

Prof. dr Marek Debicki

Ekspertyza

1. Zaufanie.

Analiza planowania strategicznego SWAT wymaga, aby tworzenie planów strategicznych zawierało ocenę ich słabych punktów (*weaknesses*). Plany należy bowiem konstruować w taki sposób, aby zneutralizować ich ewentualne słabości. Słabość może być rezultatem złych założeń planu, niemożności realizacyjnych, jak też czynników środowiskowych. Plan, w którym słabości będą dominowały nad jego silnymi (słusznymi, dobrymi) propozycjami rozwiązań skazany jest na niepowodzenie.

W niektórych obszarach możemy taką analizę opierać na precyzyjnych – czyli obiektywnych danych (*np. brak odpowiedniej technologii, brak środków finansowych lub niemożność uzyskania pożyczek*). W innych dziedzinach analiza słabości opiera się na „miękkich” danych, utrudniających prognozowanie co do przyszłych wyników działań opartych na danym planie strategicznym i wypracowywanie takich rozwiązań, które albo będą zmniejszać zagrożenie, albo (*tak jak górski turysta wybierający drogę omijającą pola lawinowe*) unikać działań w obszarach słabości.

Wydaje się, że podstawową słabością we wdrażaniu Narodowego Programu Rozwoju jest brak zaufania wśród obywateli tak do elit politycznych, jak i do administracji, a nawet sądów.

Narodowy Plan Rozwoju winien być przedsięwzięciem nie tylko instytucjonalnym - tzn. sumą działań sektora publicznego skierowanych na wprowadzanie w życie jego założeń. Plan winien być wspólną sprawą (co wynika z jego założeń), wynikającą z zdecentralizowanego planowania na poziomie mikro i makro realizacji, tak przez sektor publiczny, jak i rynkowy, organizacje społeczne, a nawet pojedynczych obywateli.

Rozwój Polski jest lub winien być wspólną sprawą – jeśli nie wszystkich, to przynajmniej większości Polaków. Plany o tak szerokim zakresie nie mogą być implementowane bez szerokiego poparcia tak wśród różnorodnych elit, jak i na poziomie społeczeństwa i poszczególnych obywateli.

W Polsce obserwuje się bardzo niski poziom zaufania społecznego do elit politycznych, do urzędów i urzędników, a nawet sądów. Szereg analiz i danych potwierdza te zjawiska – nie budzą one wątpliwości i nie ma opinii podważających rezultaty sondaży czy opracowań akademickich sygnalizujących ten problem. Tylko około 26% Polaków (*wg danych zaczerpniętych z badania CBOS „Aktualne problemy i wydarzenia” – „O demokracji raz jeszcze”, przeprowadzonego w listopadzie 2004*) jest usatysfakcjonowana z działania państwa, a procent osób alienujących się od uczestnictwa w życiu publicznym rośnie z roku na rok. Problem dotyczy większości krajów wysokorozwiniętych i wszędzie postrzegany jest jako poważne zagrożenie dla demokratycznego ładu, wymagające podjęcia działań ukierunkowanych na odbudowę zaufania społeczeństwa do państwa.

Wiadomym jest, iż opinie takie odnoszą się w głównej mierze do polityków i opierają się w dużym stopniu na przykładach z życia politycznego. **W takich okolicznościach również administracja publiczna postrzegana jest jako część „złego i skorumpowanego systemu”.** W konsekwencji, aby zmienić ten negatywny wizerunek administracji trzeba również – a może przede wszystkim – **pracować nad poprawą wizerunku elit politycznych.** Negatywizm w stosunku do elit obserwuje się bowiem zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i na poziomie lokalnym.

Narodowy Plan Rozwoju musi być oparty na **sprawdzalnych i widocznych konkretach.** W przeciwnym wypadku – mimo słuszności założeń – może się on przyczynić do wzrostu alienacji i negatywnych ocen całego systemu. Zarówno doświadczenia praktyczne, jak i literatura są zgodne w stwierdzeniu, że **zła jakość i niska wydajność pracy urzędów na poziomie społeczeństwa jest czynnikiem sprzyjającym łamaniu praworządności.** W Polsce elity polityczne użyły instrumentu w postaci komisji śledczych jako narzędzia mającego służyć podniesieniu zaufania społecznego. Przeprowadzone sondaże opinii publicznej nie wykazują żadnych pozytywnych efektów zastosowania tego rozwiązania. Osobiście zgadzam się z takimi opiniami. Telewizyjny przekaz z obrad tzw. *Komisji Rywina* nie może budzić zaufania obywateli do elit.

Nie wnikając w ilościową ocenę zachowań korupcyjnych (*tych na wielką skalę, oraz tych dotyczących chociażby egzaminów na wyższe uczelnie czy prawo jazdy*) nie ulega wątpliwości, iż są to niestety zjawiska bardzo częste, zaś przez społeczeństwo postrzegane jako nagminne. Czy można oczekiwać wsparcia dla elit politycznych i administracji od obywateli, którzy są przekonani o ich nagminnej korupcji?

Stosunkowo łatwiej jest budować pozytywny wizerunek administracji w oderwaniu od polityki. Badania dowodzą, iż negatywne oceny polityków przenoszone są na administrację. Należy więc wypracowywać rozwiązania „odpolityczniające” administrację. Działania takie – o ile będą wprowadzane – będą miały drugi pozytywny rezultat podnoszenia profesjonalizmu w administracji i opieranie jej działań na racjonalnych analizach, a nie doraźnych interesach politycznych.

Stąd rozsądne wydaje się wprowadzenie szeregu zmian w obowiązującym porządku prawnym. Założenia, na których opiera się ustawa o służbie cywilnej winny być dostosowane i przeniesione w stosunku do innych kategorii pracowników państwowych i samorządowych. Negatywnym przykładem podjętych już w tym zakresie działań może być min. ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹, która upolitycznia pewne kategorie urzędników. Wprowadza możliwość ich udziału w obradach Rady Ministrów, nie w celu dostarczenia Radzie fachowych wiadomości i opinii, lecz w zastępstwie ministrów. W myśl regulaminu pracy Rady Ministrów² Prezes Rady Ministrów może zaprosić do udziału w obradach Rady Ministrowi inne osoby oraz przedstawicieli innych zainteresowanych organów państwowych (poza

¹ Dz.U.03.24.199 z późn. zm.

² uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z dnia 5 kwietnia 2002 r.).

członkami Rządu) z głosem doradczym.³ Prezes Rady Ministrów może również według własnego uznania zobowiązać inne osoby do uczestnictwa w obradach Rady Ministrów bez prawa głosu.⁴ Podsekretarze i Sekretarze Stanu mogą być upoważnieni do reprezentowania Rządu przed Sejmem i innymi organami państwowymi. Sekretarze i Podsekretarze Stanu, jak również wojewodowie mogą być Pełnomocnikami Rządu do określonych spraw.⁵ Osoby te mogą nawet wносить projekty dokumentów rządowych bez specjalnej delegacji. Upoważnienia tego typu mogą być przyznane innym osobom czynnym w danym dziale administracji i mogą upoważniać do reprezentacji Rządu nie tylko przed Sejmem, lecz również przed innymi organami państwowymi.⁶ Podobne skutki wynikają z braku określenia ścisłych kompetencji i granicy działalności gabinetów politycznych ministrów.⁷ Z całokształtu regulacji prawnych dotyczących administracji rządowej w terenie wynika również, iż wojewoda jest postrzegany przede wszystkim jako polityk, a nie wykonawca m.in. przyszłego NPR.

Sama konstrukcja Rady Ministrów nie tylko w wyżej przedstawionych przepisach, lecz również w rozwiązaniu strukturalnym zaciera różnice pomiędzy politykiem z wyboru, a fachowcem będącym „na usługach” polityków. Analizując kolejne składy osobowe Rady Ministrów możemy w nich wyróżnić osoby piastujące mandaty poselskie, ale również osoby, które wchodziły w jej skład z uwagi na ich fachową wiedzę. Ma to jeszcze większe znaczenie wówczas, gdy mamy do czynienia z Radą Ministrów w skład której wchodzi politycy z różnych ugrupowań. Z uwagi na uprawnienia wynikające z ustawy o działach w administracji publicznej poszczególni ministrowie mogą w wielu przypadkach prowadzić politykę niezależną od kolegiałnych ustaleń. NPR wymaga dużego stopnia integracji działań, co przy niskim zaufaniu i wyżej wymienionych rozwiązaniach strukturalnych nie będzie sprzyjało integracji na poziomie przetwarzania ogólnej strategii na strategię poszczególnych ministerstw czy urzędów centralnych. Te same problemy mogą powodować trudności na poziomie województw.

W wielu krajach Rady Ministrów skonstruowane są w taki sposób, iż biorą w nich udział wyłącznie politycy z wyboru, zasiadający w Parlamencie. Odrębnym rozwiązaniem posługuje się system amerykański, w którym władza wykonawcza nie wchodzi w ogóle w skład ciał ustawodawczych tak na poziomie federalnym, jak i stanowym.

Należy zastanowić się nad możliwością zmian w przepisach (lub praktyce) dotyczących składu i uczestnictwa w pracach Rady Ministrów, jak też w określeniu zakresu kompetencji Gabinetów Politycznych i ograniczeniu ich ingerencji w sprawy natury administracyjno-technicznej, a nie politycznej.

³ por. § 32 ust. 2 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z dnia 5 kwietnia 2002 r.).

⁴ por. § 32 ust. 1 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z dnia 5 kwietnia 2002 r.).

⁵ por. art. 9 ust. 1, art. 9 ust. 2 oraz art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o Radzie Ministrów z dnia 8 sierpnia 1996 r. (Dz.U.96.03.24).

⁶ por. art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o Radzie Ministrów z dnia 8 sierpnia 1996 r. (Dz.U.96.03.24).

⁷ por. art. 37 ust. 1 oraz art. 39 ust 3 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów.

M. Kulesza rozróżnia funkcji ministra wykonywane w ramach tzw. administracji na rzecz rządu tj. wiążące się z podejmowaniem decyzji o charakterze politycznym, oraz klasycznych funkcji administracji wykonawczej, właściwych dla weberowskiego modelu biurokracji⁸. Minister jest niewątpliwie w pierwszym rzędzie politykiem, co wynika jasno z art. 146 Konstytucji RP⁹. W myśl art. 37 ust 1 ustawy o Radzie Ministrów wykonuje on swoje zadania przy pomocy sekretarza i podsekretarzy stanu oraz gabinetu politycznego. Jest więc oczywiste, iż osoby wymienione w tym artykule sprawują polityczne kierownictwo nad ministerstwem. Należy przez to rozumieć podejmowanie decyzji o kierunkach działania ministerstwa i sposobie realizacji polityk ustalonych przez Radę Ministrów. Wiąże się to również z ponoszeniem odpowiedzialności politycznej za podejmowane decyzje.

Minister stoi jednak również na czele działu (działów) administracji publicznej, która w założeniu ma być zawodowa i apolityczna, niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z urzędnikami służby cywilnej¹⁰, czy pozostałym personelem aparatu administracyjnego, zatrudnionym głównie na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r.¹¹ W myśl art. 34 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych mu organów, urzędów i jednostek. W wykonywaniu tych funkcji minister ma obowiązek posługiwać się bezstronnym neutralnym i fachowym aparatem administracyjnym, którego zadaniem jest realizacja funkcji wykonawczej administracji w sposób fachowy i zgodny z wytycznymi ustalonymi w ramach administracji na rzecz rządu. W strukturze organizacyjnej ministerstw aparat ten tworzą na najwyższym szczeblu dyrektor generalny ministerstwa oraz dyrektorzy jego poszczególnych departamentów merytorycznych.

Podział ról pomiędzy administracją na rzecz rządu a tradycyjną administracją nie jest dobrze ukształtowany i jest jedną z przyczyn upolitycznienia całej administracji. Praktyka realizowana przez kolejne ekipy rządowe pokazała, iż zasada politycznej bezstronności i fachowości jako kryterium obsadzania tych stanowisk nie była i nie jest respektowana. Przejawem tego może być min. obsadzanie stanowisk z pominięciem przewidzianych ustawą o służbie cywilnej konkursów¹², nadużywanie konstrukcji prawnej osoby pełniącej obowiązki dyrektora generalnego, czy usuwanie z zajmowanych stanowisk dyrektorów generalnych (przywracanych następnie na stanowiska decyzją organów sądowych ze względu na bezpodstawność zwolnienia, co pociągało za sobą konsekwencje również finansowane dla budżetu państwa). Procedury konkursowe w zakresie obsadzania stanowisk z czasem stały się swoistym narzędziem legalizacji wcześniejszych nominacji osób niespełniających kryteriów stawianych przez ustawę o służbie cywilnej w chwili ich powołania. Jak pisze J. Czaputowicz w pierwszej połowie 2004 r. na ogólną liczbę 98 konkurów, aż 82 wygrały osoby pełniące dotychczas stanowiska objęte konkursem.

⁸ por. M. Kulesza, A. Barbasiewicz, *Administracja na rzecz rządu. Funkcja i organizacja gabinetów politycznych w Polsce i niektórych krajach europejskich*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.97.78.483).

¹⁰ art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U.99.49.483 z późn. zm.).

¹¹ ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U.01.86.953 z późn. zm.).

¹² por. rozdział 4 ustawy o służbie cywilnej – obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej; przykładem patologii mogą być opisane przez J. Czaputowicza zjawiska obsadzania kierowniczych stanowisk z pominięciem konkursów; wprowadzie na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego, art. 144a ustawy o służbie cywilnej uznany został za sprzeczny z konstytucyjną zasadą profesjonalizmu, bezstronności i neutralności politycznej członków korpusu służby cywilnej; jeszcze bardziej krytycznie odnosi się do tego problemu K. Brunetko w raporcie Fundacji im. S. Batorego „Służba cywilna w III RP – punkty krytyczne” z 2003 r.

Praktyka dotycząca najwyższych struktur organizacyjnych ministerstwa znajduje oczywiste przełożenie na obsadzenie niższych stanowisk w ty jednostkach i innych organach centralnych.

W przypadku stanowiska dyrektora generalnego konieczne jest jednoznaczne zdefiniowanie jego pozycji w aparacie biurokratycznym ministerstwa. Jak wskazuje M. Kulesza w obecnym kształcie prawnym funkcjonuje on w swoistym zawieszeniu pomiędzy sferą administracji na rzecz rządu i administracji wykonawczej. Jest to rozwiązanie, które rodziło i będzie rodzić problemy, tym bardziej, iż w założeniu dyrektor generalny ministerstwa na być organem administracji wykonawczej. Stąd konieczne jest jednoznaczne określenie zadań i kompetencji dyrektora generalnego ministerstwa, najlepiej w ustawie o Radzie Ministrów, z podkreśleniem charakteru wykonawczego jego stanowiska, oraz usunięciem tych zadań, które mogą jego pozycje upolitycznić. W przypadku dyrektorów departamentów należy stworzyć realne gwarancje ich nieusuwalności z zajmowanych stanowisk, obsadzonych w drodze nominacji, poprzedzonych stosownymi procedurami konkursowymi, z wyjątkiem sytuacji w których dopuszczają się oni nadużycia prawa, tudzież standardów profesjonalizmu wykonywania powierzonych im zadań lub w inny istotny sposób dopuszczają się naruszenia dyscypliny i porządku pracy. Chodzi więc o stworzenie swoistej gwarancji nieusuwalności tych urzędników, która równocześnie była rękojmią ich profesjonalizmu i politycznej neutralności, gwarantującą możliwość harmonijnego współdziałania z każdym układem politycznym sprawującym władzę w państwie.

Kontynuacją rozgraniczenia administracji na rzecz rządu i administracji wykonawczej byłoby wykluczenie udziału urzędników zatrudnionych w ministerstwach lub urzędach centralnych w posiedzeniach Rady Ministrów (co wyraźnie dopuszcza art. 22 ust. 1 a ustawy o Radzie Ministrów), tudzież możliwości reprezentowania Rady Ministrów w czasie obrad Sejmu (Senatu) oraz komisji parlamentarnych (art. 9 ust 3 pkt 1 i 2 ustawy o Radzie Ministrów). Wydaje się, iż struktury polityczne poszczególnych ministerstw stwarzają wykraczające zaplecze personalne dla realizacji powyższych zadań.

Kolejnym rozwiązaniem, które uporządkowałoby administrację jest likwidacja odrębnych przepisów tworzących różne systemy prawa urzędniczego. Najwyższy czas na zlikwidowanie anachronicznej regulacji prawnej w postaci ustawy o pracownikach urzędów państwowych¹³ oraz ustawy o pracownikach samorządowych¹⁴, będącej jej konsekwencją i kontynuacją prawną. Uchwalona w 1998 r. ustawa o służbie cywilnej¹⁵ jest kompleksową regulacją prawną statusu urzędników, odwołującą się do dominujących obecnie na świecie modeli zarządzania zasobami ludzkimi aparatu biurokratycznego państwa. Zasady, na których jest ona oparta winny stać się częścią ogólną prawa urzędniczego. Wzorując się na prawie urzędniczym Wspólnot Europejskich, należałoby jedynie wzbogacić istniejącą regulację prawną wprowadzając odpowiednią ilość kategorii urzędniczych oraz różne sposoby nawiązywania stosunku pracy i wiążące się z nim odpowiednie statusy osób zatrudnionych.

¹³ por. przypis 11.

¹⁴ ustawa z dnia z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U.01.142.1593 z późn. zm.).

¹⁵ ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U.99.49.483 z późn. zm.).

Kolejnym problemem, który obniża zarówno możliwości zintegrowanych działań, jak i ich wiarygodności jest **brak dyscypliny partyjnej w stosunku do posłów**. Polska praktyka parlamentarna dowodzi, iż nie jest czymś wyjątkowym postępowanie posłów sprzecznie z ustaleniami partii, której są członkami. W niektórych systemach takie zachowania nie są tolerowane przez liderów i dopuszczalne jedynie w wyjątkowych wypadkach, głównie w sprawach dotyczących jakichś moralnych wartości (*kara śmierci, eutanazja czy aborcja*). W odbiorze społecznym zachowania takie obniżają zaufanie tak do Sejmu, jak i w stosunku do pojedynczych posłów/posłanek oraz są często przyczyną problemów wynikających z wadliwości stanowionego prawa. **Należy również dokonać całościowej oceny instytucji zaangażowanych w techniczne przygotowywanie projektów aktów prawnych, jak również akademickie programy kształcące legislatorów**. Ewaluacji tej powinno zostać poddane przede wszystkim Centrum Legislacyjne i jego współpraca z Radą Legislacyjną, zaś jej kluczowym celem powinno wypracowanie ewentualnych zmian. System ten niezależnie od problemów natury politycznej zdaniem wielu analityków jest ułomny. **Należy podkreślić, iż niektóre z tych problemów mogą być usunięte lub zminimalizowane bez jakichkolwiek zmian przepisów**.

W omawianym obszarze można zidentyfikować trzy podstawowe problemy. Po pierwsze zbyt często obserwujemy korzystanie z narzędzia w postaci nowelizacji obowiązujących ustaw. W czwartej kadencji Sejmu aż 39 razy nowelizowano ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁶, 33 razy Kodeks Postępowania Cywilnego¹⁷, 26 razy ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁸, a 23 razy ustawę prawo o ruchu drogowym¹⁹. Jak stwierdza Prezes Zarządu Polskiego Towarzystwa Legislacji – M. Graniecki w obecnej kadencji sejmiku ok. 70% wszystkich uchwalonych ustaw to nowelizacje.²⁰ Można zastanowić się nad trzema drogami naprawy tego stanu rzeczy. Po pierwsze należy dokonywać bardzo wnikliwej analizy w zakresie oceny, czy w konkretnej sytuacji nie ma możliwości lepszego stosowania obowiązującego prawa bez uciekania się do jego nowelizacji - mówiąc inaczej czy problem leży w wadliwości norm prawnych czy w ich wykonywaniu? Analiza taka mogłaby być obowiązkowo dokonywana przez Radę Legislacyjną. Po drugim sposobem ograniczenia liczby nowelizacji może być wprowadzenie mechanizmu wywołującego automatyczne nałożenie na projektodawcę kolejnej nowelizacji obowiązku zgłoszenia całościowego projektu nowej ustawy, gdy przekroczeniu zostanie określona liczba nowelizacji aktu pierwotnego. Co więcej M. Granicki uważa, iż w jakimś zakresie obowiązek taki już w obecnym stanie prawnym istnieje. Po drugie wydaje się, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jest w niedostatecznym stopniu wykorzystywane w procesie nowelizacji przepisów. Kolejnym problemem – szczególnie z uwagi na niezwykle łatwość inicjowania zmian ustawodawczych jest brak analizy oceniającej praktyczne konsekwencje nowelizacji ustaw dla funkcjonowania organów administracji publicznej w zakresie wprowadzanych kolejnych zmian. Wielokrotnie zwraca się uwagę na brak dyscypliny, tak formalnej jak i merytorycznej, na etapie tworzenia projektów legislacyjnych. Bez żadnych

¹⁶ ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. (Dz.U.00.14.176 z późn. zm.).

¹⁷ ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. (Dz.U.64.43.296 z późn. zm.).

¹⁸ ustawa z dnia 13 października 1998 r. (Dz.U.98.137.887 z późn. zm.).

¹⁹ ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. (Dz.U.03.58.515 z późn. zm.).

²⁰ szerzej na ten temat w piśmie Polskiego Towarzystwa Legislacyjnego z dnia 17 marca 2005 r. skierowanego do Wiceprezesa Rady Ministrów J. Hausnera.

zmian w przepisach można wymagać od Rady Ministrów prowadzenia w pewnym sensie kontroli jakości projektów ustaw, przy udziale Rady Legislacyjnej. Następnym istotnym problemem jest dostosowywanie polskiego prawa do wymogów ustawodawstwa Unii Europejskiej, a także kwestia jego implementacji do polskiego porządku prawnego. W tym zakresie Rada Legislacyjna winna opiniować wszelkie projekty rządowe tak z punktu widzenia ich celowości, jak i poprawności proponowanych nowelizacji czy nowych ustaw. Odrębnym zagadnieniem jest brak aktów wykonawczych do wielu ustaw. M. Graniecki zauważa, iż mimo braku oficjalnych danych wg jego Stowarzyszenia brakuje obecnie przynajmniej kilkuset takich aktów. W obliczu opisanego stanu rzeczy Rada Legislacyjna winna samodzielnie dokonać stosownych analiz w tym zakresie lub zlecić je jakiejś instytucji naukowej. Obecnie Zespół Prawa Publicznego w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk pod kierownictwem prof. Wawrzyniaka prowadzi szerokie badania w tym obszarze i wydaje się, iż mógłby dokonać takiej analizy dla Rady Legislacyjnej.

Drugim elementem mającym wpływ na poziom zaufania do struktur politycznych i administracyjnych jest **kwestia jawności działania administracji**. W latach osiemdziesiątych XIX wieku Stany Zjednoczone były krajem o bardzo wysokim stopniu korupcji, w którym obywatele wystawiali negatywne oceny systemowi. Istotną częścią kampanii antykorupcyjnej było stworzenie szerokiego udziału organizacji społecznych i stałej komunikacji pomiędzy obywatelami, a agendami rządowymi. Twórcy wstępnej wersji NPR włożyli dużo wysiłku w stworzenie baz danych i dostępu do informacji. Wskazuje to na zrozumieniu rangi jawności. **Należy wypracować metody komunikacji i konsultacji w całym okresie wprowadzania w życie NPR, inaczej efekty jednorazowych konsultacji bardzo szybko zanikną.**

Jawność może być rozumiana jako umożliwianie dostępu do informacji. W szerszym rozumieniu pojęcia jawności mieści się taki system, w którym państwo i jego organy podejmują pozytywne kroki skierowane na poinformowanie obywatela i pozytywne ustosunkowanie się do wymagań obywateli co do informacji, jaką oni chcieliby otrzymać.

Należy skonstruować przepisy w taki sposób, aby zasada jawności była wprowadzana w jak najszerszym zakresie, opierając się na zasadzie ogólnego prawa do informacji, ograniczonego tylko w ściśle określonych wyjątkach.

Również zasada transparentności w działaniu administracji jest słabo rozwinięta. Podejmowanie konkretnych działań i decyzji „za kurtyną” nie sprzyja budowaniu zaufania i może być wykorzystywane do różnorodnych manipulacji przez demagogicznych polityków opozycyjnych, którzy niestety zbyt często nie poczuwają się do odpowiedzialności za własne słowa.

Na tym etapie nie można spodziewać się, aby powyższa ekspertyza zaproponowała nową ustawę czy też poważne zmiany w ustawie z dnia 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej²¹, jak również w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r w sprawie

²¹ ustawa z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U.01.112.1198 z późn. zm.).

Biuletynu Informacji Publicznej²² i ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r o ochronie danych osobowych²³. Proponuję zatem jedynie podstawowe tezę niezbędnych zmian. Ich fundamentem powinny być ogólne zasady jawności informacji publicznej i określenie bardzo ścisłych warunków ograniczania czy wykluczenia dostępu do takiej informacji. Przepisy te winny być skonstruowane w taki sposób, aby inne ustawy nie mogły ograniczać jawności i dostępu do informacji. Jako przykład można przytoczyć art. 22 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów który stanowi, iż Prezes Rady Ministrów może wykluczyć obowiązek informowania opinii publicznej o przedmiocie posiedzenia oraz podjętych rozstrzygnięciach w tych przypadkach, w których Prezes Rady Ministrów zarządził tajność obrad. W myśl zasady proponowanej w niniejszym opracowaniu ustawa o dostępie do informacji publicznej powinna określać enumeratywnie te obszary, w których Prezes Rady Ministrów może zarządzić uchylenie jawności. Zasadę tą należy stosować analogicznie w innych przypadkach. Doświadczenia wielu krajów pokazują, iż limitowanie przypadków, w których wykluczenie jawności z uwagi czy to na dobra osobiste, obronność kraju lub możliwość wykorzystania informacji dla zysku funkcjonuje w praktyce i nie powoduje ujemnych skutków, a wręcz na odwrót przyczynia się do wzrostu zaufania do państwa i jego organów.

Należy aktywizować działania ukierunkowane na wypracowanie w urzędach poczucia odpowiedzialności za wizerunek struktur administracyjnych oraz zwiększające zaufanie społeczne. Jako godną pochwały należy wskazać m.in. inicjatywę Urzędu Służby Cywilnej skierowaną na uzyskanie informacji dotyczącej percepcji służby cywilnej w społeczeństwie, a następnie jej analizę. **Urzędy dostarczające usług zarówno obywatelom, jak i innym urządóm powinny zbierać i analizować takie dane w sposób systematyczny. Wyniki winny być jednym z podstawowych elementów oceny tak urzędników, jak i urzędów.** Jeżeli jesteśmy z czegoś rozliczani i oceniani na podstawie konkretnych wyników to automatycznie dany obszar staje się ważny. Audyty, prace naukowe oraz wypowiedzi menedżerów spraw publicznych wskazują, iż zbyt często zarówno urzędy, jak i urzędnicy rozliczani są z tworzenia planów, a nie zaś na podstawie wykonawstwa.

Zakładając, że 5% zmiana w skali rocznej jest w granicach możliwości należy się zastanowić czy nie wprowadzić takiego oczekiwania, co do poprawy zaufania publicznego.

Następnym zjawiskiem mającym poważny wpływ na społeczne oceny „władzy” jest korupcja. Sondáže wskazują, iż obywatele są przekonani o „panoszącej” się powszechnie korupcji. Wydaje się, że strategia antykorupcyjna MSWiA jest już w jakiejś mierze „zapomnianym” dokumentem. Brak jest dowodów jej skuteczności. Korupcja ma wpływ nie tylko na rosnący brak zaufania do państwa, lecz również na klimat inwestycyjny i dochodowość przedsiębiorstw.

²² rozporządzenie z dnia 17 maja 2002 r. (Dz.U.02.67.619 z późn. zm.).

²³ Dz.U.97.133.883 z późn. zm.

Należy dokonać szacunku rozmiaru zjawiska korupcji w Polsce w oparciu o szereg istniejących w tym zakresie metodologii. Następnym krokiem powinno być wypracowanie MIERZALNYCH celów dla określonych urzędów w skali rocznej – nie ograniczając się wyłącznie do organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości – oraz rozliczanie tych urzędów z ich wykonania. Cele i wskaźniki takie muszą być sprawdzalne, w przeciwnym wypadku będziemy mieli do czynienia z „antykorupcyjną poezją”.

Poprawa w wyżej wymienionych obszarach zwiększyłaby naszą wiarygodność w Unii Europejskiej niezależnie od tego, że poziom zaufania publicznego do państwa w wielu krajach Unii jest również niski.

2. JAKOŚĆ I WYDAJNOŚĆ PRACY ADMINISTRACJI.

Od 1989 polska administracja powiększyła się dwukrotnie (*wg danych GUS*), co nie znaczy, że jakość i wydajność urzędów uległa proporcjonalnemu wzrostowi. Większość respondentów sondaży opinii publicznej ocenia pracę urzędów negatywnie. Nie ulega wątpliwości, iż jeśli mamy się rozwijać jako państwo i społeczeństwo, to jakość i wydajność pracy tak w sektorze publicznym, jak i rynkowym musi się stale podnosić.

Szereg urzędów stosuje w zakresie oceny efektów i jakości prowadzonych działań normy ISO. Należy rozważyć czy koncentrować się nad upowszechnianiem norm ISO, czy wprowadzić system EFQM z powodzeniem stosowany na szeroką skalę w Wielkiej Brytanii. W tym kraju coraz więcej urzędów stosuje wskaźniki wydajności, stanowiące podstawę corocznego audytu. Również system CAF jest kolejnym narzędziem, które winno być przedmiotem analizy przed dokonaniem ostatecznego wyboru. Ma on tą zaletę, iż został opracowany dla urzędów Unii Europejskiej, a zatem pozwalałby na porównywanie polskiej administracji z unijnym aparatem biurokratycznym.

Wydaje się, iż przyjęcie któregoś z systemów oceny jakości powinno być obowiązkowe. Po przyjęciu jednego z tych systemów należałoby wprowadzić powszechny obowiązek wprowadzania przyjętych norm w wszystkich urzędach w okresie nieprzekraczającym np. trzech lat. Urzędy dostarczające usług – tak wewnętrznych, ale przede wszystkim zewnętrznych dla obywateli winny mieć obowiązek dokonywania systematycznej oceny ich pracy przez klientów. Corocznie urzędy mogłyby mieć obowiązek wypracowania strategii ukierunkowanej na poprawę wizerunku w ocenie obywateli/klientów o np. 5%.

Wyniki i efekty działań skierowanych na poprawę oceny urzędów winny być jedną z podstaw oceny menedżerów, a ci z kolei winni takie wyniki wykorzystywać przy podejmowaniu decyzji dotyczących kształtowania polityki płacowej, awansów czy zwolnień. Wprowadzenie niektórych z proponowanych zmian wymaga zmiany w przepisach, przy czym analiza taka będzie miała miejsce dopiero w następnym etapie prac nad NPR.

Poszukując praktycznych rozwiązań można zgłosić postulat wpisania do zakresu obowiązków dyrektorów merytorycznych departamentów i dyrektorów biur w ministerstwach, jak również kierowników urzędów centralnych obowiązku opracowania w okresie jednego roku instrumentów oceny satysfakcji klientów i obowiązku przeprowadzania corocznych analiz wyników przesyłanych do ministra i dyrektora generalnego ministerstwa, a za ich pośrednictwem rocznego sprawozdania do Rady Ministrów. Jak wzór może służyć sondaż przeprowadzony na zamówienie szefa służby cywilnej RP.

Należy wypracować zasady, które stanowiłyby bodziec dla urzędów do prowadzenia racjonalnego i oszczędnego gospodarowania groszem publicznym. W wielu krajach urzędy mogą dysponować częścią zaoszczędzonych pieniędzy, zaś niewykorzystane w danym roku budżetowym oszczędności przenosić na rok kolejny. Rozwiązań tego typu jest wiele, stąd specjaliści dokonując ich analizy muszą zdecydować o najlepszym w warunkach polskiej administracji systemie „zmuszającym do oszczędności”. Najbardziej nieracjonalny jest funkcjonujący obecnie system nieplanowanego wydawania przed w końcem roku budżetowego niewykorzystanych pieniędzy na sprzęt itp. w celu uchronienia się przed ich utratą.

Jednym z najlepszych rozwiązań a tym zakresie funkcjonuje w administracji krajów tradycji prawnej *common law* (Wielka Brytania, Kanada, Australia). Niektóre z urzędów – szczególnie te dostarczające usług o charakterze wewnętrznym - biorą udział w przetargach na dostarczanie usług publicznych na prawach równych z podmiotami komercyjnymi działającymi na rynku. Im szerzej rozwiązanie to jest stosowane, w tym większym stopniu urząd „zarabia na sobie”. Poza tym daje ono dobrą ocenę tego, jak urzędy wypadają w konkurencji z sektorem prywatnym.

Każdy urząd powinien wiedzieć ile kosztuje każda usługa, której dostarcza (*np. nawet sądy winny mieć dane i analizy co do kosztów godziny rozprawy*). W Polsce uderza ilość dokumentów potrzebnych dla celów uzyskania pozwoleń, rejestracji, itp. **Należy przeprowadzać systematyczne analizy kosztów/zysków z tego wynikających.** Zasady takiej analizy w sektorze publicznym oparte są na obowiązku unikania ryzyka, rozpraszaniu kosztów i koncentrowaniu zysków. **Urzędy winny wypracowywać modele takiej analizy, dostosowane do ich specyfiki, oraz zbierać i analizować dane uzyskane na tej podstawie. Analizy takie winny być przedmiotem zarówno wewnętrznego i zewnętrznego audytu.** Należy podkreślić, iż kontrola *ex post facto* z punktu widzenia ryzyka jest najmniej skuteczna.

Prywatyzowanie zadań administracji jest jednym z kierunków bardzo silnie zalecanym przez *New School of Public Management* (Nowa Szkoła Zarządzania). W niektórych przypadkach może to być zasadne, jednak dość często okazuje się, iż w dłuższej perspektywie podejście to prowadzi do wzrostu kosztów świadczeń i obniżenia ich jakości, będących efektem dążenia do zwiększenia zysków. Należy więc podchodzić do tego typu rozwiązań ostrożnie. Przykłady negatywnych konsekwencji tego podejścia można zaobserwować w Nowej Zelandii i Stanach Zjednoczonych (kazu Kalifornii). Natomiast doświadczenia z innym modelem prywatyzacji w Australii wydają się być pozytywne.

Przedstawione powyżej zagadnienia powinny stać się przedmiotem szkoleń, zaś z punktu widzenia zarządzania zasobami ludzkimi stanowić część norm instytucjonalnych. Troska i działania

skierowane na wydajną pracę o wysokiej jakości, przy możliwie najniższych kosztach winny być obowiązkiem każdego pracownika. Jak wiemy najlepszą formą kontroli jest samokontrola, a ta opiera się na wewnętrznych normach każdego pracownika.

Śladem kodeksów etyki urzędniczej należy wprowadzać „normy dobrej roboty”. Czym konkretniejsze są takie normy w stosunku do określonych stanowisk pracy, tym większe prawdopodobieństwo że pracownicy będą wiedzieli co jest od nich wymagane powyżej minimum zawartego w opisie stanowiska (*job description*).

Kodeks etyczny jest w tym zakresie niewystarczający, ponieważ określa on jedynie etyczne przesłanki, którymi urzędnik powinien kierować się w swojej pracy. Zasady „dobrej roboty” w polskiej literaturze sformułowane zostały już wiele lat temu przez jednego z najwybitniejszych polskich filozofów T. Kotarbińskiego. Mają one stanowić swoisty przewodnik zawodowy, pomagający urzędnikowi w dobrym wykonywaniu obowiązków zawodowych na konkretnym stanowisku oraz przy wykonywaniu konkretnych działań. Zasady takie mogą, czy wręcz powinny stanowić część składową przy tworzeniu opisów stanowisk i być jedną z podstaw oceny pracownika. „Kodeks dobrej roboty” można wprowadzić jako drugą część zarządzenia nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej²⁴. Należy pamiętać o tym, iż już wcześniej postulowane było w tej ekspertyzie utworzenie jednolitej ustawy o roboczej nazwie prawo urzędnicze. O ile takie rozwiązanie zostałoby przyjęte, cytowane powyżej rozporządzenie znalazłoby zastosowanie do wszystkich pracowników administracji publicznej, których status prawny regulowałby jeden wspólny akt prawny.

3. IT NA USŁUGACH NPR.

Narodowa Strategia Rozwoju jest planem, który ma pomóc Polsce w zajmowaniu coraz wyższej pozycji w skali globalnej i wśród członków Unii Europejskiej. Z drugiej strony strategia ma zmniejszyć dystans pomiędzy wysokorozwiniętymi regionami Polski, a regionami rozwijającymi się (biedniejszymi). W końcowym efekcie ma to zmniejszyć dystans społeczny i ekonomiczny pomiędzy obywatelami. IT jest jednym z najlepszych narzędzi tworzenia „globalnej wioski”, w której dystanse i różnice społeczno-kulturowe mogą się zaciierać. Bez wysokiego stopnia rozwoju i stosowania IT społeczności i biznesy poruszają się tempem żółwia w świecie, który porusza się w milisekundach. Z końcem obecnego roku wszystkie usługi dostarczane przez Rząd Republiki Federalnej Niemiec będą dostępne poprzez Internet. W podobnym kierunku rozwija się wykorzystanie internetu w wielu krajach i nie ma wątpliwości, iż jest to droga wszystkich administracji krajów wysokorozwiniętych.

²⁴ zarządzenie z dnia 11 października 2002 r. (M.P.02.46.683).

Internet powinien być wykorzystywany jako strategiczne narzędzie polityki informacyjnej tak wobec obywateli, jak i administracji rządowej i samorządowej o wszystkich aspektach NPR. Zbudowany w oparciu o niego system powinien być interakcyjny tak, aby adresat mógł nie tylko zapoznawać się z materiałami i decyzjami, lecz miał również możliwość zgłaszania propozycji i zapytań. System powinien unikać propagandowego traktowania zagadnień, lecz służyć rzetelnej i konkretnej informacji. Powinien zawierać stale uzupełniane dane o wykonaniu zadań stawianych urzędom i organom w zakresie realizacji NPR.

Dostarczanie usług przez internet powinno korelować planowo – jak miało to miejsce w Niemczech oraz w Szwecji – **z ustalonymi datami komputeryzacji usług w konkretnych urzędach oraz z docelowym dostarczaniem wszystkich usług (z wyjątkami przewidzianymi prawem z uwagi na ochronę prywatności obywatela czy np. spraw dotyczących bezpieczeństwa państwa).** Należy również wprowadzić możliwości dostępu do baz danych i usług przez publicznie dostępne terminale (np. w Austrii terminale przy pomocy których można dowiedzieć się i zamówić wszelkiego rodzaju usługi dla turystów dostępne są na rogach ulic). **Z uwagi na niską jeszcze znajomość obsługi komputerów wśród obywateli należy wypracować system pomocy dla obywateli chcących z takich terminali korzystać. Ponadto bardzo ważnym elementem tworzenia społeczeństwa informatycznego jest komputeryzacja szkół, stąd należy inwestować niezbędny w tym zakresie sprzęt i oprogramowanie.**

Wiele opracowań wskazuje na bardzo niski poziom komputeryzacji polskich urzędów - wystarczy wejść do jakiegokolwiek posterunku policji, aby się o tym przekonać. Wdrażanie w życie tych postulatów winno mieć systematyczny charakter **począwszy od pełnego audytu komputeryzacji administracji rządowej i samorządowej, aż po ocenę stanu umiejętności urzędników w tym zakresie (tzw. computer literacy).** **Następnym etapem powinno być opracowanie narodowej strategii rozwoju IT.** Powinna ona obejmować część dotyczącą nabywania niezbędnych umiejętności przez obywateli. Obszar wiedzy i umiejętności w tym zakresie winien być precyzyjnie określony dla kwalifikacji wymaganych na każde stanowisko. W Polsce w ofertach zatrudnienia – szczególnie w administracji publicznej – jednym z kryteriów rekrutacji jest często ogólne określenie „znajomość komputera”. Nie ma ono jednak uniwersalnego zakresu znaczeniowego i powala na dość dowolną i szeroką interpretację, co jest niedopuszczalne. **System szkoleń urzędników już pracujących również powinien zawierać konkretne plany w zakresie zasobu ich wiedzy i umiejętności IT, potrzebnych dla każdej kategorii pracowników i urzędników. Poszczególne kategorie urzędników i konkretni pracownicy winni być poinformowani, o tym jakie umiejętności i w jakim czasie muszą uzyskać.**

Kolejnym krokiem jest wypracowanie strategii pełnego wprowadzenia do urzędów IT, ze wskazaniem konkretnych dat implementacji oraz środków niezbędnych na te cele. W niektórych państwach przeznaczają się na te cele ściśle określony ułamek dochodu krajowego netto.

Istnieje szereg bardzo szczegółowych raportów opisujących stan komputeryzacji administracji tak rządowej, jak i samorządowej. Z dokumentów tych jasno wynika, iż dystans dzielący nas od średnich wskaźników w tym zakresie w Unii Europejskiej będzie się powiększał, biorąc pod uwagę bardzo powolny wzrost zarówno na poziomie sprzętowym, jak i zakresu oferowanych usług, a w szczególności przeszkolenia kadr. Najbardziej alarmujący jest stan komputeryzacji w administracji samorządowej. Ustawa o komputeryzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²⁵ stanowi wystarczający fundament prawny. Również Strategia Informatyzacji na lata 2004-2006²⁶ wypracowana przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji wskazuje właściwe kierunki rozwoju IT w polskiej administracji publicznej. Niestety, jeśli porównamy wyniki analiz przeprowadzanych przez firmy konsultingowe z datami implementacji kolejnych etapów przewidzianych w powyższej strategii to nasuwa się nieodparty wniosek, iż wiele z tych wskaźników nie zostało lub nie zostanie osiągniętych. Można w tym zakresie zidentyfikować tutaj trzy sfery problemów. Pierwszą z nich są niedostateczne środki finansowe – szczególnie w administracji samorządowej, co w oczywisty sposób utrudni tak przygotowanie, jak i realizację NPR na poziomie regionalnym. Należy więc podjąć wszelkie możliwe kroki, aby przygotowywane programy regionalne zawierały jako integralną część regionalne strategię rozwoju IT. Drugą kategorię problemów stanowi niedostateczna jeszcze wśród urzędników, jak i społeczeństwie kultura informatyczna. Trzecim obszarem będą bardzo ograniczone możliwości użytkowanie w społeczeństwie rozwiązań, jakie daje IT. Należy więc zorganizować programy uświadamiające słabo rozwiniętym regionom możliwości rozwoju i modernizacji, jakie niesie ze sobą wdrażanie rozwiązań IT w zarządzaniu sprawami publicznymi.

4. ROZWIĄZANIA STRUKTURALNE

Jednym z poważnych problemów polskiej administracji jest bardzo jej słaba integracja tak horyzontalna, jak i wertykalna. **NPR jest strategią rozwojową w skali ogólnonarodowej i wymaga współpracy w zasadzie wszystkich urzędów zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej.** Wskazany brak integracji podwyższa koszty, prowadzi do duplikowania działań oraz sprzeczności na poziomie planowania polityk rządowych i na poziomie wykonawstwa. Jako przykład mogę przytoczyć przykład pochodzący z własnej obserwacji. Miałem możliwość zapoznania się z co najmniej siedmioma urzędowymi „słownikami” anglojęzycznej terminologii z zakresu tematyki dotyczącej Unii Europejskiej. Słowniki te różniły się znacząco poziomem fachowości. W dodatku różni tłumacze używali bardzo różnorodnego słownictwa dla określenia tych samych anglojęzycznych terminów. Gdy mamy do czynienia z wyspecjalizowanym językiem używanym w konkretnym urzędzie jest to niewątpliwie uzasadnione. Jednakże w opisanym przeze mnie przykładzie wszystkie słowniki poruszały się w obszarze ogólnej terminologii z zakresu prawa urzędniczego UE. Oczywiście jest, iż mamy tu do czynienia z niepotrzebnym duplikowaniem się wydatków. Ponadto znajduje to przełożenie na dalsze konsekwencje takie jak

²⁵ ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U.05.64.564 i 565).

²⁶ por. Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, grudzień 2003.

różnorodne tłumaczenie unijnych dokumentów i regulacji. Jak wskazałem słowniki te różnią się znacznie jakością i w niektórych przypadkach po prostu należało odmówić przyjęcia takiego „towaru”.

Problemy integracyjne będą się zwiększać, gdyż NPR zakłada wypracowanie 16 regionalnych strategii i planów operacyjnych. Doświadczenie krajów federalnych uczy, iż komunikacja pomiędzy lokalnymi i centralnymi urzędami przy ich prawnej i funkcjonalnej niezależności jest bardzo trudne, opierając się w dużej mierze na mediacji i kompromisach. **Stworzenie warunków strukturalno-procesowych takiego systemu komunikacyjnego ułatwia stworzenie systemu opartego na zasadzie W-W (wygrany-wygrany). Jeśli więc tylko niektóre komponenty takiego systemu będą postrzegać aktywne uczestnictwo w tym systemie jako źródło strat (obiektywnych lub tylko percepcyjnych) będą dokonywać działań utrudniających komunikację.** Problemy te są między innymi przedmiotem analizy matematyki gier.

Czym większe są dysproporcje w środkach materialnych – tak publicznych, jak i rynkowych, zasobach ludzkich, czy percepcji opartych na modelu centrum – peryferie tym trudniejsza jest komunikacja pomiędzy poszczególnymi strukturami. Omawiane problemy mają również swoje przełożenie na realizację celów (*outputs*). Zła komunikacja obniża tak ilość, jak i jakość efektów pracy urzędów (*output*). W warunkach polskich mamy do czynienia z asymetrycznymi strukturami nawet w tych przypadkach, kiedy sytuacja prawna struktur jest identyczna (np. powiaty, województwa czy ministerstwa).

Ponieważ strategia opiera się na modelu horyzontalnym, organy centralne biorące udział w wykonaniu strategicznych celów winny działać w sposób wspomagający i koordynujący, a nie władczy. Po drugie należy bardzo starannie i precyzyjnie określić organy, urzędy i ludzi ponoszących bezpośrednią odpowiedzialność za wykonanie NPR.

W korporacjach z chwilą przyznania wysokiej wartości zarządzaniu zasobami ludzkimi, skromne wydziały kadr przekształcone zostały w bardzo ważne struktury zarządzania zasobami ludzkimi. Wśród ścisłego kierownictwa z reguły jednym z wiceprezesów korporacji jest wiceprezes ds. zarządzania zasobami ludzkimi (*Vice-President in charge of HR*). Jest to sygnał dla całej spółki, iż zarządzanie zasobami ludzkimi staje się jednym z podstawowych elementów kierowania korporacją.

Należy więc moim zdaniem rozważyć, czy ogólne zarządzanie wykonania NPR nie powinno stać się obowiązkiem jednego/-ej z wicepremierów. Na tym poziomie możliwości wspomagania i koordynowania mają chyba największe szanse na sukces pod warunkiem, że tak rozumiana jest funkcja tego członka Rządu w stosunku do planów regionalnych.

Na poziomie centralnym należy przeanalizować strukturalne rozwiązania wykonawcze. Są tu możliwe dwie opcje: a) stworzenie nowego urzędu do spraw NPR lub b) dostosowanie już istniejącego urzędu do wypełniania zadań związanych z realizacją planu. Osobiście uważam, iż druga opcja jest lepsza i tańsza. Takim urzędem mógłby stać się np. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.

Niezależnie od wyboru należy dokonać szczegółowej analizy zadań danego urzędu i dokonać analizy potrzebnych zasobów ludzkich i materialnych. W obu przypadkach przewidywałbym, iż pewne zadania zostaną zlecone wyspecjalizowanym urzędom (np. USC w sprawach dotyczących szkoleń, budowy opisów stanowisk czy ewentualnego tworzeniu samorządowej służby cywilnej) oraz grupom specjalistów tak z sektora prywatnego, jak i z środowisk akademickich i organizacji pozarządowych.

Podobnej analizie należy dokonać w każdym ministerstwie i urzędzie centralnym, zapewniając określenie tam jednostek i osób, do obowiązków których należałyby konkretne mierzalne zadania związane z wykonaniem NPR.

Jednym z najpoważniejszych problemów tak w tworzeniu, jak i wykonaniu regionalnych planów jest bardzo duże zróżnicowanie w kapitale ludzkim pomiędzy poszczególnymi regionami. Mam tu na myśli zarówno sektor rynkowy i publiczny. Wstępna analiza zwraca uwagę na istnienie w Polsce szeregu ośrodków o dużym kapitale społecznym i przedsiębiorstwach działających na rynku globalnym. Nie należy jednak zapominać, że oprócz takich regionów mamy również takie, które jak dotąd są niestety na znacznie niższym poziomie rozwoju (*np. w niektórych miastach wojewódzkich nie ma nawet wysokiej klasy zawodowych tłumaczy*). **Należy moim zdaniem na poziomie centralnym wypracować strategię i system wspomaganie takich regionów.** Należy również jasno powiedzieć, iż sukces lub klęska planów regionalnych będą w dużej mierze zależeć od tego czy potrafimy podnieść stopień profesjonalizmu wśród urzędników samorządowych oraz czy uda się obniżyć stopień upolitycznienia administracji samorządowej, zaś w odniesieniu do administracji rządowej w terenie konwersja pozycji ustrojowej wojewody z polityka na urzędnika. Będzie to szczególnie ważne w tych obszarach – tak przedmiotowych, jak i geograficznych, gdzie wdrażanie planu będzie miało miejsce w strukturach unijnych. Takie podejście jest spójne z Strategią Lizbońską i może się przyczynić do wyrównywania rozwojowych możliwości i celów, jakie stawia sobie NPR.

Strategia podjęła próbę mobilizacji organizacji społecznych i obywateli. W warunkach braku zaufania do państwa, elit i administracji będzie bardzo trudnym zadaniem, aby przynajmniej pewne formy obywatelskiego współuczestnictwa miały miejsce przez cały okres przewidziany planem. **Należy wypracować narodową i regionalne strategię zmierzające do zaangażowania zarówno organizacji obywateli jak i tych, którzy jak dotąd unikają zaangażowania w sprawy publiczne.** Im wykonanie planu będzie bardziej wiarygodne i przynoszące konkretne wyniki tym będzie to łatwiejsze. Należy jednak liczyć się z dużym stopniem społecznej obojętności.

Podstawą sukcesu planu czy jego niepowodzenia nie będą nawet najlepsze rozwiązania modelowe. **Konkretne wyniki będą jedynym źródłem wiarygodnej oceny.** Urzędy winny wypracować system monitoringu tak, aby móc korygować błędy w jak najkrótszych terminach.

Wymaga to, aby został wypracowany systematyczny, coroczny audyt wykonania planu przez wszystkie struktury, na które plan nałoży obowiązki. Audyt ten winien być dwójaki – po pierwsze urzędy winny dokonywać samooceny, te zaś z kolei analizy winny być przedmiotem zewnętrznego audytu, którego zasady należy oprzeć na doświadczeniach i z udziałem Najwyższej Izby

Kontroli. Jest to instytucja o największym doświadczeniu w zakresie sporządzania ekspertyz nie tylko finansowanych, lecz również dotyczących celowości i gospodarności działań. Z uwagi na fakt, iż Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza min. kontrole planowane byłoby zasadnym, aby NIK opracował strategię kontroli realizacji zadań zawartych w corocznych segmentach NPR.

Ważnym elementem NPR jest mobilizacja i udział społeczeństwa a szczególnie organizacji pozarządowych w realizacji wszystkich siedemnastu planów. W tym zakresie organ odpowiedzialny mógłby zawrzeć umowę lub umowy z instytucjami naukowo-badawczymi na przeprowadzanie audytów społecznych (*audyty tego typu przeprowadzane są min. w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii*).

Wszystkie działania skierowane na implementację planu muszą się opierać na konkretnych, mierzalnych zadaniach konkretnych urzędów, przewidzianych do wykonania w konkretnych terminach.

Nie można pozwolić, aby wykonanie planu stało się jeszcze jednym polem dla politycznego pieniactwa i wzajemnego obwiniania o niepowodzenia kolejnych elit. Rynek jest nieczuły na zapewnienia polityków i opiera decyzje na podstawie twardych danych. Polska strategia, podobnie jak Strategia Lizbońska proponuje drogę rozwoju rynku, ale nie kosztem rozwoju społecznego, definiując swoją rolę jako współautora tego rozwoju. Plan należy skonstruować na takich konkretach, aby wyniki mówiły obywatelom, biznesowi, a także naszym partnerom unijnym i globalnym to samo – niezależnie od mówcy.

Oceniając ustawę o Narodowym Planie Rozwoju²⁷ (w dalszej części nazywanej ustawą) z perspektywy tych założeń należy stwierdzić, iż wymaga ona dopracowania w drodze nowelizacji lub poprzez wydanie przepisów wykonawczych. Należy również przeanalizować czy ustawa nie jest w niektórych zapisach sprzeczna z ustawą o Radzie Ministrów i ustawą o działach w administracji rządowej.

Po pierwsze ustawa jest mało czytelna i zawiera wiele pojęć, które w pewnym stopniu są powtórzeniami lub niedostatecznie rozdzielają jej poszczególne elementy. I tak np. rozdział pomiędzy strategiami (art. 2 ust. 14) a systemem realizacji i programami operacyjnymi w praktyce może prowadzić do nieporozumień.

Wiele zapisów wymaga dopracowania – w innym wypadku normy te będą miały jedynie charakter symboliczny. I tak nie wiadomo na czym ma polegać „wspieranie rozwoju regionalnego” (art. 2 ust.17) – kto konkretnie w imieniu Rady Ministrów będzie zaangażowany w „wspieranie trwałego i zrównoważonego rozwoju województw”. Można również zauważyć, że samo pojęcie trwałego i zrównoważonego rozwoju nie jest jednoznaczne i wymaga dopracowania tak, aby używać tych samych danych i wskaźników w wszystkich regionach.

Artykuł 6 nakłada – jak się wydaje – zgodność strategii i planów operacyjnych przewidzianych w NPR z długofalową strategią rozwoju regionalnego państwa na okres 25 letni. Należy zatem ustalić parametry, w których realizacja NPR może się dokonywać.

Artykuły 9 – 11 przewidują wzajemnie sprzężone sekwencje czynności. Wydaje się, że należy ustalić harmonogram wszelkich działań przewidzianych w tych przepisach. Moim zdaniem zachodzi

²⁷ ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U.04.116.1206).

poważne niebezpieczeństwo, iż różne zarządy województw oraz sektory będą wykonywać poszczególne elementy w różnych przedziałach czasowych, co utrudni lub wręcz uniemożliwi harmonizację poszczególnych elementów NPR, a tym samym utrudni pracę ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (art.12 i 13).

Przewidziana ustawą zasada partnerstwa (art. 13 ust. 4 pkt 3) bez ściślejszego określenia roli partnerów może stać się tylko sloganem, wywołującym wręcz odwrotne niż zamierzone skutki.

Nie jest jasno określona różnica pomiędzy kontrolą a monitoringiem. Jeżeli będziemy używać określeń przyjętych w prawie administracyjnym w stosunku do kontroli, to rola monitoringu staje pod znakiem zapytania. Budzi również obawę ilość struktur włączonych w wypracowywanie i realizację NPR. I tak np. przewidziane art. 23 komitety sterujące mają być powoływane przez ministrów (art. 23 ust.1), zaś na poziomie regionów przez zarządy województw (art. 23 ust. 8). Komitety te wydają się zbyt liczne (zaś liczba przewidywanych ustawą członków wielu z tych ciał prawie gwarantuje brak skuteczności), aby były czymś więcej niż polityczną areną, na której różne reprezentowane grupy i podmioty będą dokonywać politycznych przetargów.

Przechodząc do realizacji NPR poprzez konkretne działania, system kontraktów wydaje się być bardzo skomplikowany. Stronami są Rada Ministrów lub samorząd wojewódzki. W rokowaniach Rada Ministrów jest reprezentowana przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a samorząd województwa przez marszałka województwa. Istnieje obawa, że mimo uprzednich ustaleń przewidzianych w art. 32 ust. 5 i art. 32 ust. 6 mogą tu zaistnieć poważne problemy w komunikacji. Podpisanie kontraktu wymaga zgody stron – czyli Rady Ministrów lub sejmiku województwa – przedłuży to znacznie cały proces i utrudni negocjacje.

Obowiązek stworzenia regulaminu negocjacji określony w art. 35 ust. 5 pkt 4 wydaje się nadmiernym „biurokratyzowaniem” (w złym tego słowa znaczeniu) całego procesu i będzie obciążać ministra w sposób trudny do sprawnej realizacji.

Ustawa nakłada na podmioty zaangażowane w realizację NPR obowiązek składania sprawozdań. Należy wypracować jednolity format takich sprawozdań tak, aby móc dokonywać ogólnej oceny realizacji celów strategii.

Osobnym zagadnieniem, które moim zdaniem wymaga dopracowania jest proces negocjacji ze strukturami Unii Europejskiej. Należy tu zwrócić uwagę na konieczność sporządzania na każdym etapie dokumentacji, która będzie odpowiadać wymogom Unii i zwiększać nasze szanse na uzyskanie funduszy. Będzie to stanowiło poważny problem dla struktur pracujących w ramach planów regionalnych.

Należy przygotować dobre i czytelne materiały pozwalające wszystkim podmiotom na dokonywanie czynności przewidzianych ustawą. Moim zdaniem ustawa jest niestety mało czytelna i trudna jako instrument, którym będą się posługiwać przede wszystkim osoby nie mające wykształcenia prawniczego.

Przeraża ilość sprawozdań przewidzianych ustawą. Ministrowie, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, samorządy, komitet monitorujący plan, komitety monitorujące programy, komitety monitorujące kontrakty – to tylko część podmiotów, na które ustawa nakłada obowiązki sprawozdawcze.

Należy się obawiać, że taka duża liczba raportów zamiast być narzędziem oceny realizacji NPR stanie się przysłowiowym „papierowym tygrysem”.

Można też mieć obawy czy poszczególni ministrowie znajdą zasoby ludzkie pozwalające realizować czynności kontrolne w ramach tego nowego obszaru. Należy dokonać oceny możliwości porządnego wywiązywania się z tych obowiązków.

Wiele z poruszonych tu problemów może być rozwiązane w przepisach wykonawczych, o ile odejmiemy od tak częstej niestety techniki „prawa powielaczowego” na poziomie rozporządzeń.

Bibliografia:

- 1) R. Alasdair, *Limited Acces: Assessing the Health of Canadas' Freedom of Information Laws*, School of Public Policy Queens' University, April 1998.
- 2) R. Alasdair, *Less Government – More Secrecy*, Public Administration Review, 298 (2000).
- 3) R. Alasdair, *Structural Pluralism and the Right to Information*, University of Toronto Law Journal 2001 (243).
- 4) M. Armstrong, *A Handbook of Human Resources Management Practice*, London Kogan 1999.
- 5) P. Bayne, *Recurring themes in the Interpretation of the Commonwealth Freedom of Information Act*, Federal Law Review 1996 (24.2).
- 6) J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004.
- 7) J. Brillman, *Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania*, Warszawa 2002.
- 8) G. Bouckaert, *Administrative Convergence in the EU: Some Conclusions for CEEC's* in Van den Berg Frits, Jenei Gyorgy and Le Loupe Lance T (eds.) *East West Co-Operation in Public Sector Reform*, International Institute of Administrative Sciences Monographs, Vol. 18, IOS Press Amsterdam 2002.
- 9) G. Bouckcart, *Renewing Public Leadership: the Context for Public Service Delivery Reform*, in *Delivering Public Services in CEE Countries – Trends and Developments* ed. M. Debicki & J. Finlay, Bratislava 2003, page 25.
- 10) R. Boyatis, *The Competent Manager*, Chester Wiley 1982; A. Furnham, *A Question of Competency*, Personnel Management, June 1990.
- 11) *Citizens as Partners: Information, consultation and public participation in policy-making*, OECD Paris 2001.
 - A. Debicka, M. Debicki, M. Dmochowski, *Prawo urzędnicze Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- 12) Debicka, M. Dmochowski (at. al. red.), *Profesjonalizm w administracji*, Białystok 2004.
- 13) M. Dębicki, *Public Service in a Corporate World – the Dangers of Managerialism as a Tool for Public Administration*, in *Delivering Public Services in CEE Countries – Trends and A. Developments* ed. M. Debicki & J. Finlay, Bratislava 2003.
- 14) M. Dębicki (et. al.), *Etyczne administrowanie. Wyzwania dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2000.
- 15) McDonald & G. Terrill (eds.), *Open Government: Freedom of Information and Privacy*, London Macmillan Press Ltd.1998.
 - A. Dobroniak, *Zastosowanie analizy kosztów i korzyści w ocenie projektów publicznych*, Katowice 2002.
 - B. M. W. Drapeau & M. A. Raacicot, *The Completed Annotated Guide to Federal Access to Information*, Toronto Carswell 2001.
- 16) P. F. Drucker, *Zarządzanie w XXI wieku*, Warszawa 2000.

- 17) P. F. Drucker, *Praktyka zarządzania*, Kraków 1998.
- 18) L. Fortier, *Legislation canadienne sur l'accès à l'information*, Toronto Carswell 1996.
- 19) Hendry, *HRM- A Strategic Approach to Employment*, Butterworth Heinemann 1995.
- 20) S. Horton, *Competency Management in the British Civil Service*, the International Journal of Public Sector Management Vol. 13, no. 4.
- 21) S. Horton & D. Furnham (eds.), *Public Management in Britain*, London Palgrave 1999.
- 22) H. Izdebski, *Dostęp do informacji publicznej - wdrażanie ustawy*, Warszawa 2001.
- 23) H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- 24) K. Kernaghan & D. Siegel, *Public Administration in Canada*, 3rd edition, Nelson 1999.
- 25) K. Kernaghan *New Discovering Public Service, Recognizing the Value of an Essential Institution*, Institute of Public Administration of Canada 2000.
- 26) Mc Nairn & C. Woodbury, *Government Information z: Access and Privacy*, Toronto Carswell 1992.
- 27) N. Nevitte, *The Decline of Deference: Canadian Value Change in Comparative Perspective 1981-1990*, Toronto Broadview Press Ltd. 1996.
- 28) Pollitt, *Evaluating Public Management Reforms: an International Perspective*, International Journal of Political Studies, Spring 2002.
- 29) *Public Sector Leadership for the 21st Century*, OECD Paris 2001.
- 30) R. Snell, *Administrative Compliance – Evaluating the Effectiveness of Freedom of Information*, Freedom of Information Review 2001 (26).
- 31) J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Gdańsk 2003.