą” przy wsparciu Fundacji Agory, Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. S. Batorego, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Centrum Edukacji Obywatelskiej i Banku Światowego, [www.przejrzystapolska.pl](http://www.przejrzystapolska.pl).

### 3. Metodyka

#### 3.1. Źródła danych

Źródłem danych są wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród 857 urzędników pracujących w wybranych losowo 99 urzędach gminnych zlokalizowanych we wszystkich województwach. Ogólna liczba gmin w Polsce wynosi 2543, w tym 1586 gmin wiejskich, 586 miejsko-wiejskich, 306 miejskich oraz 65 gmin w miastach na prawach powiatu. Przy dużym udziale wiejskich urzędów gminnych w ogólnej liczbie urzędów (62%), a małym udziale gmin w miastach na prawach powiatu (2%) powstał problem konstruowania próby urzędników poddanych badaniu ankietowemu. Gdyby dobór urzędów gminnych do badania ankietowego był reprezentatywny, wówczas zdecydowanie dominowałyby urzędy wiejskie. Taki dobór próby nie odpowiadałby celowi badania. Wyniki badania miały bowiem służyć identyfikacji różnic, jakie mogą wystąpić w zbiorze czynników istotnych w postrzeganiu przejrzystości urzędów w czterech typach gmin. Urzędnicy każdego typu urzędu powinni być zatem reprezentowani w próbce poddanej badaniu ankietowemu w zbliżonej proporcji. Konstrukcja próby została oparta na trzech zasadach. Po pierwsze, PBS DGA, która przeprowadzała badanie ankietowe, wybierała w sposób losowy urzędy tak, aby liczba wybranych poszczególnych rodzajów urzędów odzwierciedlała gęstość ich występowania w danym województwie. Zatem w województwach rolniczych więcej zostało wybranych urzędów wiejskich, a w województwach bardziej zurbanizowanych więcej urzędów miejskich. Województwa mające więcej gmin reprezentowane były w badaniu przez większą liczbę urzędów. Druga zasada, jaka obowiązywała przy konstrukcji próby badawczej, dotyczyła liczby urzędników wybranych w każdym urzędzie. Z zasady liczba ta była zbliżona, z tym że w miastach na prawach powiatu była większa ze względu na większe zatrudnienie w urzędach tam zlokalizowanych. Ostatecznie 7-9 urzędników było wybieranych w każdym urzędzie gminy wiejskiej, miejsko-wiejskiej oraz miejskiej, natomiast 8-12 urzędników w urzędach w miastach na prawach powiatu. Trzecia zasada dotyczyła doboru urzędników w każdym urzędzie. W ramach danego urzędu badaniu poddani byli urzędnicy pracujący na kierowniczych stanowiskach oraz urzędnicy średniego i podstawowego szczebla zarządzania.

Ostatecznie próbka 857 urzędników pracujących w 99 gminach obejmowała: 226 urzędników z 26 urzędów gmin wiejskich; 227 urzędników z 28 urzędów gmin miejsko-wiejskich; 202 urzędników z 23 urzędów gmin miejskich; 202 urzędników z 22 urzędów w miastach na prawach powiatu.

W ankiecie uwzględniono następujące cechy opisujące urzędników oraz lokalizację urzędu: płeć, wykształcenie, wiek, zajmowany szczebel zarządzania, liczbę przepracowanych lat w administracji, typ gminy, województwo.

Urzędnicy odpowiadali na 29 pytań, w których oceniali: jakość dostarczania usług świadczonych w ich urzędzie, przestrzeganie procedur, przejrzystość, meryto-

ryczność, zasoby urzędu, zadowolenie z wynagrodzenia i premii, uczciwość, opinię obywateli (*public voice*), polityzację oraz korupcję. Respondenci byli proszeni o ocenę poziomu występowania powyższych zjawisk/ czynników w skali od 1 do 5 (1 – bardzo niski poziom występowania zjawiska; 2 – niski; 3 – średni; 4 – wysoki; 5 – bardzo wysoki poziom występowania zjawiska). Ocena „1” zawsze oznaczała, że w opinii urzędnika sytuacja jest bardzo zła, np.: bardzo niski poziom przejrzystości/ merytoryczności/ uwzględniania opinii obywateli, a także bardzo wysoki poziom polityzacji oraz korupcji. Natomiast ocena „5” zawsze była przypisywana bardzo dobrej sytuacji, czyli np. bardzo wysokiemu poziomowi przejrzystości/ przestrzegania procedur oraz bardzo niskiemu poziomowi polityzacji oraz korupcji.

Badanie ankietowe zostało przeprowadzone przez PBS DGA w lipcu 2009 r. na zlecenie autorki artykułu. Urzędnicy byli proszeni o wyrażenie swoich opinii w wywiadach bezpośrednich w rozmowie z ankieterami PBS DGA na terenie urzędu.

### 3.2. Konstrukcja zmiennych

Poziom przejrzystości oraz poziom każdego czynnika, który może mieć wpływ na przejrzystość, a także poziom korupcji są ustalane na podstawie odpowiedzi na pytania ankiety. Wartość każdej zmiennej jest średnią arytmetyczną ocen danego urzędnika.

Zmienna **przejrzystość** jest konstruowana na podstawie ocen dotyczących czterech wymiarów przejrzystości:

1. Przejrzystość polityki kadrowej, zwłaszcza zasad awansowania, przyznawania podwyżek.
2. Przejrzystość przydziału zadań pracownikom.
3. Przejrzystość zakresu obowiązków i kompetencji pracowników.
4. Przejrzystość decyzji dotyczących podziału środków finansowych w ramach różnych konkursów.

Zmienna **przestrzeganie procedur**:

1. Przestrzeganie przez zwierzchnika formalnych procedur oceny pracownika.
2. Przestrzeganie wewnętrznych procedur przez pracowników wyższego szczebla.

3. Przestrzeganie wewnętrznych procedur przez pracowników niższego szczebla.

Zmienna **merytoryczność**:

1. Uzależnienie awansu, podwyżki od kompetencji zawodowych pracownika.
2. Uzależnienie zadań otrzymywanych przez pracowników od ich kompetencji zawodowych.

Zmienna **zasoby urzędu**:

1. Liczba pracowników oraz ich kwalifikacje są wystarczające do realizacji zadań.
2. Wyposażenie biurowe, komputeryzacja są wystarczające do realizacji zadań.
3. Przestrzeń biurowa jest wystarczająca do realizacji zadań.

**Zmienna opinia obywateli:**

1. Ustalona procedura uwzględniania wniosków obywateli/ firm dotyczących działania Państwa urzędu.

2. Wpływ skarg obywateli/ firm na zmiany w organizacji pracy, wykonywane zadania, usługi.

3. Wypracowane procedury służące poznaniu potrzeb obywateli/firm.

**Zmienna zadowolenie z wynagrodzenia i premii:**

1. Zadowolenie pracowników z poziomu wynagrodzeń

2. Zadowolenie pracowników z poziomu premii, nagród oraz świadczeń społecznych

**Zmienna polityzacja:**

1. Uzależnienie decyzji personalnych, dotyczących przyjęcia do pracy lub zwolnienia, awansu, podwyżki, od powiązań lub nacisków politycznych.

2. Naciski polityczne na decyzje dotyczące podziału środków finansowych w ramach różnych konkursów.

3. Akceptowanie wniosków petentów pod wpływem powiązań lub nacisków politycznych.

**Zmienna uczciwość:**

1. Pracownik Państwa urzędu, który otrzymał zbyt wysokie wynagrodzenie w wyniku błędu administracyjnego, zwróci nadpłatę, nawet jeśli jest pewny, że błąd nie zostanie wykryty (por. [Kaufmann i in. 2002, Table 1]).

Zmienna **korupcja** – korupcja jest definiowana jako nadużywanie przewagi do uzyskiwania prywatnych korzyści:

1. Przyjmowanie do pracy, obsadzanie stanowisk w wyniku znajomości, protekcji.

2. Rozstrzyganie różnych konkursów, przetargów w wyniku znajomości, protekcji.

3. Udzielanie zezwoleń, koncesji w wyniku znajomości, protekcji.

Ponadto, w badaniu są uwzględnione jeszcze dwie zmienne:

– poziom wykształcenia urzędnika (wyższe, średnie)

– szczebel podejmowania decyzji w urzędzie (pracownik szczebla niższego, średniego, wyższego).

Zmienne konstruowane na podstawie pytań ankiety są zmiennymi jakościowymi, co wiąże się z problemem ich pomiaru. W artykule miarami tych zmiennych są percepcje urzędników. Percepcje, z definicji, nie są doskonałymi miarami. Oceny urzędników oraz obywateli na temat przejrzystości urzędu mogą znacznie się różnić. Mimo to w niniejszym badaniu percepcje zostały uznane za miary zadowalające w realizacji postawionego zadania. Należy podkreślić bowiem, że celem badania nie jest zmierzenie poziomu przejrzystości, merytoryczności, upolitycznienia itd., ale ustalenie istotnych związków między postrzeganiem przez urzędników przejrzystości a percepcjami różnych czynników związanych z zarządzaniem w administracji publicznej. Wykorzystanie percepcji jako miar wszystkich zmiennych użytych

w badaniu (oprócz wykształcenia i szczebla zarządzania) pozwala na analizę zależności między zmiennymi w kategoriach „co myślą urzędnicy”. Na to, bowiem, jak urzędnicy oceniają przejrzystość swoich urzędów, ma wpływ to, co myślą na temat różnych aspektów swojej pracy. Percepcje urzędników, mimo swojej jednostronności, mają wartość poznawczą, gdyż są ocenami z wewnątrz urzędu.

### 3.3. Metoda

Identyfikacja czynników statystycznie istotnych do wyjaśnienia poziomu przejrzystości urzędów gminnych jest oparta na estymacji modelu ekonometrycznego estymowanego dla każdego typu gminy. Zmienną objaśnianą jest poziom przejrzystości, natomiast zmiennymi objaśniającymi są wymienione wcześniej wewnętrzne i zewnętrzne czynniki zarządzania administracją publiczną. Model dla każdego typu gminy jest estymowany metodą najmniejszych kwadratów. Jednostką obserwacji jest urzędnik.

Wyestymowane równania strukturalne są wykorzystane do symulacji polegającej na obliczeniu procentowego wzrostu przejrzystości spowodowanego poprawą poszczególnych zmiennych egzogenicznych o wartość odchylenia standardowego (założenie: poprawie ulega tylko jedna zmienna, pozostałe zmienne w równaniu pozostają na swoich dotychczasowych poziomach; opis obliczenia pod tabelą 4). Uzyskane wyniki pozwalają ocenić znaczenie wpływu poszczególnych czynników na poziom przejrzystości urzędów w poszczególnych typach gmin.

W celu zbadania wpływu przejrzystości na korupcję została zastosowana taka sama procedura. Oszacowano regresję korupcji względem przejrzystości oraz innych zmiennych. Następnie obliczono symulowany wpływ poprawy przejrzystości na korupcję.

## 4. Postrzeganie przez urzędników przejrzystości urzędów gminnych

Urzędnicy oceniali cztery aspekty przejrzystości, tzn.: 1) politykę kadrową; 2) przydział zadań pracownikom; 3) zakres obowiązków i kompetencji pracowników; 4) decyzje dotyczące podziału środków finansowych w ramach różnych konkursów. Średnia ocena każdego z nich mieściła się w granicach od 3 do 4 przy skali 1-5 (patrz tabela 1), a zatem nie była wysoka.

Najniżej została oceniona przejrzystość polityki kadrowej (średnia ocena 3,08). 26% ogółu badanych urzędników uważa, że poziom przejrzystości zasad awansowania, przyznawania podwyżek jest niski (oceny „1” plus „2”). Najgorzej przejrzystość polityki kadrowej postrzegają urzędnicy w miastach na prawach powiatu (27,8% urzędników przyznało oceny „1” lub „2”).

Nisko oceniono także przejrzystość decyzji dotyczących podziału środków finansowych w ramach różnych konkursów. Średnia ocena przyznana przez wszystkich



**Tabela 1.** Rozkład ocen urzędników dotyczących przejrzystości urzędów gminnych w Polsce w roku 2009

Wyszczególnienie	Oceny w skali od 1 do 5					Średni wynik (średnia z ocen od 1 do 5)	
	1 – bardzo zła ocena	2 – zła	3 – średnia	4 – dobra	5 – bardzo dobra ocena		brak odpowiedzi
	procentowy rozkład ocen						
Przejrzystość polityki kadrowej, zwłaszcza zasad awansowania, przyznawania podwyżek							
– urzędnicy ogółem	11,5%	14,5%	36,5%	26,3%	10,6%	0,6%	
– urzędnicy w gminach wiejskich	11,9%	14,6%	32,7%	29,2%	10,6%	0,9%	
– urzędnicy w gminach miejsko-wiejskich	11,5%	13,7%	37,9%	23,8%	12,8%	0,4%	
– urzędnicy w gminach miejskich	8,4%	16,3%	38,4%	27,1%	9,4%	0,5%	
– urzędnicy w miastach na prawach powiatu	14,4%	13,4%	37,1%	25,2%	9,4%	0,5%	
Przejrzystość przydziału zadań pracownikom							
– urzędnicy ogółem	3,3%	6,1%	30,2%	40,7%	19,2%	0,6%	
– urzędnicy w gminach wiejskich	5,3%	7,5%	27,9%	39,8%	19,5%	0,0%	
– urzędnicy w gminach miejsko-wiejskich	4,0%	7,0%	28,6%	39,6%	19,4%	1,3%	
– urzędnicy w gminach miejskich	2,0%	5,9%	34,5%	40,1%	16,7%	0,5%	
– urzędnicy w miastach na prawach powiatu	1,5%	3,5%	30,2%	43,1%	21,3%	0,5%	
Przejrzystość zakresu obowiązków i kompetencji pracowników							
– urzędnicy ogółem	2,6%	4,9%	24,4%	43,2%	23,7%	1,3%	
– urzędnicy w gminach wiejskich	4,9%	4,4%	23,5%	42,9%	22,6%	1,8%	
– urzędnicy w gminach miejsko-wiejskich	3,5%	5,7%	26,0%	39,2%	23,8%	1,8%	
– urzędnicy w gminach miejskich	0,5%	6,9%	23,6%	46,3%	21,7%	1,0%	
– urzędnicy w miastach na prawach powiatu	1,0%	2,5%	24,3%	45,0%	26,7%	0,5%	
Przejrzystość decyzji dotyczących podziału środków finansowych w ramach różnych konkursów							
– urzędnicy ogółem	5,7%	7,8%	29,5%	36,6%	16,7%	3,7%	
– urzędnicy w gminach wiejskich	7,1%	10,2%	27,0%	33,2%	18,1%	4,4%	
– urzędnicy w gminach miejsko-wiejskich	5,3%	7,9%	28,6%	38,8%	18,1%	1,3%	
– urzędnicy w gminach miejskich	3,9%	3,9%	29,6%	43,3%	14,8%	4,4%	
– urzędnicy w miastach na prawach powiatu	6,4%	8,9%	33,2%	31,2%	15,3%	5,0%	

Źródło: badanie ankietowe 857 urzędników pracujących w 99 urzędach gminnych w Polsce w 2009; badanie przeprowadzone przez PBS DGA na zlecenie autorki, liczba obserwacji: urzędnicy w urzędach gminnych ogółem – 857; urzędnicy w gminach wiejskich – 226; urzędnicy w gminach miejsko-wiejskich – 227; urzędnicy w gminach miejskich – 202; urzędnicy w miastach na prawach powiatu – 202.

urzędników to 3,40, natomiast w opinii urzędników w miastach na prawach powiatu ten aspekt przejrzystości w ich urzędach zasługuje na ocenę niższą, jedynie 3,25.

Najwyżej została oceniona przejrzystość zakresu obowiązków i kompetencji pracowników (średnia ocena 3,77), a na drugim miejscu przejrzystość przydziału zadań pracownikom (średnia ocena 3,65). Odpowiednio 67% oraz 59% ogółu urzędników wystawiło tym dwóm aspektom przejrzystości ocenę dobrą („4”) lub bardzo dobrą („5”). Spośród wszystkich badanych najczęściej tak wysokie oceny przyznawali urzędnicy pracujący w urzędach w miastach na prawach powiatu.

We wszystkich czterech typach gmin kolejność ocen przyznawanych poszczególnym aspektom przejrzystości była taka sama. Na pierwszym miejscu przejrzystość zakresu obowiązków i kompetencji pracowników, na drugim przejrzystość przydziału zadań pracownikom, na trzecim przejrzystość decyzji dotyczących podziału środków finansowych w ramach różnych konkursów, na ostatnim przejrzystość polityki kadrowej.

Średnia łączna ocena wszystkich czterech aspektów przejrzystości niewiele różniła się w poszczególnych typach gmin. Najwyższą średnią ocenę przejrzystości uzyskała w urzędach w gminach miejskich (3,50), prawie taką samą w urzędach miast na prawach powiatu (3,49), następnie w urzędach w gminach miejsko-wiejskich (3,47), najniższą w urzędach gmin wiejskich (3,43).

Największe zróżnicowanie średnich ocen przyznawanych poszczególnym aspektom przejrzystości wystąpiło w urzędach w miastach na prawach powiatu (od 3,00 do 3,92), najmniejsze w gminach miejsko-wiejskich (od 3,12 do 3,69).

## 5. Estymacja modelu ekonometrycznego

Przy doborze zmiennych objaśniających do regresji zmiennej „przejrzystość” wystąpił problem współliniowości. Analiza korelacyjna wykazała, że zdecydowana większość potencjalnych zmiennych objaśniających jest w podobnym stopniu skorelowana z przejrzystością, a także z przestrzeganiem procedur (por. tabela 2). Nie można było zatem w regresji przejrzystości uwzględnić oprócz przestrzegania procedur również innych zmiennych skorelowanych z przestrzeganiem procedur. Przestrzeganie procedur jest oczywistym czynnikiem poprawiającym przejrzystość. Bardziej interesującym pytaniem było, które z pozostałych zmiennych mogą być istotne dla wyjaśnienia poziomu przejrzystości. Ostatecznie, w regresji przejrzystości nie uwzględniono przestrzegania procedur, co pozwoliło na identyfikację innych czynników statystycznie istotnie związanych z przejrzystością.

Tabela 3 zawiera rezultaty estymacji regresji przejrzystości dla każdego typu gminy. Prezentowana jest jedynie ostateczna wersja równania ze zmiennymi statystycznie istotnymi. Testy diagnostyczne sugerują, że dla wszystkich równań reszty nie są seryjnie skorelowane. Nie występuje heteroskedastyczność. Reszty mają roz-

kład normalny. Jakość estymacji można zatem przyjąć jako zadowalającą. Pozwala to na ustalenie, spośród listy potencjalnych zmiennych objaśniających, czynników istotnie w sensie statystycznym wpływających na przejrzystość.

**Tabela 2.** Współczynniki korelacji Pearsona między zmiennymi w regresji zmiennej „przejrzystość” według typów gmin

Czynniki	Gmina wiejska		Gmina miejsko-wiejska		Gmina miejska		Miasto na prawach powiatu	
	PRZ	PR	PRZ	PR	PRZ	PR	PRZ	PR
PRZ	1.000000	0.581177	1.000000	0.490364	1.000000	0.594045	1.000000	0.641450
PR	0.581177	1.000000	0.490364	1.000000	0.594045	1.000000	0.641450	1.000000
ME	0.622195	0.574222	0.454455	0.537063	0.583793	0.489786	0.623254	0.478924
ZA	0.462405	0.491001	0.363910	0.514142	0.369660	0.333290	0.373662	0.424975
OP	0.339369	0.429574	0.250486	0.288099	0.418735	0.435252	0.424144	0.341131
WY	0.307818	0.273518	0.520056	0.287574	0.421074	0.318898	0.534205	0.365601
UP	0.183046	0.109700	0.146380	0.375272	0.342515	0.335798	0.376418	0.243466
UCZ	0.129957	0.219848	0.140117	0.114355	0.242783	0.281519	0.135600	0.082800

Wyjaśnienia: PRZ – przejrzystość; PR – przestrzeganie procedur; ME – merytoryczność; ZA – zasoby urzędu; OP – opinia obywateli; WY – zadowolenie z wynagrodzenia i premii; UP – polityzacja; UCZ – uczciwość. Liczba obserwacji: urzędnicy w gminach wiejskich – 226; urzędnicy w gminach miejsko-wiejskich – 227; urzędnicy w gminach miejskich – 202; urzędnicy w miastach na prawach powiatu – 202.

Źródło: obliczenia autora.

**Tabela 3.** Wyniki estymacji równania przejrzystości dla czterech typów gmin

Typ gminy	Wiejska	Miejsko-wiejska	Miejska	Miasto na prawach powiatu
<i>N</i> – liczba obserwacji	<i>N</i> = 192	<i>N</i> = 207	<i>N</i> = 183	<i>N</i> = 172
1	2	3	4	5
Zmienna zależna → ↓ Zmienna niezależna	przejrzystość	przejrzystość	przejrzystość	przejrzystość
Merytoryczność	0,555 (0,0000)	0,299 (0,0000)		0,346 (0,0000)
Zadowolenie z wynagrodzenia i premii		0,246 (0,0000)	0,175 (0,0033)	0,181 (0,0014)
Zasoby urzędu	0,248 (0,0002)	0,118 (0,0382)	0,161 (0,0159)	
Uczciwość				
Polityzacja			0,199 (0,0009)	0,096 (0,0244)

Tabela 3, cd.

1	2	3	4	5
Opinia obywateli			0,310 (0,0000)	0,185 (0,0025)
Wykształcenie				
Szczebel podejmowania decyzji w urzędzie				
Adj. R <sup>2</sup>	0,487	0,406	0,361	0,498
Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test: LM(12) F-statystyka	0,505 (0,910)	0,991 (0,459)	0,451 (0,940)	0,399 (0,962)
Heteroskedastyczność TestARCH(12): F-statystyka	0,721 (0,729)	1,240 (0,259)	0,361 (0,975)	0,635 (0,809)
Test normalności Statystyka Jarque-Bera	3,039 (0,219)	3,044 (0,218)	1,435 (0,488)	1,237 (0,539)

Wszystkie równania estymowane metodą najmniejszych kwadratów. Prawdopodobieństwo w nawiasach.

Źródło: obliczenia autora.

Przejrzystość jest zjawiskiem złożonym, na które wpływ ma wiele aspektów rzeczywistości. Należy podkreślić, że celem badania nie jest ustalenie kompletnej listy czynników determinujących poziom przejrzystości w urzędach gminnych, lecz jedynie zidentyfikowanie statystycznie istotnych zmiennych spośród zmiennych charakteryzujących zarządzanie administracją publiczną. W tym właśnie kontekście należy interpretować jakość dopasowania równań regresji do danych. Dopasowanie modelu nie jest wysokie, R<sup>2</sup> osiąga wartości od 0,361 do 0,498. Oznacza to, że zmienne statystycznie istotne, ustalone na podstawie wyników estymacji równań, nie wyczerpują listy czynników determinujących poziom przejrzystości urzędów gminnych. Należy również pamiętać, że w modelu nie została uwzględniona zmienna „przejrzystość procedur” ze względu na problem współliniowości.

## 6. Czynniki istotnie związane z postrzeganiem przejrzystości w urzędach gminnych

Analiza korelacyjna wskazała na przestrzeganie procedur jako ważną determinantę przejrzystości (por. tabela 2). Na podstawie estymacji modeli ekonometrycznych listę czynników można rozszerzyć. Ich zbiór różni się w zależności od typu gminy.

- Merytoryczność wyjaśnia postrzeganie przejrzystości w trzech typach gmin, jedynie w gminach miejskich okazała się statystycznie istotna.
- Zadowolenie z wynagrodzenia i premii ma wpływ na ocenę przejrzystości w urzędach w trzech typach gmin, jedynie w gminach wiejskich nie jest istotnym statystycznie czynnikiem.

- Zasoby urzędu nie odgrywają istotnej roli w wyjaśnianiu postrzegania przejrzystości jedynie w urzędach w miastach na prawach powiatu, w pozostałych typach gmin są czynnikiem statystycznie istotnym.
- Dwa czynniki zewnętrzne – polityzacja i opinia obywateli – są istotnie związane z postrzeganiem przejrzystości jedynie w większych gminach, tzn. w urzędach w gminach miejskich oraz w miastach na prawach powiatu.
- Takie czynniki, jak: uczciwość, wykształcenie oraz szczebel podejmowania decyzji w urzędzie, okazały się czynnikami statystycznie nieistotnymi w wyjaśnianiu postrzegania przejrzystości we wszystkich typach gmin.

Zbiory czynników istotnie związanych z postrzeganiem przejrzystości różnią się w zależności od typu gminy nie tylko zawartością merytoryczną, ale również liczbą czynników. Im większa gmina, tym tych czynników więcej. W miastach na prawach powiatu oraz w gminach miejskich estymacje regresji przejrzystości wskazały na cztery czynniki, w gminach miejsko-wiejskich na trzy, a w gminach wiejskich tylko na dwa.

Kolejnym zadaniem jest ustalenie, jak ważne dla postrzegania przejrzystości były poszczególne czynniki. Oszacowanie ich wpływu można przeprowadzić za pomocą prostej symulacji typu: „co byłoby gdyby?”. Symulacja polega na obliczeniu poprawy w postrzeganiu przejrzystości, jaka mogłaby wystąpić, gdyby wartość wybranej zmiennej wzrosła o odchylenie standardowe (w odniesieniu do polityzacji oznaczałoby to zmniejszenie presji politycznej). Wyniki takiej symulacji są przedstawione w tabeli 4 (pod tabelą jest opis obliczeń).

**Tabela 4.** Symulowany wpływ poprawy zmiennych objaśniających na postrzeganie przejrzystości w urzędach gminnych według typu gminy

Zmienna objaśniająca	Wzrost przejrzystości w wyniku poprawy zmiennej objaśniającej o jedno odchylenie standardowe			
	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	miasto na prawach powiatu
Merytoryczność	14,07%	8,27%		8,81%
Zasoby urzędu	6,19%	2,91%	4,12%	
Opinia obywateli			5,78%	4,30%
Zadowolenie z wynagrodzeń i premii		7,05%	5,20%	5,12%
Polityzacja			5,61%	3,03%

Wyjaśnienie: Poprawa zmiennej objaśniającej o jedno odchylenie standardowe = parametr przy zmiennej (patrz tabela 3) \* odchylenie standardowe zmiennej. Procentowy wzrost przejrzystości jest obliczony przy założeniu, że wartość wybranej zmiennej objaśniającej poprawia się o jedno odchylenie standardowe, natomiast wartości pozostałych zmiennych objaśniających pozostają na swoich dotychczasowych poziomach dla danej jednostki obserwacji, czyli urzędnika. Procentowy wzrost przejrzystości jest średnim stosunkiem poprawy zmiennej objaśniającej o jedno odchylenie standardowe do istniejącego poziomu przejrzystości.

Źródło: obliczenia własne.

Wyniki symulacji sugerują jeden wniosek wspólny prawie dla wszystkich typów gmin. Wzrost merytoryczności mógłby w największym stopniu wpłynąć na poprawę postrzegania przejrzystości.

Znaczenie pozostałych czynników zależy już od typu gminy.

- Poprawa wyposażenia urzędów mogłaby zwiększyć przejrzystość przede wszystkim w gminach wiejskich. W wielu przypadkach są to urzędy o niskich zasobach ludzkich i kapitałowych.
- Zadowolenie z wynagrodzenia i premii zależy nie tylko od poziomu płac i różnego typu dodatków finansowych. Przy podobnym poziomie wynagrodzeń odczuwane zadowolenie może być różne. Zależy bowiem również od takich czynników, jak przestrzegania przez zwierzchnika formalnych procedur oceny pracownika oraz uzależnienia podwyżek i awansu od kompetencji. W gminach miejsko-wiejskich najwięcej urzędników przyznało najniższe oceny („1” lub „2”) tym właśnie czynnikom. To może wyjaśniać, dlaczego w tym typie gminy poprawa zadowolenia z wynagrodzenia miałaby najsilniejszy wpływ na wzrost przejrzystości. Poprawa zadowolenia z płac wymagałaby uruchomienia czynników, które zwiększając zadowolenie prowadziłyby do poprawy przejrzystości polityki kadrowej, najniżej ocenionego aspektu przejrzystości we wszystkich typach gmin.
- W gminach miejskich poprawa w zakresie dwóch czynników zewnętrznych, tzn. opinii obywateli oraz polityzacji, mogłaby wpłynąć na wzrost przejrzystości urzędów. Konieczne byłoby uwzględnianie w szerszym zakresie skarg obywateli oraz udoskonalenie procedur służących poznawaniu potrzeb obywateli, a także zmniejszenie nacisków politycznych.
- W urzędach w miastach na prawach powiatu wzrost przejrzystości mógłby przynieść, oprócz poprawy merytoryczności i zadowolenia z wynagrodzeń, również szersze uwzględnianie opinii obywateli oraz zmniejszenie nacisków politycznych na podejmowane decyzje.

## 7. Znaczenie przejrzystości

Przejrzystość działań administracji publicznej powinna mieć znaczenie w co najmniej trzech obszarach: korupcji, obsługi obywateli oraz partycypacji obywateli w kształtowaniu celów polityki społecznej gminy oraz kierunków wydatkowania środków publicznych. W odniesieniu do dwóch pierwszych obszarów możliwa jest, chociaż w ograniczonym zakresie, weryfikacja powyższej hipotezy na podstawie danych uzyskanych z badania ankietowego.

Wyniki estymacji równania korupcji dla wszystkich typów gmin potwierdzają istotny statystycznie wpływ przejrzystości na poziom korupcji w urzędach (por. tabela 5). Wyższy poziom przejrzystości jest związany z niższą korupcją.

Symulacja zmniejszenia korupcji w wyniku wzrostu wartości zmiennej „przejrzystość” o jedno odchylenie standardowe pozwala na porównanie znaczenia prze-

Tabela 5. Wyniki estymacji równania korupcji dla czterech typów gmin

Typ gminy	Wiejska	Miejsko- wiejska	Miejska	Miasto na prawach powiatu
<i>N</i> – liczba obserwacji	<i>N</i> = 192	<i>N</i> = 207	<i>N</i> = 183	<i>N</i> = 172
Zmienna zależna → ↓ Zmienna niezależna	korupcja	korupcja	korupcja	korupcja
<b>Przejrzystość</b>	<b>0,168</b> <b>(0,0000)</b>	<b>0,158</b> <b>(0,0013)</b>	<b>0,128</b> <b>(0,0249)</b>	<b>0,247</b> <b>(0,0000)</b>
Merytoryczność				
Zadowolenie z wynagrodzenia i premii			0,099 (0,0481)	
Zasoby urzędu			0,140 (0,0094)	
Uczciwość				
polityzacja	0,810 (0,0000)	0,769 (0,0000)	0,686 (0,0000)	0,764 (0,0000)
Opinia obywateli		0,196 (0,0002)		
Wykształcenie	0,207 (0,0037)			0,198 (0,0596)
Szczebel podejmowania decyzji w urzędzie	0,125 (0,0078)		0,203 (0,0006)	
Adj. R <sup>2</sup>	0,692	0,612	0,576	0,674
Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test: LM(12) F-statystyka	1,228 (0,267)	0,182 (0,999)	0,653 (0,794)	0,330 (0,983)
Heteroskedastyczność Test ARCH(12): F-statystyka	0,799 (0,650)	1,465 (0,141)	0,633 (0,812)	0,662 (0,786)
Test normalności Statystyka Jarque-Bera	1,417 (0,492)	0,042 (0,979)	0,705 (0,703)	0,947 (0,623)

Wszystkie równania estymowane metodą najmniejszych kwadratów. Prawdopodobieństwo w nawiasach.

Źródło: obliczenia własne.

rzystości w poszczególnych typach gmin (por. tabela 6). Wzrost przejrzystości mógłby przynieść największy spadek korupcji w urzędach miast na prawach powiatu. Na drugim miejscu byłoby zmniejszenie korupcji w wiejskich urzędach gminnych.

Wymierne korzyści, jakie może przynieść wzrost przejrzystości dla polepszenia obsługi obywateli, wyrażają się w lepszym przygotowaniu wniosków i w konsekwencji mniejszej liczbie wniosków niekompletnych, skróceniu czasu prowadzenia postępowania administracyjnego, mniejszej liczbie odwołań od decyzji wydanych przez urząd, skróceniu kolejek, łatwiejszym dotarciu do odpowiedniego urzędnika.

**Tabela 6.** Symulowany wpływ poprawy zmiennych objaśniających na postrzeganie korupcji w urzędach gminnych według typu gminy

Zmienna objaśniająca	Spadek korupcji w wyniku poprawy zmiennej objaśniającej o jedno odchylenie standardowe			
	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	miasto na prawach powiatu
<b>Przejrzystość</b>	<b>3,37%</b>	<b>2,97%</b>	<b>2,58%</b>	<b>5,28%</b>
Merytoryczność				
Zasoby urzędu			2,83%	
Opinia obywateli		2,92%		
Zadowolenie z wynagrodzenia			2,34%	
Polityzacja	15,70%	17,25%	15,33%	22,66%
Wykształcenie	2,40%			2,20%

Wyjaśnienie: Poprawa zmiennej objaśniającej o jedno odchylenie standardowe = parametr przy zmiennej (patrz tabela 5) \* odchylenie standardowe zmiennej. Procentowy spadek korupcji jest obliczony przy założeniu, że wartość wybranej zmiennej objaśniającej poprawia się o jedno odchylenie standardowe, natomiast wartości pozostałych zmiennych objaśniających pozostają na swoich dotychczasowych poziomach dla danej jednostki obserwacji, czyli urzędnika. Procentowy spadek korupcji jest średnim stosunkiem poprawy zmiennej objaśniającej o jedno odchylenie standardowe do istniejącego poziomu przejrzystości.

Źródło: obliczenia własne.

**Tabela 6.** Rozkład ocen urzędników dotyczących wzywania obywateli do uzupełnienia lub skorygowania wniosków, urzędy gminne w Polsce (2009)

Wyszczególnienie	Oceny w skali od 1 do 5						Średni wynik (średnia z ocen od 1 do 5)
	1 – bardzo zła ocena	2 – zła	3 – średnia	4 – dobra	5 – bardzo dobra ocena	brak odpowiedzi	
	procentowy rozkład ocen						
Wzywanie obywateli/firm do uzupełnienia lub skorygowania wniosków:							
– urzędnicy ogółem	5,1%	11,7%	37,1%	29,5%	16,1%	0,6%	3,38
– urzędnicy w gminach wiejskich	4,9%	6,6%	34,1%	31,9%	21,7%	0,9%	3,57
– urzędnicy w gminach miejsko-wiejskich	4,8%	11,5%	37,4%	29,1%	16,7%	0,4%	3,40
– urzędnicy w gminach miejskich	3,9%	11,3%	37,9%	33,5%	13,3%	0,0%	3,41
– urzędnicy w miastach na prawach powiatu	6,9%	17,8%	39,1%	23,3%	11,9%	1,0%	3,13

Źródło: badanie ankietowe 858 urzędników pracujących w 100 urzędach gminnych w Polsce w 2009, badanie przeprowadzone przez PBS DGA na zlecenie autorki, liczba obserwacji: urzędnicy w urzędach gminnych ogółem – 858; urzędnicy w gminach wiejskich – 226; urzędnicy w gminach miejsko-wiejskich – 227; urzędnicy w gminach miejskich – 203; urzędnicy w miastach na prawach powiatu – 202.



W badaniu ankietowym urzędnicy oceniali sytuację dotyczącą wzywania obywateli do uzupełniania i korygowania wniosków w ich urzędach. Średnia ocena była stosunkowo niska, jedynie 3,38, a w urzędach miast na prawach powiatu jeszcze niższa, 3,13 (por. tabela 6).

Pozostałe aspekty obsługi obywateli zostały wprawdzie ocenione wyżej (średnia ocena mieściła w granicach od 3,93 do 4,29), ale w zdecydowanej większości przypadków mniej niż połowa urzędników przyznawała ocenę najwyższą. Oznacza to, że w każdym z rozpatrywanych aspektów obsługi obywateli konieczna jest wyraźna poprawa, szczególnie dotyczy to kwestionowania przez obywateli (w formie odwołania) decyzji urzędu oraz terminowości załatwiania spraw. Wzrost przejrzystości funkcjonowania urzędu jest jednym ze sposobów realizacji tego celu.

## 8. Wnioski końcowe

W ocenie samych urzędników poziom przejrzystości urzędów gminnych w 2009 roku nie był wysoki. Najgorzej została oceniona przejrzystość urzędów w gminach wiejskich. We wszystkich czterech typach gmin kolejność ocen przyznawanych poszczególnym aspektom przejrzystości była taka sama. Na pierwszym miejscu przejrzystość zakresu obowiązków i kompetencji pracowników, na drugim przejrzystość przydziału zadań pracownikom, na trzecim przejrzystość decyzji dotyczących podziału środków finansowych w ramach różnych konkursów, na ostatnim przejrzystość polityki kadrowej.

Wśród czynników mogących mieć wpływ na poziom przejrzystości najistotniejsza okazała się merytoryczność. Jej wzrost mógłby poprawić przejrzystość funkcjonowania urzędów prawie we wszystkich typach gmin, a szczególnie w gminach wiejskich.

Dwa czynniki zewnętrzne w odniesieniu do urzędu – opinia obywateli oraz polityzacja – miały istotny statystycznie wpływ na przejrzystość jedynie urzędów zlokalizowanych w miastach.

Przejrzystość urzędu była w statystycznie istotny sposób związana z poziomem korupcji. Wzrost przejrzystości mógłby mieć największy wpływ na zmniejszenie korupcji w urzędach miast na prawach powiatu.

Poprawa przejrzystości mogłaby również przynieść polepszenie jakości obsługi obywateli przez urzędy gminne. Upowszechnienie informacji o zasadach funkcjonowania urzędu, świadczonych usługach oraz procedurach podejmowania decyzji mogłoby w istotny sposób zmniejszyć liczbę źle przygotowanych wniosków oraz odwołań od decyzji wydanych przez urząd, a także skrócić czas prowadzenia postępowania.

## Literatura

- Banner G., *Local Government – A strategic Resource in German Public Management Reform*, [w:] V. Hoffmann-Martinet, H. Wollmann (red.), *State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence*, VS-Verlag, Wiesbaden 2006, s. 125-144.
- Box R.C., Marshall G.S., Reed Ch.M., *New public management and substantive democracy*, „Public Administration Review”, September/October 2001, Vol. 61, No. 5.
- Considine M., Lewis J.M., *Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand*, „Public Administration Review”, March/April 2003, Vol. 63, No. 2.
- Denhardt R.B., Denhardt J.V., *The new public service: Serving rather than steering*, „Public Administration Review”, November/December 2000, Vol. 60, No. 6, s. 549-559.
- Frączak P., Skrzypiec R., *Przejrzysta gmina, organizacje pozarządowe, korupcja. Raport z badań. Fragmenty*, www.batory.org.pl, Warszawa 2002.
- Gray-Molina G., Rada E.P. de, Yanez E., *Transparency and Accountability in Bolivia: Does Voice Matter?*, „Working Paper”, R-381, Inter-American Development Bank, Washington D.C. 1999.
- Halligan J., *Public Sector Reform and Evaluation in Australia and New Zealand*, [w:] H. Wollmann (red.), *Evaluation in Public-Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham 2003, s. 80-103.
- Hendriks F., Tops P., *Between Democracy and Efficiency: Trends in Local Government Reforms in the Netherlands and in Germany*, „Public Administration” 1999, No. 77(1), s. 133-153.
- Hood Ch., *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration” 1991, No. 69(1), s. 3-19.
- Kaufmann D., Mehrez G., Gurgur T., *Voice or Public Sector Management? An Empirical Investigation of Determinants of Public Sector Performance based on a Survey of Public Officials*, „World Bank Working Paper”, prelim draft, June 21, 2002.
- Kuhlmann S., Bogumil J., Grohs S., *Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the „New Steering Model”?*, „Public Administration Review”, September/October 2008, s. 851-863.
- Lynn L.E. Jr., *The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood for*, „Public Administration Review”, March/April 2001, Vol. 61, No. 2, s. 144-160.
- Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley, Massachusetts 1992.
- Osborne D., Plastrik P., *Banishing Bureaucracy*, Reading, Addison-Wesley, Massachusetts 1997.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2006.
- Pierre J. (red.), *Bureaucracy in the modern state*, Edward Elgar Publishing Limited, England, Aldershot 1995.
- Public Administration Reforms. Practice Note*, UNDP, www.undp.org/governance/public.htm.
- Schimanek T., *Ocena systemów dotowania pod kątem wymogów ISO*, [w:] *Przejrzysta gmina, organizacje pozarządowe, korupcja*. Biblioteka Aktywności Lokalnej, FRSO, Warszawa 2006.
- Stewart J., Kimber M., *The Transformation of Bureaucracy? Structural Change in the Commonwealth Public Service 1983-93*, „Australian Journal of Public Administration”, 1996, No. 55(3), s. 37-49.
- Szeniawski A., Prawelskiej-Skrzypek G., *Model przezroczystej gminy*, Warszawa 2003, www.batory.org.pl.
- Szeniawski A., *Przejrzysta gmina – modelowe rozwiązania w zakresie udzielania dotacji podmiotom niepublicznym z budżetów gmin*, Warszawa 2002, www.batory.org.pl.
- Vigoda E., *From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration*, *Public Administration Review*, September/October 2002, Vol. 62, No. 5, s. 527-540.
- Wollmann H., *Local Government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single Purpose Organisations*, „Local Government Studies” 2004, No. 20(4), s. 639-665.

## DETERMINANTS OF TRANSPARENCY IN COMMUNE COUNCILS IN POLAND

**Summary:** The purpose of the paper is to investigate: 1) which public administration management factors matter for transparency in commune councils in Poland, 2) are there any differences in sets of these factors across types of commune councils, 3) is there statistically significant relationship between transparency and corruption in commune councils. Research is based on econometric models. The source of data set is a questionnaire survey of 857 public officials working in 99 commune councils in Poland in 2009. A commune council is a primary institution of the local public administration in Poland. The findings show that meritocracy and enforcement of rules are superior to other factors in explaining transparency in agencies of the local administration in Poland.