

Przeglądy Zarządzania Publicznego OECD

Polska: realizacja strategicznych możliwości państwa

Niniejsze opracowanie opublikowano na odpowiedzialność Sekretarza Generalnego OECD i w ramach jego kompetencji. Wyrażone opinie i argumenty wykorzystane w tej publikacji niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne poglądy państw członkowskich OECD.

Niniejszy dokument oraz wszelkie zamieszczone w nim mapy pozostają bez uszczerbku dla statusu oraz suwerenności każdego terytorium, przebiegu granic międzynarodowych oraz nazwy każdego terytorium, miasta lub obszaru.

Należy powoływać się na niniejszą publikację jako na:

OECD (2013), „Polska: realizacja strategicznych możliwości państwa”, Przeglądy Zarządzania Publicznego OECD, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en>

ISBN 978-92-64-23682-0 (wersja drukowana)

ISBN 978-92-64-23685-1 (PDF)

Seria: Przeglądy Polityk Publicznych OECD

ISSN 2219-0406 (wydruk)

ISSN 2219-0414 (online)

Dane statystyczne dotyczące Izraela zostały przekazane przez właściwe organy izraelskie i na ich odpowiedzialność. Wykorzystywanie tych danych przez OECD nie przesądza o statusie Wzgórz Golan, Wschodniej Jerozolimy oraz osiedli izraelskich na Zachodnim Brzegu Jordanu w rozumieniu prawa międzynarodowego.

Sprostowania publikacji OECD dostępne są online pod adresem: www.oecd.org/publishing/corrigenda.

© OECD 2016

Kopiowanie, pobieranie lub drukowanie treści należącej do OECD na prywatny użytek jest dozwolone, podobnie jak zamieszczanie fragmentów publikacji OECD, baz danych i produktów multimedialnych we własnych dokumentach, prezentacjach, blogach, na własnych stronach internetowych i w materiałach dydaktycznych, pod warunkiem podania odpowiedniego źródła oraz właściciela praw autorskich. Wszelkie wnioski o publiczne lub komercyjne użytkowanie oraz o udzielenie praw do przekładu należy przysyłać na adres rights@oecd.org. Wnioski o zezwolenie na fotokopiowanie części niniejszego materiału w celach publicznego lub komercyjnego użytkowania należy kierować bezpośrednio do Copyright Clearance Center (CCC) na adres info@copyright.com lub do Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) na adres contact@cfcopies.com.

Przedmowa

Zewnętrzne czynniki społeczno-ekonomiczne i demograficzne wpływają na potencjał Polski w obszarze zarządzania publicznego. Od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej (UE) Polska odnotowała znaczący wzrost gospodarczy, po części wspomagany inwestycjami programowymi UE. Pomimo że kraj dobrze zniósł ostatni kryzys gospodarczy, tempo wzrostu PKB ulega obecnie spowolnieniu, wskaźniki bezrobocia wzrastają, nadal utrzymują się poważne regionalne dysproporcje, społeczeństwo szybko się starzeje, a sytuacja budżetowa z czasem znacząco się zaostrzy. Celem niniejszego przeglądu jest dostarczenie polskiemu rządowi wskazówek dotyczących zwiększenia swoich możliwości zarządzania e celu osiągnięcia długookresowych celów strategicznych, tj. poprawy jakości życia obywateli i konkurencyjności przedsiębiorstw, a także bardziej skutecznego i sprawnego dostarczania świadczeń obywatelom i przedsiębiorstwom w kontekście wyzwań, przed jakimi stoi kraj.

Polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zleciło sporządzenie niniejszego przeglądu w celu uzyskania od OECD wskazówek dotyczących budowania strategicznego potencjału państwa - grupy instytucji rządowych zdolnych do opracowywania, koordynowania i wdrażania strategii umożliwiających osiągnięcie tych wyników w skutecznie i sprawnie. Prośba o sporządzenie niniejszego przeglądu odzwierciedla zainteresowanie polskiego rządu jednym z priorytetów, jakim jest dobre zarządzanie, zawartych w przygotowanym przez UE dla Polski Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, jak również zbiega się z nadchodzącym okresem programowania 2014–2020, co stanowi okazję do przeprowadzenia oceny postępów i zainicjowania dalszych reform w celu osiągnięcia dobrego rządzenia.

Niniejsza publikacja jest częścią serii – Przeglądów Zarządzania Publicznego, sporządzonych przez Dyрекję ds. Zarządzania Publicznego i Rozwoju Terytorialnego OECD, zawierających rekomendacje oparte na międzynarodowej perspektywie porównawczej dla krajów zainteresowanych oceną i poprawą skuteczności i sprawności zarządzania publicznego. Misją Dyrekcji jest udzielanie wsparcia wszystkim szczeblom poszczególnych rządów w planowaniu i wdrażaniu strategicznych, innowacyjnych i opartych na dowodach polityk mających na celu wzmocnienia zarządzania publicznego, skuteczne reagowanie na różnorodne i potencjalnie szkodliwe wyzwania ekonomiczne, społeczne i środowiskowe, a także realizowanie zobowiązań rządu wobec obywateli. Zgodnie z powyższą misją, przeglądy zarządzania publicznego dostarczają rządowi praktycznych wskazówek dotyczących poprawy ich zdolności do opracowywania, koordynowania i wdrażania strategii mających za cel skuteczne i sprawne stawiać czoła zarówno już istniejącym, jak i nowym wyzwaniom. Przeglądy te kładą nacisk na podejście strategiczne państwa, którego głównymi składowymi są przywództwo i zarządzanie centralne, uczciwość i przejrzystość, znaczenie sieci i instytucji (zarówno wewnątrz rządu, jak i poza nim), na potrzebę czerpania inspiracji z praktyk regionalnych oraz z działań obywateli, a także, co jest kluczowe, podkreślają ważność skutecznego

wdrażaniu strategii i polityk wspierających pozytywne rezultaty i oddziaływania na gospodarkę i społeczeństwo danego kraju.

Polski rząd zwrócił się do OECD o udzielenie wskazówek skupiających się szczególnie na „jak” skutecznych reform, poprzez identyfikowanie międzynarodowych dobrych praktyk, które mogą pomóc w kształtowaniu i definiowaniu poszczególnych reform, a także poprzez oferowanie konkretnych porad w zakresie narzędzi i procesów umożliwiających poprawę strategicznych możliwości państwa w ramach zagadnień zarządzania dotyczących koordynacji przez rząd centralny, podejmowania decyzji w oparciu o dowody, budżetowania zadaniowego, zarządzania wielopoziomowego oraz wdrożenia strategii w zakresie e-administracji w celu poprawy zaufania do rządu poprzez poprawę planowania i wdrażania polityki oraz dostarczania świadczeń obywatelom i podmiotom gospodarczym.

Niniejszy przegląd nie obejmuje wszystkich aspektów tych zagadnień, na przykład nie bada uprawnień poszczególnych resortów lub struktur organizacyjnych, ani kwestii związanych z konstytucyjnym podziałem władzy pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji publicznej, niemniej wskazuje sposoby poprawy zdolności rządu centralnego do identyfikacji i rozwiązywania problemów wewnętrznych i zewnętrznych poprzez poprawę podejmowania decyzji w oparciu o dowody, zwiększenie skuteczności planowania polityki i dostarczania świadczeń zaspokajających te potrzeby, jak również poprzez mobilizację podmiotów i zasobów, zarówno w obrębie administracji publicznej, jak i społeczeństwa, na rzecz osiągania zintegrowanych, spójnych rezultatów polityki, które skutecznie odpowiadają na te wyzwania, gdy rząd centralny realizuje swoją wizję strategiczną kraju.

Czy polska administracja publiczna posiada potencjał odgrywania swojej roli strategicznego państwa? W niniejszym przeglądzie odpowiada na to pytanie poprzez dokonanie oceny, oceniając:

- główne wyzwania, przed jakimi stoi kraj oraz ich implikacje dla rządu krajem (rozdział 1);
- zdolność centrum decyzyjnego rządu do koordynowania wdrażania strategii (rozdział 2);
- zdolność rządu centralnego do podejmowania decyzji w oparciu o dowody, ze szczególnym naciskiem na ocenę skutków regulacji (rozdział 3);
- wielopoziome partnerstwa w ramach zarządzania (rozdział 4);
- potrzebę poprawy zaufania wobec rządu (rozdział 5);
- względy praktyczne związane z realizacją strategicznych możliwości państwa w Polsce (rozdział 6).

Przegląd włączył do dokonanej analizy studia trzech przypadków dotyczących zarządzania. W ramach pierwszego studium przypadku dokonano oceny wykorzystania przez Polskę e-administracji do wdrażania strategii i dostarczania świadczeń (załącznik A), drugie studium skupia się na ustaleniach w zakresie zarządzania wielopoziomowego na rzecz efektywnego zarządzania inwestycjami publicznymi w trudnej sytuacji budżetowej (załącznik B), zaś trzecie dotyczy obecnego podejścia rządu polskiego do zarządzania własnymi zasobami ludzkimi (załącznik C). Kluczowe informacje zawarte w załącznikach przewijają się również w poszczególnych rozdziałach, co jest celowym

zabiegiem zastosowanym dla zagwarantowania, że każdy załącznik może być traktowany osobno jako odrębne studium przypadku.

Za datę zakończenia prac nad treścią raportu przyjęto 15 listopada 2012 r., czyli datę przedłożenia roboczej wersji przeglądu Komitetowi ds. Zarządzania Publicznego OECD celem jego rozpatrzenia na zebraniach w grudniu 2012 r. Wnioski przedstawione w niniejszym dokumencie wynikają ze standardowej metodologii wzajemnej oceny OECD przyjętej w ramach dokonywanej przez Sekretariat analizy informacji i danych dostarczonych przez dany kraj, w oparciu o szczegółowe kwestionariusze i szeroko zakrojone wywiady z kluczowymi urzędnikami rządowymi na szczeblach centralnym i niższych, w oparciu o analizy tematyczne dostarczone przez zewnętrznych ekspertów akademickich oraz porównawcze praktyki w zakresie dobrego rządzenia związane z wyzwaniem zidentyfikowanymi w przeglądzie oraz zgromadzonymi na podstawie wcześniejszej pracy wykonanej przez Sekretariat w Polsce i w innych krajach.

Podziękowania

Koordinowaniem i przygotowaniem niniejszego przeglądu zajął się Adam Knelman Ostry, lider projektu, Przegląd Zarządzania Publicznego – Polska, pod kierownictwem Caroline Varley, kierownik projektu, Przeglądy Polityk Publicznych oraz Martina Frosta, szefa wydziału, Wydział Przeglądów Zarządzania i Partnerstw. Znaczący wkład merytoryczny w przygotowanie publikacji wnieśli: Dorothée Allain-Dupré, Christiane Arndt, Robert Ball, Filippo Cavassini, Catherine Gamper, Ian Hawkesworth, Adam Mollerup i Katarzyna Weil. Istotne komentarze poczynili: Gregory Bounds, Balazs Egert, Oscar Huerta Melchor i Barbara Ubaldi.

Wkład w kształt przeglądu wnieśli trzej zewnętrzni eksperci akademicki: adiunkci Marcin Zawicki i Stanisław Mazur (Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie) i Bohdan Turowski (niezależny ekspert, Warszawa), jak również wykorzystano w nim uwagi dwóch recenzentów:

- Austria: Gerhard Steger, Dyrektor Generalny ds. Budżetu, Federalne Ministerstwo Finansów, oraz Przewodniczący OECD Senior Budget Officials' Working Party;
- Kanada: William (Bill) Austin, Zastępca Sekretarza (emerytowany), Treasury Board Secretariat of Canada.

Zespół redagujący przegląd pragnie wyrazić uznanie dla wkładu ze strony interlokutorów w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, w szczególności Pawła Chorążego, dyrektora, oraz Piotra Krasuskiego, zastępcy dyrektora w Departamencie Europejskiego Funduszu Społecznego, a także podziękowania dla ich zespołu.

Wsparciem administracyjnym i technicznym służyły Katarzyna Weil i Ciara Muller. Jennifer Allain przygotowała tekst do publikacji.

Spis treści

Ocena i rekomendacje	11
Rozdział 1. Wzrost i zarządzanie: mocne strony Polski i stojące przed nią wyzwania ...	37
Wprowadzenie	38
Wyzwania i możliwości gospodarcze i budżetowe	38
Zdolność rządu do podejmowania nowych wyzwań	49
Wniosek: droga w kierunku poprawy strategicznego potencjału państwa	62
Bibliografia	63
Rozdział 2. Potencjał centrum decyzyjnego rządu w zakresie realizacji strategii: koordynacja, budżetowanie i zarządzanie zasobami ludzkimi	65
Wprowadzenie	66
Znaczący postęp w tworzeniu strategii	68
Polska musi ukończyć reformy w zakresie rządzenia	85
Przypisy	120
Załącznik 2.A1. Uwagi praktyczne przy wdrażaniu budżetowania zadaniowego	121
Bibliografia	131
Rozdział 3. Osiągnięcie rezultatów poprzez podejmowanie decyzji w oparciu o dowody w całej administracji publicznej	133
Wprowadzenie	134
Ocena skutków regulacji jako narzędzie poprawy sposobu podejmowania decyzji	135
Wdrażanie e-administracji: ilustracja wyzwań decyzyjnych, w obliczu których stoi Polska	160
Przypis	166
Bibliografia	167
Rozdział 4. Skuteczne zarządzanie wielopoziomowe na rzecz osiągnięcia strategicznych regionalnych i krajowych celów rozwojowych	169
Wprowadzenie	170
Od scentralizowanej kontroli do samorządu lokalnego i regionalnego	171
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako kluczowa instytucja koordynująca centrum decyzyjnego rządu	179
Potrzeba zwiększonej koordynacji pionowej i poziomej	183
Okres programowania UE na lata 2014–2020: szansa wykazania rezultatów	192
Wnioski	208
Przypisy	209
Bibliografia	209

Rozdział 5. Poprawa zaufania do rządu: włączanie obywateli i przedsiębiorstw we wdrażanie strategii	213
Wprowadzenie.....	214
Poziom zaufania do rządu jest niski.....	214
Jak polepszyć proces konsultacyjny w celu zwiększenia zaufania do rządu.....	221
Bibliografia.....	225
Rozdział 6. Zagwarantowanie skutecznej reformy zarządzania w Polsce	229
Wprowadzenie.....	230
Kwestie do rozwiązania zanim możliwe będzie wprowadzenie zmian.....	231
Harmonogramy i kolejność działań.....	239
Bibliografia.....	240
Załącznik A. Przypadek e-administracji w Polsce: łączenie kropek	241
Załącznik B. Inwestycje publiczne na wszystkich szczeblach administracji: przypadek Wielkopolski	277
Załącznik C. Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej w Polsce	300

Tabele

Tabela 1.1.	Program Operacyjny Kapitał Ludzki.....	44
Tabela 1.2.	Główne działania konsolidacyjne.....	54
Tabela 2.1.	Opis inicjatyw strategicznych w ramach strategicznego zarządzania rozwojem Polski.....	70
Tabela 2.2.	Dziewięć zintegrowanych strategii Polski: cele i stan realizacji.....	74
Tabela 2.3.	Przygotowanie SSP, wdrażanie i system monitorowania.....	79
Tabela 2.4.	Klasyfikacja budżetu dla budżetu tradycyjnego i zadaniowego.....	103
Tabela 2.A1.1.	Kategorie budżetowania zadaniowego.....	122
Tabela 2.A1.2.	Wykorzystanie niefinansowych informacji o skuteczności działania w dyskusjach/negocjacjach budżetowych ¹	122
Tabela 2.A1.3.	Wykorzystanie informacji o skuteczności działania przez organ ds. budżetu państwa w procesie negocjowania budżetu: skuteczność działania w osiągnięciu parametrów docelowych ¹	123
Tabela 2.A1.4.	Czy ministerstwa/agencje otrzymują przydziały ryczałtowe?.....	125
Tabela 4.1.	Wzajemna zależność na wszystkich szczeblach administracji: wyzwania/luki zarządzania wielopoziomowego w państwach członkowskich OECD.....	194
Tabela 5.1	Struktura i wielkość sektora ekonomii społecznej w Polsce.....	218
Tabela A.1.	Przykład statusu projektu: system informacji ZUS.....	249
Tabela C.1.	Elementy systemu płac polskiej służby cywilnej.....	324
Tabela C.2.	Reformy, które towarzyszyły określaniu bardziej strategicznej roli centralnego organu ds. zarządzania zasobami ludzkimi.....	330
Tabela C.3.	Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w Cabinet Office w Wielkiej Brytanii.....	334

Rysunki

Rysunek 1.1.	Wzrost gospodarczy Polski.....	39
Rysunek 1.2.	Bezrobocie i inflacja	40
Rysunek 1.3.	Relacja obrotów handlowych do PKB.....	41
Rysunek 1.4.	Regionalny PKB na mieszkańca.....	42
Rysunek 1.5.	Przydzielenie środków z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności UE na poszczególne programy operacyjne.....	44
Rysunek 1.6.	Globalny Indeks Konkurencyjności 2012–2013	46
Rysunek 1.7.	Regulacja rynków produktów	47
Rysunek 1.8.	Better Life Index	49
Rysunek 1.9.	Sytuacja budżetowa Polski	50
Rysunek 1.10.	Wzrost PKB, cykliczna korekta salda a wybory parlamentarne	53
Rysunek 1.11.	Elementy konsolidacji budżetowej	53
Rysunek 1.12.	Skład środków po stronie wydatków	55
Rysunek 1.13.	Zmiana średniego miesięcznego wynagrodzenia członków służby cywilnej.....	55
Rysunek 1.14.	Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych jako procent PKB (2010).....	58
Rysunek 1.15.	Inwestycje rządu jako udział w całkowitych inwestycjach (2009).....	58
Rysunek 1.16.	Koszty produkcji w sektorze instytucji rządowych i samorządowych	59
Rysunek 1.17.	Zatrudnienie w sektorze instytucji rządowych i samorządowych.....	60
Rysunek 1.18.	Dynamika liczebności młodzieży i osób starszych.....	60
Rysunek 1.19.	Pracownicy w wieku 50 lat lub starszym w administracji centralnej a ogół siły roboczej (2009 r.)	61
Rysunek 1.20.	Spójność w zakresie obowiązków na wszystkich szczeblach administracji publicznej.....	62
Rysunek 2.1.	Liczba etatów w polskiej służbie cywilnej (2006–2011).....	80
Rysunek 2.2.	Rodzaj systemu naboru stosowanego w instytucjach rządowych (2010 r.)..	81
Rysunek 2.3.	Odsetek zatrudnionych kobiet w relacji do całkowitego zatrudnienia w rządzie centralnym	82
Rysunek 2.4.	Odsetek stanowisk kierowniczych najwyższego i średniego szczebla w rządzie centralnym piastowanych przez kobiety (2009 r.).....	83
Rysunek 3.1.	Odpowiedzialność za jakość regulacji w Polsce.....	137
Rysunek 3.2.	Wymogi dla procesu OSR stosowane przez instytucje rządowe (2008 r.)	145
Rysunek 4.1.	Struktura czynników napędzających wzrost gospodarczy w Wielkopolsce	175
Rysunek 4.2.	Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013: zestawienie finansowe osi priorytetowej	177
Rysunek 5.1.	Formalne i otwarte procesy konsultacji (2008).....	219
Rysunek 5.2.	Korzystanie przez przedsiębiorców z Internetu w celu komunikowania się z administracją, z podziałem na regiony	223
Rysunek 5.3.	Obywatele korzystający z Internetu w celu kontaktowania się z organami sektora publicznego	224
Rysunek A.1.	Struktura instytucjonalna koordynacji e-administracji w Polsce.....	247
Rysunek A.2.	Gospodarstwa domowe z dostępem do Internetu (dane z 2010 r. lub najnowsze dostępne)	254
Rysunek A.3.	Regionalny dostęp gospodarstw domowych do Internetu, w podziale na regiony (2006–2010).....	254
Rysunek A.4.	Kanały dostarczania świadczeń w Polsce	256

Rysunek A.5.	Pełna dostępność 20 podstawowych usług w Internecie (2009–2010).....	259
Rysunek A.6.	Zaawansowanie dostarczania świadczeń na szczeblu lokalnym w Europie.....	259
Rysunek A.7.	Przedsiębiorstwa korzystające z Internetu w celu kontaktowania się z organami sektora publicznego	262
Rysunek A.8.	Korzystanie przez przedsiębiorstwa z Internetu w celu komunikowania się z organami administracji publicznej, w podziale na regiony	264
Rysunek A.9.	Obywatele korzystający z Internetu w celu kontaktowania się z organami administracji publicznej.....	265
Rysunek B.1.	Zmiany salda budżetowego, saldo bieżące i saldo kapitału Wielkopolski przed i po kryzysie	280
Rysunek B.2.	Bieżące wydatkowanie samorządu Wielkopolski i jego elementy	282
Rysunek B.3.	Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013: zestawienie finansowe osi priorytetowej	284
Rysunek C.1.	Liczba etatów w polskiej służbie cywilnej (2006-2011).....	301
Rysunek C.2.	Rodzaj systemu naboru stosowanego w instytucjach rządowych(2010)	301
Rysunek C.3.	Odsetek zatrudnionych kobiet w relacji do całkowitego zatrudnienia.....	303
Rysunek C.4.	Odsetek stanowisk kierowniczych najwyższego i średniego szczebla w rządzie centralnym piastowanych przez kobiety (2009 r.).....	304
Rysunek C.5.	Wykorzystanie praktyk strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi w rządzie centralnym (2010)	317
Rysunek C.6.	Zakres wykorzystywania ocen wydajności w decyzjach dotyczących zasobów ludzkich w rządzie centralnym	318
Rysunek C.7.	Stosowanie odrębnych praktyk zarządzania zasobami ludzkimi wobec urzędników służby cywilnej wysokiego szczebla w rządzie centralnym (2010).....	329
Rysunek C.8.	Zakres delegowania praktyk w zarządzaniu zasobami ludzkimi do poszczególnych ministerstw w rządzie centralnym (2010)	331

Ocena i rekomendacje

Reforma zarządzania nie powinna być celem samym w sobie, tylko środkiem do osiągnięcia, w sprawny i skuteczny sposób, celów polityki publicznej korzystnych dla obywateli i podmiotów gospodarczych. Dobre rządzenie polega na tworzeniu na szczeblu krajowym i regionalnym, lepszych warunków do życia, nauki i pracy, takich w których przedsiębiorcy będą dokonywać innowacji i komercjalizować wyniki swojej kreatywności, a przedsiębiorstwa inwestować, tworząc w ten sposób dobrobyt i miejsca pracy. Dobre rządzenie oznacza poprawę zaufania do rządu, jego instytucji, jakości jego świadczeń i podejmowanych decyzji, ponieważ są one postrzegane jako podejmowane w ogólnym publicznym interesie.

Po 1989 roku, a w szczególności od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej, Polska odnotowała znaczący wzrost gospodarczy wspierany m. in. przez inwestycje współfinansowane z funduszy europejskich. Jednakże zewnętrzne czynniki społeczno-ekonomiczne i demograficzne wpływają na realizację celu, jakim jest poprawa strategicznych możliwości państwa.

W niniejszym przeglądzie określenie „strategiczne możliwości państwa” oznacza zakres, w jakim instytucje rządowe na szczeblu centralnym mogą ustalić i sterować narodową długoterminową strategią dla kraju, opartą na konkretnej wizji, identyfikować i reagować na wewnętrzne i zewnętrzne utrudnienia w prawidłowej realizacji tej strategii poprzez ulepszone podejmowanie decyzji w oparciu o dowody oraz strategiczne prognozy, mogą wzmacniać sprawność planowania polityki i dostarczania świadczeń celem sprostania tym utrudnieniom, a także mobilizować podmioty i wykorzystywać zasoby w obrębie rządu, jak i społeczeństwa na rzecz osiągania zintegrowanych, spójnych wyników politycznych, efektywnie stawiając czoła tym utrudnieniom. Koncepcja państwa strategicznego kładzie nacisk na przywództwo i koordynację centralną, na uczciwość i przejrzystość, znaczenie sieci i instytucji, zarówno wewnątrz rządu, jak i poza nim, potrzebę czerpania inspiracji z inicjatyw regionalnych oraz z działań obywatelskich, a także na znaczenie efektywnego wdrażania strategii wspierającej pozytywne wyniki dla gospodarki i społeczeństwa danego kraju.

Polska podjęła ważne kroki na rzecz powiększenia strategicznych możliwości państwa. Jednak w obliczu spowolnienia wzrostu gospodarczego, większych napięć w przestrzeni fiskalnej, utrzymujących się uparcie regionalnych dysproporcji i starzejącego się społeczeństwa, „okno” umożliwiające polskiemu rządowi ukończenie reformy zarządzania zamyka się stosunkowo szybko. Niniejszy przegląd skupia się w szczególności na tym „jak” wdrażania efektywnej reformy w celu zwiększenia strategicznych możliwości państwa, w tym koordynacji centrum decyzyjnego rządu (centrum), podejmowaniu decyzji w oparciu o dowody, budżetowaniu zadaniowym, wielopoziomowym sprawowaniu rządów, e-administracji i partycypacji obywateli i podmiotów gospodarczych w podejmowaniu decyzji przez rząd. Możliwości te mają zasadnicze znaczenie dla zwiększenia wiarygodności rządu dzięki lepszym результатам

prowadzonej polityki oraz jej legitymizacji w oczach obywateli i podmiotów gospodarczych, poprzez zwiększenie kontroli publicznej nad opracowywaniem i wdrażaniem strategii i programów.

Potencjał centrum decyzyjnego rządu w zakresie tworzenia i sterowania strategii

Po 1989 roku, wraz z upadkiem ustroju komunistycznego, Polska podjęła istotne reformy nakierowane na budowę demokratycznego państwa i funkcjonującą gospodarkę rynkową. Obejmowały one prywatyzację działalności gospodarczej w sektorze publicznym, liberalizację cen, reformę systemu bankowego, modernizację administracji i zreformowanie systemu opieki społecznej, także oświaty i służby zdrowia.

W kraju dokonano reorganizacji struktury administracji publicznej w celu zrównoważenia poszczególnych uprawnień konstytucyjnych, przywrócono władze niższego szczebla i lokalne struktury samorządowe, które dokonały przesunięcia uprawnień i obowiązków bliżej społeczeństwa, rezygnując z odgórnego, nakazowego centralnego planowania.

Pod koniec lat 90. XX wieku nowe instytucje demokratyczne umocniły swoją pozycję zyskując legitymizację w społeczeństwie, jak również wśród przedsiębiorców co stopniowo umożliwiło instytucjom rządowym artykulację długookresowej wizji rozwoju kraju. Z początkiem nowego wieku osiągnięto wiele pod względem definiowania szeregu zintegrowanych średniookresowych strategii na rzecz rozwoju krajowego i regionalnego, a od tamtego czasu ważnym przedmiotem rozważań stały się sposoby najlepszego wdrażania tych strategii oraz jak najlepszego monitorowania postępów ich wdrażania (w tej dziedzinie instytucje rządowe uzyskały w 2011 r. wskazówki od OECD).

Od momentu przystąpienia Polski do UE, budżet jednostek spoza administracji centralnej zasilily znaczne środki z funduszy unijnych, co wpłynęło na pojawienie się potrzeby wzmocnienia zarządzania wielopoziomowego. Wzmocniona współpraca pionowa i pozioma, koordynacja i spójność we wdrażaniu strategii narodowych są obecnie uznawane za kluczowe elementy skutecznego osiągnięcia rezultatów rozwoju: instytucje rządowe na szczeblu centralnym już nie są jedynymi, które formułują i wdrażają strategię wpływającą na wyniki krajowe. Dlatego też sukces realizacji strategicznych możliwości państwa zależy przede wszystkim od siły i elastyczności polskich instytucji skupionych w centrum decyzyjnym rządu w zakresie przewodnictwa w realizowaniu narodowej wizji rządu w ramach instytucji rządowych na szczeblu centralnym oraz we współpracy z ich partnerami we władzach niższego szczebla, a także organizacji pozarządowych.

Skuteczna koordynacja centrum decyzyjnego rządu

Centrum decyzyjne rządu powinno pełnić funkcję zarządczą i decyzyjną w procesie wdrażania krajowych strategii rozwoju. Rolę tę centrum powinno pełnić w sposób efektywny, skuteczny i spójny, tak aby uzyskać szerokie poparcie dla nowego sposobu zarządzania nie tylko w ramach administracji centralnej i samorządowej, ale również poprzez mobilizowanie podmiotów pozarządowych reprezentujących różne grupy społeczne. Instytucje zrzeszone w centrum decyzyjnym rządu działają w charakterze liderów i propagatorów reform na rzecz generowania współzależności w obrębie całej administracji. Tym samym współpraca staje się opcją domyślną, nie zaś wyjątkiem. Przywódcza rola centrum decyzyjnego rządu może zachęcić do szeroko rozpowszechnionego przyłączania się kluczowych podmiotów w obrębie rządu i spoza

niego, dzięki czemu strategiczna wizja rozwoju kraju będzie wdrażana skutecznie i sprawnie, ponieważ będzie postrzegana jako uzasadniona i realizowana w najlepszym długookresowym interesie Polski.

Koordinacja centrum decyzyjnego rządu w Polsce nadal podlega przemianom. Instytucje rządowe na szczeblu centralnym czynią starania na rzecz konsolidacji i optymalizacji planowania krajowego, kładąc fundament pod poszerzoną koordynację. Spośród ponad 400 strategii jednosektorowych istniejących na początku lat 2000-2010, rząd ujął swoje strategiczne ukierunkowanie w ramy jednej długookresowej wizji („Polska 2030”), Strategii Rozwoju Kraju, oraz dziewięciu zintegrowanych strategii średniookresowych, które poruszają przekrojowe kwestie i tworzą podstawę współpracy przekraczającej tradycyjne podziały między ministerstwami. Jednak większość zintegrowanych strategii średniookresowych wymaga jeszcze zatwierdzenia, a instytucje należące do centrum decyzyjnego rządu nadal wydają się zbyt autonomiczne i niezintegrowane oraz nie na tyle sprawne, żeby w efektywny sposób sprostać szybko zmieniającym się wyzwaniom politycznym. Niewystarczająca koordynacja pomiędzy instytucjami centrum decyzyjnego rządu, a także pomiędzy tymi instytucjami a poszczególnymi resortami, przeszkadza w zdolności budowania międzysektorowej synergii i spójności w celu maksymalnego zwiększenia wpływu decyzji na osiągnięcie wyników mających wpływ na życie obywateli oraz pełne wykorzystanie potencjału nowych ram strategicznych. Koordinacja wewnątrzresortowa i międzyresortowa w ramach rządu krajowego wydaje się sporadyczna i nieefektywna.

Rekomendacje

- Prezes Rady Ministrów może ogłosić zobowiązanie rządu do ukończenia reformy administracji publicznej w określonym terminie, w oparciu o ogólnodostępny harmonogram wdrażania zmian.
- Zakończyć zatwierdzanie wszystkich zaległych strategii średniookresowych, w tym strategii Sprawne Państwo.
- Zidentyfikowanie instytucjonalnych liderów na szczeblu politycznym, aby nadzorowali oni wdrażanie reformy centrum decyzyjnego rządu. Proces ten może zostać ułatwiony dzięki nadaniu uprawnień istniejącemu Komitetowi Rady Ministrów w zakresie ułatwiania koordynacji reformy centrum decyzyjnego rządu, przy czym uprawnienia obejmowałyby:
 - koordynację, informowanie i raportowanie w zakresie zintegrowanego wdrażania strategii, podejmowania decyzji i budżetowania w oparciu o dowody i wyniki we wszystkich instytucjach rządowych w administracji centralnej oraz samorządowej;
 - zaaprobowanie inicjatyw reformatorskich w formie rekomendacji do pełnego składu Rady Ministrów do zaaprobowania i wdrożenia;

Rekomendacje (cd.)

- ścisłą współpracę ze Stałym Komitetem Rady Ministrów ds. Cyfryzacji, Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji oraz Departamentem Służby Cywilnej KPRM, aby w trakcie nadchodzącego okresu programowania przekrojowe kwestie, które mają następstwa dla e-administracji i zarządzania zasobami ludzkimi, zostały należycie zintegrowane z rozpoczęciem realizacji dziewięciu zintegrowanych strategii i głównych reform zarządzania w nadchodzącym okresie programowania;
- nadzorowanie rozwoju i stosowanie niezawodnego monitorowania i raportowania z postępów wdrażania reformy oraz długofalowa ocena wpływu reform na sytuację w kraju.
- Utworzenie trzech ministerialnych podkomitetów wspomagających pracę centrum decyzyjnego rządu, przy czym każdy byłby odpowiedzialny za jeden z trzech głównych nurtów reform. Podkomitety działałyby pod przewodnictwem kluczowych ministrów odpowiedzialnych za przedmiotowe obszary, takie jak:
 - Podkomitet ds. koordynacji wdrażania strategii średniookresowych mogłyby wspólnie przewodniczyć KPRM oraz Minister Rozwoju Regionalnego, które mogłyby być instytucjami wiodącymi w tym obszarze.
 - Podkomitet ds. budżetu zadaniowego mógłby przewodniczyć Minister Finansów, który mógłby być instytucją wiodącą we wdrażaniu budżetu zadaniowego (patrz poniżej).
 - Podkomitet ds. prowadzenia polityki opartej na dowodach (patrz poniżej) mógłby przewodniczyć Minister Gospodarki.
- KPRM pełniłby rolę sekretariatu Komitetu koordynacyjnego centrum decyzyjnego rządu, który byłby upoważniony do ścisłej bieżącej współpracy z kluczowymi instytucjami centrum decyzyjnego rządu. Kancelaria w doraźnych przypadkach mogłaby powoływać „zespoły zadaniowe” służące celom Komitetu. W skład Zespołów wchodziłoby urzędnicy z różnych ministerstw. Zespoły pełniłyby rolę pomocową i byłyby powoływane do rozwiązania skomplikowanych kwestii reform i zalecania zintegrowanych planów wdrażania reform.
- Ustalenie (w drodze zarządzenia lub ustawy) i podanie do powszechnej wiadomości różnic pomiędzy uprawnieniami poszczególnych ministerstw a instytucji koordynujących wchodzących w skład centrum decyzyjnego rządu:
 - Lista instytucji centrum decyzyjnego rządu mogłaby obejmować Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji oraz Ministerstwa Finansów, Gospodarki, Spraw Zagranicznych, Rozwoju Regionalnego oraz Administracji i Cyfryzacji.

Rekomendacje (cd.)

- Instytucje wchodzące w skład centrum decyzyjnego rządu byłyby upoważnione do koordynowania wszystkich strategicznych inicjatyw w zakresie polityki i finansów, powstających w celu realizacji średniookresowych zintegrowanych strategii rozwoju kraju, tak aby wszystkie najważniejsze decyzje podejmowane były w uzgodnieniu ze wszystkimi instytucjami centralnymi, na podstawie polityki opartej na dowodach, w sposób spójny z celami strategicznymi UE oraz na podstawie długofalowych interesów Polski i jej obywateli.
- Poinformowanie całego rządu o roli koordynacyjnej centrum decyzyjnego rządu po to, aby zagwarantować, że poszczególne resorty rozumieją, że ich uprawnienia sektorowe i poszczególne inicjatywy polityczne mają największe szanse na wdrożenie w ramach spójnego, zintegrowanego strategicznego planu rządowego, a w ich najlepszym interesie leży współpraca pozioma z instytucjami należącymi do centrum decyzyjnego rządu, umożliwiającą postęp w realizacji ich własnych programów sektorowych.

Zarządzanie wdrażaniem polityki UE za pośrednictwem strategii krajowej

Od państw członkowskich UE oczekuje się zintegrowania priorytetów strategicznych UE i dyrektyw z ich planowaniem krajowym; na przykład sposobów, w jaki planują realizować – na szczeblu krajowym – cele wytyczone w strategii Europa 2020. Mniejsze lub nowe państwa członkowskie UE mogą jednak borykać się ze szczególnymi wyzwaniami w tym zakresie, ponieważ wykazują skłonność do obierania strategii i priorytetów UE za podstawę rozwoju własnych strategii krajowych i priorytetów, bez uprzedniego opracowania własnej przejrzystej wizji krajowej. W przypadku wszystkich państw członkowskich UE istnieje potrzeba osiągnięcia równowagi pomiędzy wypełnianiem obowiązków unijnych i przewidywaniem przyszłego kontekstu UE a opracowywaniem własnego kierunku rozwoju.

Rząd Polski ma świadomość potrzeby osiągnięcia równowagi pomiędzy strategiami UE a strategiami krajowymi. Zdolność władz centralnych do ustanawiania priorytetów strategicznych dla swojej polityki unijnej i zarządzania przepisami unijnymi w taki sposób, aby były one w pełni zintegrowane (lub przynajmniej nie były sprzeczne) z dziewięcioma strategiami rozwojowymi Polski ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia tej równowagi. Chodzi tutaj o sposób, w jaki polskie instytucje centrum decyzyjnego rządu wykorzystują strategię UE do sterowania strategią krajową i zarządzania krajowymi ramami budżetowymi, zwłaszcza w sytuacji wyzwań budżetowych stojących przed Polską. Sposób, w jaki polskie ministerstwa obecnie integrują strategię UE i unijne fundusze spójności oraz wdrażają przepisy unijne w ramach jednego systemu planowania, jest niejasny, w szczególności dlatego, że wiele ze zintegrowanych strategii średniookresowych wymaga jeszcze zatwierdzenia.

Istnieje proces administracyjny umożliwiający transpozycję dyrektyw UE do prawa polskiego, zarządzany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ), które nadzoruje proces:

- proces jest współkoordynowany przez Komitet do Spraw Europejskich Rady Ministrów;

- MSZ monitoruje Dziennik Urzędowy UE i informuje poszczególne ministerstwa oraz KPRM o nowych prawach UE;
- KPRM następnie przekazuje wymogi w zakresie transpozycji odpowiednim ministerstwom w ramach programu prac legislacyjnych rządu.

Jednakże nie wydaje się, aby Polska przyjęła systemowe strategiczne podejście w celu oddziaływania na planowanie UE oraz integrowania celów UE z własnymi krajowymi priorytetami i średniookresowymi planami rozwoju. Zarządzanie przepisami unijnymi jest szczególnie istotne, zważywszy że duży odsetek ustawodawstwa wprowadzonego przez Sejm (niższą izbę parlamentu) wynika z członkostwa Polski w UE lub jest z nim bezpośrednio powiązany. Jest to kwestia wspólna dla praktycznie wszystkich państw członkowskich UE. Dlatego konieczne jest podjęcie starań w celu zagwarantowania, że instytucje centrum decyzyjnego rządu w Polsce w stosowny sposób rozważą wpływ strategii i przepisów unijnych na narodowe strategie i priorytety. Równie ważne jest, aby już na samym początku procesu tworzenia polityki unijnej, Polska wniosła do dyskusji przy negocjacyjnym stole unijnym własne kluczowe kwestie strategiczne.

Rekomendacje

- Zapewnienie ścisłej i ciągłej współpracy pomiędzy Komitetem ds. Europejskich a komitetami ds. polityki przy Radzie Ministrów, w tym z podkomitetem wymienionym powyżej, odpowiedzialnym za wdrażanie polskich zintegrowanych strategii średniookresowych; współpraca taka powinna obejmować nie tylko kwestie transpozycji unijnych przepisów, ale także fazę negocjacji polityk i przepisów unijnych. Koordynację tę można ułatwić poprzez regularne wspólne sesje komitetów, na których byłyby omawiane przyszłą politykę unijną, co zagwarantowałoby, że stanowisko Polski odzwierciedla istotne kwestie strategiczne zawarte w narodowych ramach planowania.

Skuteczne zarządzanie wielopoziomowe na rzecz osiągnięcia zintegrowanych celów rozwoju

Skuteczne i sprawne zarządzanie wielopoziomowe (ang. multi-level governance, MLG) może posłużyć do wzmocnienia osiągniętych rezultatów polityki rozwoju, korzystnych dla obywateli i przedsiębiorców. Dobre rozwiązania w dziedzinie MLG mogą zwiększać zdolność rządu do realizowania własnej wizji poprzez współpracę z władzami lokalnymi w identyfikowaniu i mobilizowaniu wewnętrznych mocnych stron i zasobów poszczególnych regionów celem osiągnięcia wspólnie zdefiniowanych wyników rozwoju, zarówno regionu jak i kraju.. Rozwiązania takie mogą prowadzić do lepszego dostarczania świadczeń dzięki lepszemu planowaniu, koordynowaniu i wdrażaniu programów, w szczególności w obszarach polityki pozostających w gestii więcej niż jednego szczebla administracji publicznej w danym regionie; na przykład lepsza opieka zdrowotna i edukacja dla obywateli, bardziej efektywne wykorzystanie inwestycji publicznych w infrastrukturę, zwiększenie wydajności przedsiębiorstw.

Instytucje rządowe niższego szczebla odgrywają kluczową rolę w inwestowaniu w rozwój: w 2010 roku ich wkład wynosił średnio 54% środków publicznych przekazanych na inwestycje brutto w krajach OECD. W 2010 roku polskie regionalne instytucje

rządowe odpowiedzialne były za prawie 60% inwestycji publicznych brutto w kraju, co odpowiada około 3% PKB – co stanowi jeden z najwyższych odsetek spośród krajów OECD. Dlatego skuteczne, zintegrowane podejście do osiągania celów rozwoju nie może być realizowane w sposób prawidłowy – tak w Polsce, jak i gdzie indziej – bez efektywnych ustaleń w zakresie MLG.

W Polsce Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu zgodności strategicznych celów rozwoju, zdefiniowanych przez samorządy, z celami określonymi na szczeblu UE i na szczeblu krajowym, przy jednoczesnym odzwierciedleniu wyzwań i szans cechujących poszczególne regiony. Plan operacyjny każdego regionu jest zatwierdzany przez MRR (i przez Komisję Europejską). Wymaga to niezawodnej pionowej i poziomej koordynacji w celu zapewnienia spójności i dostępu do lokalnej wiedzy niezbędnej, jeżeli chce się dostosować interwencje i inwestycje, tak na szczeblu krajowym jak i regionalnym, do potrzeb lokalnych.

W tym celu MRR od 2000 roku prowadzi pilotaż formalnych, prawnie wiążących ustaleń umownych pomiędzy instytucjami rządowymi na szczeblu centralnym a władzami regionalnymi. Kontrakty wojewódzkie stanowią główne narzędzie pionowej koordynacji publicznych inwestycji. Inwestycje samorządów terytorialnych ze środków UE mogą być realizowane jedynie na warunkach takiego kontraktu. Ponadto od 2008 roku kontrakty wojewódzkie określają warunki wykorzystywania rządowych funduszy rozwojowych przez samorządy w celu wdrażania ich regionalnych planów operacyjnych.

Nowa generacja ustaleń umownych została zaproponowana w ramach niedawno zatwierdzonej Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2010–2020 (KSRR), jednej z dziewięciu zintegrowanych strategii Polski. KSRR ustanawia bardziej wszechstronne narzędzia w celu zastąpienia kontraktu wojewódzkiego „kontraktem terytorialnym”, co wychodzi naprzeciw potrzebie przeniesienia relacji międzyrządowych w kierunku podejścia opartego na partnerstwie, nie zaś na odgórnym przywództwie i kontroli. Starając się stworzyć synergii pomiędzy wszystkimi instrumentami polityki posiadającymi wymiar terytorialny, kontrakty terytorialne mają na celu zapewnienie efektywnej koordynacji inicjatyw wdrażanych przez jednostki samorządu terytorialnego z inicjatywami wdrażanymi w regionie przez rząd. Inaczej mówiąc, kontrakty te mają na celu wzmocnienie koordynacji poziomej w ramach szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego, a także pionowo pomiędzy szczeblem centralnym, regionalnym i lokalnym. Ponadto opracowywana jest specjalna klauzula dla szczególnych ustaleń umownych nakierowanych na regiony funkcjonalne poniżej szczebla wojewódzkiego, które przekraczają lokalne granice administracyjne, na przykład na obszarach aglomeracji miejskich. Ten nowy instrument ma korzystać ze wsparcia wielopoziomowych struktur koordynacyjnych, monitoringu strategicznego i warunkowości polityki. Będzie on obejmować:

- strategiczne priorytety rządu w zakresie rozwoju regionalnego każdego z 16 województw;
- powiązane cele strategiczne w pozostałych zintegrowanych strategiach krajowych mających wpływ na wzrost i rozwój terytorialny;
- cele strategiczne polityki spójności UE;
- priorytety polityki rozwoju samorządu terytorialnego zgodnie z ich definicją zawartą w ich własnych strategiach rozwoju (które są opracowywane w porozumieniu z samorządami lokalnymi i podmiotami pozarządowymi, a także przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego w każdym województwie).

Proces wdrażania reformy pozostaje nadal we wczesnym stadium, ramy prawne dla kontraktów terytorialnych w dalszym ciągu pozostają niezdefiniowane, a regionalne podmioty są ostrożne, w szczególności w odniesieniu do wpływu planowanej zwiększonej koordynacji pomiędzy poszczególnymi ministerstwami na chronologię podejmowania decyzji. Niniejszy przegląd zdecydowanie wspiera te starania i sugeruje, aby rząd, w szczególności MRR jako instytucja wiodąca rządu, podczas negocjowania i realizacji tych kontraktów uwzględniło bogate doświadczenia innych krajów OECD. Instrument ten (kontrakt terytorialny) musi być zaprojektowany w sposób uwzględniający główne wyzwania, podkreślone w niedawnej obszernej analizie OECD, dotyczącej zarządzania wielopoziomowego. Wyzwania takie dotyczą różnic w potencjale politycznym, fiskalnym i administracyjnym między instytucjami rządowymi poniżej szczebla krajowego oraz między władzami centralnymi i regionalnymi.

Wyzwania te, jeżeli zostaną zignorowane, mogą utrudnić wdrażanie zintegrowanych strategii rozwoju z wykorzystaniem takich kontraktów, lub przynieść niezamierzone skutki, które mogą osłabić wpływ strategii na krajowy i regionalny rozwój Polski. Dowody zebrane przez OECD w tym obszarze pokazują, co następuje:

- Zważywszy na dysproporcje pod względem potencjału budżetowego polskich samorządów, MRR może rozważyć środki komplementarne, takie jak klauzule warunkowe, wymogi dotyczące wysokości wkładu własnego i mechanizmy monitorowania, tak aby fundusze z UE i instytucji rządowych na szczeblu centralnym nie wyparły inwestycji na niższym szczeblu we wspólnie zdefiniowanych obszarach priorytetowych.
- Doświadczenia OECD pokazują, że rządy krajów OECD eksperymentowały z szeregiem instrumentów finansowych w celu stymulowania inwestycji infrastrukturalnych, wykorzystywania prywatnych inwestycji i dywersyfikacji źródeł finansowania na rzecz samorządów, w tym specjalnych funduszy i większego dostępu gmin do rynków obligacji. Rząd może rozważyć ułatwienie dostępu do nowych źródeł finansowania poprzez uwzględnienie odpowiednich zapisów regulujących dostęp w kontraktach terytorialnych.
- Pogodzenie krótkoterminowych imperatywów inwestycyjnych, często kształtowanych przez czynniki polityczne, z bardziej długookresowymi celami strategicznymi jest kluczową kwestią w wielu krajach, w tym także w Polsce, która niebawem będzie negocjować ostateczny kształt kontraktów terytorialnych. W krajach OECD strategie inwestycyjne, w związku z kryzysem gospodarczym, skupiają się niemal wyłącznie na krótkookresowych projektach infrastrukturalnych realizowanych w mikro-skali. Te bezpośrednie, sektorowe inwestycje stanowią „zaprzepaszczoną szansę” zintegrowania krótkookresowych celów odbudowy gospodarki w ramach szerszych długookresowych, wielosektorowych strategii rozwoju. W niektórych krajach OECD, strategie rozwoju regionalnego zostały wykorzystane w celu wdrażania krótkookresowych inwestycji w bardziej spójny sposób dla realizacji długookresowych celów strategicznych.
- Polska jest pod tym względem dobrze przygotowana: dziewięć zintegrowanych strategii rządu już zostało opracowanych. Ponadto zbliżający się okres programowania UE stwarza okazję dla rządu do wdrożenia za pomocą kontraktów terytorialnych protokołów rzetelnej oceny działalności samorządów, opartej na rezultatach i wynikach kontroli. Taka ewaluacja powinna skupiać się

na ocenie wpływu inwestycji na osiągnięcie strategicznych celów zidentyfikowanych w każdej ze zintegrowanych strategii objętych kontraktami terytorialnymi opierając się na stosowanych dobrych praktykach ewaluacyjnych.

Rekomendacje

- Wykorzystać kontrakty terytorialne do realizacji priorytetów inwestycyjnych, w oparciu o wieloletnią perspektywę międzysektorową, łączącą decyzje dotyczące wydatków w krótkim okresie z realizacją średniookresowych zintegrowanych celów strategicznych.
- Zapewnić elastyczność kontraktów umożliwiającą podejmowanie decyzji na szczeblu lokalnym w niektórych obszarach polityki w odpowiedzi na lokalne preferencje – decyzje takie nie zawsze muszą być w pełni zgodne z krajowymi celami strategicznymi. Taka elastyczność kontraktów jest niezbędna do osiągnięcia narodowych celów rozwoju opartych na konkretnych atutach i mocnych stronach każdego regionu.
- Wykorzystać kontrakty terytorialne do ułatwienia, w miarę możliwości, ponadjurysdykcyjnej współpracy w funkcjonalnych regionach gospodarczych – w szczególności w regionach miejskich, w których różne władze gminne działają w ramach tej samej jednostki funkcjonalnej – jako sposobu na skuteczne osiągnięcie planowanej wielkości inwestycji i pokonywanie granic administracyjnych, w dążeniu do skutecznej realizacji strategicznych celów rozwoju.
- W miarę możliwości wykorzystywać kontrakty terytorialne do rozwiązania problemów znacznych różnic w potencjale administracyjnym instytucji rządowych poniżej szczebla krajowego poprzez odpowiednie dofinansowanie operacyjne.
- Podczas projektowania, negocjacji i realizacji kontraktów, należy rozważyć następujące dziesięć wytycznych opartych na analizie dowodów i dotyczących rozwiązań w zakresie skutecznego zarządzania wielopoziomowego, wynikających z szerokiej analizy OECD w zakresie najlepszych sposobów, za pomocą których władze na szczeblu krajowym i na szczeblach niższych w państwach OECD rozwiązały kwestie wyzwań budżetowych, politycznych i administracyjnych, którym musiały stawić czoła podczas wdrażania skutecznych zasad zarządzania wielopoziomowego:
 - Łączenie inwestycji w infrastrukturę fizyczną z inwestycjami w infrastrukturę miękką, w tym w kapitał ludzki i inne aktywa związane z innowacyjnością, dopasowanie do mocnych stron i atutów każdego regionu (na przykład potrzeby rozwojowe w zakresie kapitału ludzkiego będą różne w województwach wielkopolskim i lubelskim) w celu maksymalnego zwiększenia długookresowego wzrostu produktywności.
 - Wykorzystanie wartości dodanej polityki inwestycyjnej poprzez priorytetowe uwzględnienie atutów i barier dla rozwoju charakterystycznych dla danego regionu. Regionalne i lokalne podmioty mają do odegrania kluczową rolę w identyfikacji komplementarności polityki i budowania kompromisów w priorytetach inwestycyjnych.
 - Wykorzystanie kontraktów terytorialnych do wzmocnienia mechanizmów koordynacji programowania i realizacji strategii inwestycyjnych w płaszczyźnie pionowej, między poszczególnymi szczeblami władzy. Koordynacja ma kluczowe znaczenie przy tworzeniu przemyślanych strategii wzrostu, jest też

Rekomendacje (cd.)

kluczowa dla lepszego ukierunkowania tych strategii i zapewnienia spójności polityki i finansów na wszystkich szczeblach. Kontrakty terytorialne powinny wyraźnie określić mandaty międzyrządowych komitetów koordynujących/monitorujących, które są przez nie ustanawiane. Dostosowanie zachęt dla instytucji rządowych poniżej szczebla krajowego do ich odpowiedzialności powinno pomóc w uniknięciu dublowania się zadań, na przykład w odniesieniu do świadczenia usług e-administracji.

- Wprowadzenie przejrzystego sposobu zarządzania / nadzoru / kontroli kontraktów terytorialnych w celu lepszego wyboru i wdrażania projektów inwestycyjnych na wszystkich szczeblach administracji. Maksymalizacja przejrzystości na wszystkich fazach cyklu podejmowania decyzji dotyczących zamówień i projektów, a także ustalenie jasnych mechanizmów odpowiedzialności i kontroli..
- Wzmocnienie poziomej koordynacji lokalnych jurysdykcji w funkcjonalnych obszarach gospodarczych (na przykład w obszarach miejskich), za pomocą zachęt lub przepisów (lub obu). Należy unikać mnożenia się małych projektów o niskim poziomie zysku.
- Uwzględnienie ryzyka związanego z długoterminowymi zobowiązaniami inwestycyjnymi poprzez wprowadzenie rygorystycznej procedury budżetowej, w tym gruntownej analizy kosztów i korzyści, oraz strategicznej analizy środowiskowej po podjęciu decyzji (*ex ante*), oraz poprzez zapewnienie, że w każdym kontrakcie terytorialnym zasady budżetu zadaniowego, w tym oceny opartej na wynikach, są wyraźnie określone.
- Zróżnicowanie źródeł finansowania inwestycji infrastrukturalnych poprzez lepsze wykorzystanie opłat od użytkowników, opłat ryczałtowych oraz współinwestowania z sektorem prywatnym – reguły te należy włączyć do kontraktów terytorialnych. Należy uważnie rozważyć korzyści partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu z tradycyjnymi zamówieniami rządowymi. Należy rozważyć pule funduszy inwestorów prywatnych i inne innowacyjne mechanizmy finansowania w celu poszerzenia liczby źródeł finansowania dostępnych dla wszystkich poziomów rządu.
- Przeprowadzanie regularnych przeglądów przepisów dotyczących podejmowania decyzji w sprawie inwestycji publicznych oraz wzmocnienie spójności regulacyjnej na wszystkich szczeblach.
- Wspieranie rozwoju potencjału na wszystkich szczeblach władzy. Kontrakty terytorialne powinny zawierać postanowienia dotyczące różnic w potencjale, zwłaszcza w zakresie zasobów ludzkich, kwalifikacji i doświadczenia, oraz w zakresie wykorzystania ICT. Powinny też koncentrować się na utrzymaniu tego potencjału w czasie przy jednoczesnym wzmacnianiu go w administracji niższego szczebla. Kwestie dotyczące potencjału są, oczywiście, różne w zależności od regionu, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w środkach przyznanych w poszczególnych kontraktach terytorialnych.
- Zmniejszanie luk informacyjnych na wszystkich szczeblach. Zwiększenie wykorzystania narzędzi e-administracji w celu poprawy przejrzystości i rozpowszechniania informacji na temat wyników i zasad odpowiedzialności, zarówno wobec obywateli jak i przedsiębiorstw, a także wewnątrz rządu.

Wdrażanie strategii poprzez podejmowanie decyzji w oparciu o dowody w całej administracji rządowej

Z doświadczeń OECD wynika, że podejmowanie decyzji w oparciu o dowody w całej administracji rządowej przyczynia się na ogół do większej skuteczności i sprawności w osiąganiu celów strategicznych. Analiza polityki opartej na dowodach umożliwia, w przypadku decyzji nakierowanych na wyznaczenie strategii i sterowanie nią, podejmowanie ich zgodnie ze średniookresowymi i długookresowymi interesami kraju. W ujęciu idealnym, decyzje polityczne opierają się na dowodach pochodzących z prognoz strategicznych i analizy makrootoczenia, prawidłowo identyfikując krajowe i międzynarodowe szanse i wyzwania. Przy podejmowaniu decyzji powinno się również korzystać z ocen wyników, umożliwiających przemyślane określenie priorytetów w zakresie wydatków w celu osiągnięcia jak najlepszych rezultatów dysponując jak najmniejszymi zasobami, przy osadzeniu analizy poszczególnych kwestii w szerszych ramach strategicznych.

Głównymi czynnikami potrzebnymi do uzyskania i wykorzystywania „właściwych dowodów” są: solidna metodologia umożliwiająca prawidłowe uwzględnienie bezpośredniej i długoterminowej natury kwestii oraz uzasadnienie różnych opcji interwencji politycznej (w tym braku działania); rzetelne dane; publiczny dostęp do danych, aby można było wykorzystać szczegółową weryfikację i niezależnie replikować analizę; czas do należytego przeprowadzenia tej analizy i skonsultowania się ze społeczeństwem w sprawie jej rezultatów; sprawna i wykwalifikowana służba cywilna, w tym osoby posiadające kwalifikacje w zakresie metod ilościowych; również środowisko „receptywnego kształtowanie polityki” (ang. receptive policy-making), czyli przywódcy polityczni, którzy wyrażają wolę i zdolność do decydowania w oparciu o przedstawione dowody.

Prowadzenie polityki opartej na dowodach nie kształtuje jeszcze systematycznie ważnych decyzji podejmowanych przez polski rząd, a politycy nie zawsze szukają doradztwa politycznego opartego na dowodach. Być może wynika to z przeświadczenia, że wygenerowanie tych dowodów jest zbyt czasochłonne i pracochłonne, albo z braku pewności co do jakości wygenerowanych dowodów, bądź z przekonania, że wygenerowane dowody zostaną zignorowane.

Rząd Polski wydaje się stosować instrumenty regulacyjne jako standardowe podejście do kwestii polityki przedmiotowej. Dlatego niniejszy przegląd koncentruje się na zakresie, w jakim system, który prowadzi do przyjmowania regulacji, opiera się na korzystaniu z solidnych dowodów. Regulacje obejmują ustawy, formalne i nieformalne zarządzenia oraz przepisy podległe wydawane na wszystkich szczeblach administracji publicznej, jak również przepisy wydawane przez organy pozarządowe lub samorządowe, którym rząd przekazał uprawnienia regulacyjne.

W przeglądzie stwierdzono, że rząd Polski może ulepszyć swoje praktyki decyzyjne w celu lepszego wykorzystywania dowodów przy wyborze opcji politycznych oraz zagwarantować, że regulacja zostaje wybrana jedynie wówczas, gdy jest właściwym rozwiązaniem problemu politycznego, a także rząd może lepiej wykorzystywać ocenę skutków i ryzyka przy stosowaniu regulacji do rozwiązywania kwestii polityki przedmiotowej.

Ocena skutków regulacji jako narzędzie ulepszania podejmowania decyzji

Jako że standardowa praktyka polityczna w Polsce wskazuje na systematyczne stosowanie regulacji w celu rozwiązywania kwestii polityki przedmiotowej, ważne jest, aby rząd Polski zagwarantował, iż jego decyzje o przyjęciu regulacji opierają się na solidnych dowodach. Polska czyni w tym obszarze postępy, jednak rząd mógłby zyskać na dalszych ulepszeniach swoich praktyk decyzyjnych. Polska nadal boryka się z poważnymi problemami w zakresie wdrażania swojego systemu oceny skutków regulacji (OSR) - dotyczącymi jakości, koordynacji w czasie i wykorzystania OSR:

- OSR zostaje ukończona na późnym etapie procesu decyzyjnego, zazwyczaj już po podjęciu decyzji w celu wprowadzenia regulacji, nie zaś w momencie rozważania, czy daną regulację powinno się wdrożyć. Istnieją również wyjątki, w tym propozycje o dużym znaczeniu, w przypadku których OSR wpłynęła na podjęcie decyzji o wprowadzeniu regulacji bądź wstrzymaniu się. Pomimo to nie przeprowadzono przeglądu jakości OSR ani sposobów, w jakie wpływa ona na proces decyzyjny, i stąd nie są dostępne systematyczne informacje dotyczące funkcjonowania OSR w praktyce.
- Zespół do spraw Programowania Prac Rządu, powołany w celu zatwierdzania propozycji regulacji zanim trafią do Rady Ministrów w celu podjęcia decyzji, analizuje test regulacyjny dla niecałej połowy wniosków. Zespół zwraca się również o przeprowadzenie testu regulacyjnego *ex ante* w przypadku istotnych propozycji, jeżeli dokument taki nie został przedstawiony. Ponieważ jednak test ten został wprowadzony w bieżącym okresie legislacyjnym, jego efektywność będzie można ocenić dopiero po przeprowadzeniu go dla większej liczby propozycji regulacyjnych.
- Okazuje się, że wiele OSR systematycznie nie jest zgodnych z oficjalnymi wytycznymi rządowymi do sporządzania OSR, wprowadzonymi w 2009 r. Oznacza to, że często nie zawierają one istotnych informacji niezbędnych do podjęcia świadomej decyzji. Kluczowymi wyzwaniami są, jak się wydaje, nieadekwatne zdefiniowanie problemu, który regulacja stara się rozwiązać, brak oceny alternatyw dla propozycji działania regulacyjnego i słaba kwantyfikacja kosztów i korzyści, jakie propozycja działania regulacyjnego może przynieść obywatelom i podmiotom gospodarczym. Wskaźniki dotyczące jakości OSR oraz liczby OSR zgodnych z wytycznymi nie są dostępne.

Rekomendacje

- Należy zreformować system oceny wpływu regulacji, wykorzystując w tym celu publicznie dostępne, wiążące harmonogramy (*roadmap*) w celu zapewnienia, że wszystkie propozycje programowe przedstawione do rozpatrzenia Radzie Ministrów w sposób spójny i klarowny artykułują kontekstowe względy dotyczące polityki, finansów, zasobów ludzkich, oceny wyników oraz długoterminowe, które są konieczne do zmaksymalizowania ilości opartych o dowody decyzji o realizacji propozycji.

Rekomendacje (cd.)

- Rozważyć wdrożenie takiego harmonogramu (*roadmap*) przy pomocy:
 - Włączenie oceny wpływu do wczesnych etapów procesu polityki przedmiotowej dotyczącego opracowywania nowych propozycji uregulowań i poprawy ich jakości, w celu uczynienia z oceny wpływu kluczowego narzędzia podejmowania decyzji przez Radę Ministrów.
 - Upewnienie się, że każdemu tekstowi prawnemu przedłożonemu Radzie Ministrów towarzyszy test regulacyjny lub ocena wpływu.
 - Wprowadzenie formalnego testu progowego (*threshold test*) w celu zapewnienia, że środki przeznaczane na analizę wpływu są proporcjonalne do potencjalnego wpływu danej propozycji regulacyjnej.
 - Wprowadzenie obowiązku sporządzania na wczesnym etapie procesu legislacyjnego przez ministerstwa pełnej OSR dla wszystkich propozycji regulacyjnych o dużym znaczeniu.
 - Poprawa jakości OSR dla propozycji o dużym znaczeniu; może to zostać osiągnięte poprzez: wprowadzenie obowiązku, aby w przypadku OSR odnoszących się do propozycji regulacji o dużym znaczeniu (weryfikacja w oparciu o przyjęte kryteria), ministerstwa przedkładały OSR na wczesnym etapie procesu legislacyjnego do komórki dokonującej przeglądu OSR, wprowadzenie obowiązku poprawy OSR, jeśli zostanie oceniona jako niezadowolająca przez jednostkę nadzoru nad OSR, zapewnienie intensywnego wsparcia metodologicznego dla ministerstw przy opracowywaniu OSR dla propozycji regulacji o dużym znaczeniu, w szczególności w zakresie oceny kosztów i korzyści dla obywateli i podmiotów gospodarczych oraz konsultacji społecznych.
 - Wzmocnienie centrum decyzyjnego rządu w zakresie koordynowania nadzoru nad oceną regulacji poprzez wzmocnienie współpracy między Ministerstwem Gospodarki i takimi instytucjami jak na przykład Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Współpraca między KPRM, Ministerstwem Gospodarki oraz Rządowym Centrum Legislacji w zakresie tworzenia „testu regulacji” jest krokiem w dobrym kierunku.
 - Upewnienie się, że jednostka odpowiedzialna w Kancelarii za nadzór nad OSR ma zarówno mandat jak i zdolność do oceny wszystkich indywidualnych testów regulacji i OSR oraz do zapewnienia pomocy technicznej w opracowywaniu OSR odnoszących się do propozycji regulacji o dużym znaczeniu.
 - Utworzenie w każdym ministerstwie specjalnej jednostki by wspierać wprowadzanie testów regulacji; rząd mógłby również ustanowić długoterminową strategię zatrudniania ekspertów i szkolenia urzędników, niezależną of funduszy unijnych.
 - Przepisanie jednostce centrum decyzyjnego rządu odpowiedzialności za systematyczne monitorowanie zgodności przeprowadzanych konsultacji społecznych z ustalonymi standardami.

Rekomendacje (cd.)

- Upewnienie się, że do każdego tekstu prawnego przesyłanego do Sejmu dołączone są aktualne testy regulacyjne i OSR; wzmocnienie potencjału Kancelarii Sejmu do oceny testów regulacyjnych i OW. W przypadku spornych kwestii dotyczących polityki, w szczególności tych o istotnych skutkach finansowych, Kancelaria Sejmu mogłaby odgrywać rolę „organu kwestionującego” ocenę propozycji legislacyjnych organów wykonawczych i przedstawiać parlamentarzystom własną opinię na temat testu regulacyjnego i OSR przeprowadzonych przez organy wykonawcze. Kancelaria Sejmu powinna również współpracować z organami wykonawczymi celem zapewnienia, że informacje dotyczące założeń i rezultatów OSR są łatwo zrozumiałe dla parlamentarzystów.
- Włączyć ocenę ryzyka jako integralnej części OSR poprzez opracowanie wytycznych w sprawie metodologii oceny ryzyka z udziałem kluczowych podmiotów rządowych, odpowiedzialnych za zarządzanie ryzykiem (np. ryzykiem zagrożeń środowiskowych lub dla zdrowia) oraz poprzez uwzględnienie w szkoleniu poświęconemu OW modułu dotyczącego oceny ryzyka. W przypadku propozycji najważniejszych regulacji, można zwrócić się o przegląd i ulepszenie oceny ryzyka do ekspertów zewnętrznych.
- Włączyć zewnętrznych interesariuszy w proces opiniowania testów regulacji i OSR w oparciu o harmonogram, który pozwoli na wywarcie przez nich faktycznego wpływu. Wnioski z projektu pilotażowego przeprowadzonego przez Ministerstwo Gospodarki w sprawie konsultacji on-line mogą prowadzić do zaprojektowania systemu internetowego obsługującego w tym zakresie cały rząd, a służącego do konsultacji zarówno międzyresortowych jak i zewnętrznych testów regulacyjnych i OSR na wczesnym etapie propozycji regulacyjnej.
- Wprowadzić systematyczną ocenę *ex post* przepisów i regularne przeglądy przepisów w celu ocenienia, czy spełniają swoją funkcję, a także weryfikacji ich dalszej użyteczności, skuteczności i sprawności w osiąganiu oczekiwanych efektów polityki przedmiotowej.
- Systematyczne przeprowadzanie pełnej oceny *ex ante* w zakresie rozwiązań stanowiących alternatywę wobec ustawodawstwa, poprzez szkolenie pracowników komórki nadzoru nad OSR w KPRM oraz w jednostkach odpowiedzialnych za OSR w każdym ministerstwie w zakresie systematycznej identyfikacji innych opcji w zakresie polityki przedmiotowej, w tym tak zwanej opcji „nic-nierobienia”. W testach regulacyjnych i OSR należy zwrócić szczególną uwagę na jakość oceny w zakresie alternatywnych rozwiązań, zwłaszcza w przypadku propozycji o dużym znaczeniu.
- Zachęcanie ministerstw do przeprowadzenia pilotażu dyskusji *ex ante* lub zielonej księgi w zakresie ważnej inicjatywy w ramach polityki publicznej, która:
 - przedstawia cele polityki i możliwe sposoby ich osiągnięcia;
 - opiera się na solidnej analizie i bierze pod uwagę różne scenariusze i opcje;
 - zachęca zainteresowane strony i społeczeństwo do wyrażania uwag i daje im wystarczająco dużo czasu, aby mogli je przedstawić;
 - jest napisana prostym językiem w sposób zrozumiały dla wszystkich;

Rekomendacje (cd.)

- jest publikowana na początku procesu, zanim rząd określi swoją preferowaną opcję polityczną;
- upublicznia wyniki konsultacji na papierzei;
- jeśli zielona księga zaowocuje propozycją regulacyjną opinia zainteresowanych stron na temat potencjalnego wpływu proponowanej regulacji, przedstawiona a zielonej księdze, może zostać wykorzystana do dalszych prac nad testem regulacji i OSR.

Budżet jako narzędzie wdrażania i sterowania strategii

Budżety, które łączą wydatkowanie z wydajnością i rezultatami (jeżeli jest to uzasadnione) mogą przyczynić się do lepszej realizacji strategii dzięki umożliwieniu zarządzania krajowymi finansami publicznymi w sposób, który pozwala rządowi na ocenę, czy wydatki pozwalają na realizację strategicznych celów, wzmacniając jednocześnie alokacyjną i operacyjną wydajność, zdolność do wieloletniego planowania budżetowego, a także wpływają na większą przejrzystość i jasny podział odpowiedzialności. Celem wprowadzenia budżetu zadaniowego (ang. *performance-based budgeting* lub *performance-informed budgeting* – PBB) jest usprawnienie realizacji polityki:

- Budżetowanie zadaniowe jest metodologią, która stara się koncentrować na rezultatach osiągniętych poprzez wydatkowanie przez sektor publiczny, a nie na wysokości wydanych środków w danym programie/priorytecie/działaniu.
- Zwiększa ono przejrzystość i wiarygodność, ponieważ rezultaty wydatkowania można następnie ocenić zestawiając z celami wydatkowania, co pozwala na wprowadzenie korekty w przypadku rozbieżności lub niezgodności (podobnie jak w przypadku oszczędności czy przeniesień możliwych dzięki rezygnacji z dysfunkcyjnych lub nisko-priorytetowych wydatków – patrz rozdział dotyczący przeglądów strategicznych poniżej).

Polska obecnie zarządza systemem budżetowym, który w głównej mierze opiera się na kontroli wydatkowania środków przez poszczególne jednostki organizacyjne. Administracja publiczna jest w trakcie wprowadzania nowego systemu budżetowania zadaniowego, który początkowo będzie funkcjonował równoległe z istniejącym systemem. Ten dwutorowy system ma zostać wprowadzony w 2013 r. Decyzja w sprawie kolejnych kroków dotyczących systemu budżetowego dopiero zostanie podjęta. W najbliższym czasie budżetowanie zadaniowe nie będzie prawnie wiążące, mimo to obejmie ogół instytucji rządowych na szczeblu centralnym. W praktyce oznacza to, że Polska od 2013 r. będzie mieć dwa „budżety”: tradycyjny budżet oraz dołączony do niego budżet zadaniowy.

To narzędzie decyzyjne nie jest do utrzymania w perspektywie długoterminowej (ani nie odzwierciedla ono optymalnego wykorzystania zasobów wewnętrznych), ponieważ system ten może wprowadzać zamęt w rządzie centralnym (a także w parlamencie) i przywołuje kwestię koordynowania sprawozdawczości rządowej dla tych dwóch budżetów, w szczególności jeżeli nie będą one ze sobą zgodne:

- Na przykład dziewięć zintegrowanych strategii średniookresowych z definicji będzie dotyczyć uprawnień więcej niż jednego ministerstwa. Zgodnie z Konstytucją, ministrowie są odpowiedzialni za określone działy administracji rządowej, odpowiednio do wysokości budżetu przeznaczanego na dany dział; jednakże każda z dziewięciu zintegrowanych strategii będzie mieć wiodącego ministra/koordynatora, którego obowiązki będą obejmować obszary strategii wykraczające poza kompetencje ministerstwa wiodącego (i stąd znajdujące się w gestii innego ministra). Sposób w jaki system budżetowy w Polsce poradzi sobie z tym problemem pozostaje nadal niejasny.
- Nie jest sprecyzowany stopień, w jakim nowe zasady fiskalne Unii Europejskiej i obowiązki wynikające z tzw. „sześciopaku”, czyli pakietu 6 rozporządzeń wzmacniających koordynację polityki gospodarczej w Unii Europejskiej (zwłaszcza dyrektywa Rady z listopada 2011 roku w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, które należy wprowadzić w życie do końca 2013 roku), będą miały wpływ na średniookresowe perspektywy w polskim systemie budżetowym. Polska będzie musiała zwiększyć uprawnienia Ministerstwa Finansów, tak aby jego struktury organizacyjne dobrze odzwierciedlały nowe unijne zasady fiskalne.

Dlatego w interesie Polski jest wdrożenie budżetowania zadaniowego i wzmocnienie MF w celu ukończenia tego procesu w sposób skuteczny i sprawny. Status quo nie zapewni Polsce narzędzi do skutecznego sterowania wdrażaniem strategii, w oparciu o podejmowane decyzje, które w widoczny sposób powiązałyby wydatkowanie środków z osiągniętymi rezultatami w sposób konsekwentny dla całej administracji publicznej. Co ważniejsze, w perspektywie średniookresowej, obecne status quo uniemożliwi polskiemu rządowi wykorzystanie budżetu do podejmowania decyzji w sposób przejrzysty, powiązany z wynikami oraz oparty na dowodach, oraz do realizacji strategicznych celów, przy jednoczesnej identyfikacji oszczędności budżetowych umożliwiających redukcję deficytu i długu publicznego w coraz trudniejszych warunkach fiskalnych.

Pomiar i ocena wyników, wieloletnie planowanie finansowe, przeglądy wydatkowania

Wyznaczone wyniki i wskaźniki są kluczowe dla zagwarantowania, że decyzje podejmowane są w oparciu o osiągnięte rezultaty. Wskaźniki te stają się w ten sposób integralnym elementem wdrażania budżetu zadaniowego. Administracja rządowa rozpoczęła wdrażanie systemu definiowania i opracowywania sposobów oceny wyników, wykorzystując zalecenia OECD dotyczące analizy wskaźników, które OECD przekazała rządowi polskiemu w 2011 roku, w ramach wprowadzenia do Przeglądu Zarządzania Publicznego. Struktura i założenia nowego systemu w Polsce są podobne jak w wielu innych krajach OECD, co stanowi dobre podstawy dla prawidłowego rozwoju systemu. Jakość i użyteczność celów i wskaźników osiągania wyników jest zróżnicowana; nie są też one w pełni wykorzystywane podczas podejmowania decyzji przez Radę Ministrów.

Wieloletni Plan Finansowy – WPF (ang. *Multi-Year Financial Plan – MYFP*) to stosunkowo nowe pojęcie w polskim procesie budżetowym. Tego typu Plan został przyjęty na okres 4 lat przez Radę Ministrów na lata 2010–2013, z postępującym czteroletnim horyzontem. Plan obejmuje ogólną politykę fiskalną, prognozy gospodarcze, szacowane przychody i wydatki, bilans budżetu i dług publiczny. Plan ma być aktualizowany co roku i stanowić podstawę do przygotowania budżetu na kolejne lata; ma on także stanowić wsparcie dla polskiego programu konwergencji, którego celem jest

wyeliminowanie nadmiernego deficytu (czyli deficytu budżetowego powyżej 3% PKB, określonego w unijnym Pakcie Stabilności i Wzrostu) do końca 2012 roku.

Wieloletni Plan Finansowy jest centralnym elementem w reformie wprowadzającej budżet zadaniowy w Polsce. WPF jest przygotowywany zgodnie z nową strukturą budżetu zadaniowego obejmującego najważniejsze funkcje państwa oraz cele i wskaźniki wyników. Dostarcza platformę oceny i raportowania wyników wydatkowania w trybie wieloletnim. W ramach systemu WPF wprowadzonego w 2010 r., ministrowie co roku przedkładają do ministra finansów informacje dotyczące wdrażania WPF, w tym informacje dotyczące stopnia, w jakim osiągnięto wyznaczone cele. Informacje te są następnie przedkładane Radzie Ministrów do zatwierdzenia i publikowane. Jednak ze względu na stosunkowo niedawne wdrożenie systemu, nie ma jeszcze wystarczających dowodów na jego rzeczywisty wpływ na ustalanie budżetu.

Każda strategiczna inicjatywa polityczna potrzebuje czasu, ażeby osiągnąć znaczące wyniki, na przykład ograniczyć przestępczość, spowodować wzrost zatrudnienia wśród studentów, obniżyć liczbę śmiertelnych ofiar wypadków drogowych lub poprawić stan środowiska jezior i rzek. Perspektywa wieloletnia jest zatem niezbędna do przeprowadzenia strategicznych przeglądów operacyjnych realizowanych w celu monitorowania sprawności i skuteczności wydatków oraz identyfikowania obszarów programowych, które przestały odzwierciedlać rządowe priorytety. Wydaje się, że bieżąca praktyka nadzoru budżetowego w Polsce nie przewiduje takich regularnych przeglądów strategicznych przeprowadzanych przez Ministerstwo Finansów. Nowe inicjatywy i programy proponowane przez Radę Ministrów podlegają szczegółowej analizie, podobnie jak istniejące wydatki w ramach pierwszego etapu procedury planowania budżetu (kiedy ustalane są limity wydatków), jednak ministerstwo nie dokonuje strategicznych przeglądów wydatków dotyczących istniejących programów lub sektorów w celu mapowania wydatków operacyjnych w zestawieniu z wytyczonymi celami strategicznymi dla całego rządu. Jest to nietypowe w porównaniu z wieloma krajami OECD. Ministerstwo Finansów potrzebuje możliwości współpracy z poszczególnymi resortami w celu nakierowania działań na obszary programowania, w których gruntowna analiza wydatków jednosektorowych lub międzysektorowych w zestawieniu ze zintegrowanymi celami strategii średniookresowych, do których dąży rząd, może opłacić się przynosząc oszczędności poprzez wyeliminowanie wydatkowania o niższym priorytecie i poprawę wydatkowania o wyższym priorytecie, aby podnieść możliwość osiągnięcia odpowiednich wyników politycznych:

- Głównym celem strategicznym operacyjnych przeglądów wydatków jest identyfikacja, na podstawie opartej o dane ocenie wyników, potencjalnych oszczędności w celu efektywniejszej realizacji celów priorytetowych, bez uszczerbku dla struktury fiskalnej administracji rządowej i realizacji celów konsolidacji fiskalnej.
- Wprowadzenie WPF nabiera dodatkowego znaczenia w obecnym okresie politycznych i fiskalnych wyzwań, przed którymi stoi Polska. Przydatne zatem może być wprowadzenie obowiązku przeglądu obszarów budżetowych wykorzystując do tego celu informacje na temat osiągniętych wyników.

Wykorzystywanie WPF do przeprowadzania strategicznych przeglądów operacyjnych może wymagać wzmocnienia potencjału Ministerstwa Finansów poprzez wzmocnienie znaczenia jego współpracy z kluczowymi instytucjami odpowiedzialnymi za wdrożenie budżetu zadaniowego (może będzie wymagana zmiana w Ustawie o finansach publicznych), w celu umożliwienia przeprowadzenia przeglądów działań realizowanych

w ramach danego ministerstwa oraz między ministerstwami oraz opracowanie i wdrożenie wieloletnich planów wydatków wszystkich ministerstw, uwzględniających wyniki przeglądów. Wprowadzenie takiego systemu rzeczywiście umożliwiłoby zwiększenie zdolności analitycznych, Ministerstwa Finansów oraz instytucji liniowych. Administracja centralna powinna zatem stopniowo wdrażać system strategicznych przeglądów działań realizowanych przez poszczególne instytucje administracji publicznej, w celu takiego wykorzystania środków finansowych, aby jak najefektywniej wpływały na realizację strategicznych celów rozwoju kraju. Obszary o mniejszym znaczeniu priorytetowym mogłyby być przedmiotem wstępnych pilotażowych przeglądów.

Rekomendacje

- Stopniowe wprowadzanie jednolitego systemu budżetowego, który łączyłby wydatkowanie ze sprawnością i wynikami (w przypadku, gdy ma to sens), na podstawie:
 - Publicznie wyrażonego politycznego zobowiązania Premiera i KPRM do integracji w ramach określonego horyzontu czasowego budżetu krajowego z budżetami finansowanymi ze środków europejskich w jeden budżet zadaniowy. Działania rządu powinny podkreślać zalety zastosowania budżetu zadaniowego poprzez wskazanie obszarów, w których budżet zadaniowy został wdrożony i obecnie stanowi przykład dobrej praktyki.
 - W najbliższej perspektywie, przeprowadzenie działań pilotażowych lub demonstracyjnych, mających na celu integrację tych elementów budżetu zadaniowego, które wyraźnie wpływają na zwiększenie efektywności istniejącego procesu budżetowego;
 - Wykorzystywanie projektów demonstracyjnych do stworzenia politycznego zainteresowania użytecznością narzędzi: oceny wydajności, ewaluacji, wskaźników wyników i celów strategicznych w administracji centralnej jak i w administracji niższego szczebla;
 - Wprowadzenie wieloletniego planowania i alokacji zasobów finansowych w taki sposób aby wiązały wydatki z celami.
- Ustanowienie Ministerstwa Finansów organem wiodącym w podejmowaniu decyzji budżetowych w centrum decyzyjnym rządu oraz instytucji będącej orędownikiem tej reformy w Komitecie koordynacyjnym RM.
- Zapewnienie Ministerstwu Finansów potencjału do skutecznego i efektywnego wdrożenia jednolitego budżetu zadaniowego (zgodnego z wytycznymi OECD) w całej administracji publicznej.
- Zwiększenie zdolności Ministerstwa Finansów do zaangażowania się wraz z odpowiednimi ministerstwami w strategiczne przeglądy programowe w celu zapewnienia, że rząd może polegać na dogłębnej analizie wyników programowania operacyjnego w celu zidentyfikowania oszczędności, które mogłyby być przekierowane do pojawiających się priorytetów, dla poprawy wyników istniejących priorytetów i określeniu możliwości realizacji strategii konsolidacji fiskalnej w perspektywie średiookresowej.

Rekomendacje (cd.)

- Upoważnienie Ministerstwa Finansów do współpracy z kluczowymi ministerstwami w celu wprowadzenia stopniowego systemu strategicznych przeglądów operacyjnych, poczynając od pilotażowych przeglądów programów uznanych za posiadające niższy priorytet w realizacji strategicznych celów rządu i korzystając z narzędzi pomiaru wyników do celów wieloletniego budżetowania i analizy, aby znaleźć rezerwy fiskalne pozwalające na sfinansowanie nowopojawiających się priorytetów. Przeglądy mogłyby stanowić podstawę do tworzenia wieloletnich umów obejmujących w swoim zakresie zaplanowane wyniki oraz środki niezbędne do ich realizacji. Zachętą dla tzw. liniowych ministerstw mogłaby być budowa takiego systemu, który pozwalałby ministerstwom liniowym na przesunięcie swoich oszczędności do obszarów wydatkowych o wyższym priorytecie w ramach zadań danego ministerstwa (zamiast konieczności zwrócenia tych oszczędności).
- Zapewnić, aby wszystkie ministerstwa i agencje posiadały potencjał do oceny wyników, wskaźniki i założone cele dla swoich obszarów wydatkowania, które mają być włączone do budżetu, oraz zapewnić, aby ten zestaw narzędzi do mierzenia i oceny wyników był solidny i niezależnie weryfikowalny, co można osiągnąć szczególnie poprzez zapewnienie odpowiedniego szkolenia pracownikom zarówno MF jak i ministerstw liniowych odpowiedzialnych za opracowanie metod budżetu zadaniowego, oceny wyników, wskaźników, itp., oraz zarządzających budżetem zadaniowym w swoich ministerstwach/agencjach.
 - Włączyć Sejm w debatę dotyczącą możliwości wdrożenia budżetu zadaniowego.

Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi jako narzędzie wdrażania strategii

Polska dysponuje mocnymi ramami prawnymi stanowiącymi fundament prawny dla jej kadry pracowniczej, poczynając od wymienienia służby cywilnej w Konstytucji RP po wsparcie w postaci ustawy o służbie cywilnej (2008 r.). Jednakże poprawa strategicznego potencjału państwa zakłada optymalizację sprawności zasobów ludzkich służby publicznej w zakresie identyfikacji i rozwiązywania pojawiających się problemów w sposób efektywny, poprzez wdrażanie na poziomie całego rządu, systemu strategicznego zarządzania personelem. Wymaga to długoterminowej wizji w odniesieniu do służby cywilnej, która godziłaby zarządzanie zasobami ludzkimi (HRM) ze strategicznymi celami rządu, a także większe zastosowanie strategicznego planowania kadr dla zagwarantowania, że rząd dysponuje odpowiednią liczbą ludzi o odpowiednich umiejętnościach, w odpowiednim miejscu i czasie.

W celu wzmocnienia zdolności do wdrażania planowania strategicznego HRM na poziomie całego rządu, konieczne będzie ponowne przyjrzenie się roli Departamentu Służby Cywilnej w KPRM i jego relacji z poszczególnymi resortami oraz innymi instytucjami rządowymi. Polski rząd przekazał znaczną część obowiązków w zakresie HRM poszczególnym resortom i innym instytucjom rządowym w celu zapewnienia im większej elastyczności w realizacji własnych potrzeb, jednak przekazanie znaczących kompetencji z obszaru HRM bez wystarczającej wiedzy w dziedzinie HRM i bez skutecznego systemu odpowiedzialności zapewniającego pewien stopień spójności HRM w odniesieniu do całego rządu centralnego, może prowadzić do fragmentacji i zmniejszenia skuteczności rządu w rozwiązywaniu, w sposób szybki i prawidłowy, pojawiających się problemów politycznych. Już wkrótce rząd będzie musiał zająć się tą

kluczową kwestią, w szczególności w kontekście starzejącej się kadry pracowniczej, napięć w polityce budżetowej oraz szybko zmieniającego się środowiska zewnętrznego.

Rekomendacje

- Upoważnienie przez Radę Ministrów dla Departamentu Służby Cywilnej w KPRM do przejścia kierowniczej roli w całej administracji rządowej w procesie realizacji reformy w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi, dokonanej w ramach harmonogramu wdrożeniowego. Proces ten byłby kierowany przez DSC w KPRM przy ścisłej współpracy z komórkami w innych ministerstwach odpowiedzialnymi za kwestie związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi, aby zapewnić wzięcie pod uwagę w tych reformach potrzeb wszystkich pracowników, i osiągnąć to poprzez:
 - Zapewnienie, że ministerstwa i agencje nabędą niezbędne narzędzia i umiejętności w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi;
 - regularne raportowanie do Rady Ministrów poprzez zaproponowany powyżej Komitet koordynacyjny oraz do Sejmu przez Prezesa Rady Ministrów, na temat strategicznych problemów HRM, na jakie napotyka rząd, i postępów w ich rozwiązywaniu.
- Upewnienie się, że Departament Służby Cywilnej w KPRM jest upoważniony do ścisłej współpracy na bieżąco z innymi jednostkami centrum decyzyjnego rządu odpowiedzialnymi za koordynację realizacji 9 zintegrowanych średniookresowych strategii, wdrażanie budżetu zadaniowego oraz podejmowanie decyzji opartej na dowodach, aby upewnić się, że strategiczne zagadnienia z zakresu HRM są w pełni uwzględnione w treści 9 średniookresowych strategii, w systemie budżetu zadaniowego i w wieloletnich planach finansowych oraz we wszelkich testach regulacyjnych, ocenach wpływu i propozycji celów politycznych leżących w kompetencji odpowiednich ministerstw, które zostały przedstawione Radzie Ministrów do akceptacji.
- Strategiczna reforma zarządzania zasobami ludzkimi powinna zawierać przynajmniej:
 - zwiększenie znaczenia strategicznego planowania zasobami ludzkimi w celu określenia luk kompetencyjnych w administracji publicznej i opracowania działań rozwiązujących problem wspomnianych luk kompetencyjnych w kontekście istniejących i powstających strategicznych priorytetów średniookresowych;
 - dalsze prowadzenie przeglądu systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej w celu zagwarantowania, że przyciąga on i zatrzymuje najbardziej kompetentnych pracowników, poprzez standaryzację poziomu płac dla pracowników zajmujących podobne stanowiska pracy w różnych urzędach centralnych i poprzez ustalenie poziomu płac dla poszczególnych stanowisk pracy na podstawie trendów występujących na rynku pracy;
 - kontynuację reform zapoczątkowanych w 2012 roku, mających na celu standaryzację narzędzi HR i modernizację struktury zatrudnienia w administracji publicznej, w celu zwiększenia mobilności wewnątrz administracji publicznej i poprawienia elastyczności administracji publicznej w zakresie przemieszczania zasobów ludzkich tam, gdzie są one najbardziej potrzebne.

Poprawa zaufania do rządu na rzecz zwiększenia poparcia dla wdrażania strategii

Zaufanie do rządu jako instytucji jest fundamentalne w demokracji, ponieważ to właśnie w oparciu o zaufanie decyzje rządu postrzegane są jako uzasadnione. Budowanie zaufania do instytucji publicznych jest zatem kluczowe dla zagwarantowania, że strategiczne decyzje nakierowane na wdrażanie strategii zgodnych z wizją rozwoju kraju otrzymają szerokie poparcie społeczne, że instytucje podejmujące te decyzje są postrzegane jako wiarygodne oraz że rząd postrzegany jest jako podejmujący decyzje z korzyścią dla ogólnego interesu publicznego i w jego obronie.

Codziennie doświadczenie obywateli mających kontakt z rządem, a także sposób w jaki decyzje rządu oddziałują na obywateli, wpływa na percepcję rządu oraz na zaufanie, jakim darzą oni instytucje publiczne. Badanie postaw obywateli przeprowadzone w 2008 r. pokazuje, że ponad połowa respondentów respektuje i lubi państwo; niemal połowa respondentów ufa państwu. Temu silnemu przywiązaniu do państwa towarzyszy jednak równie ostra krytyka jego działania, w szczególności związana ze sposobem zapewniania przez państwo usług w zakresie ochrony socjalnej oraz nierównego traktowania formalnie równych obywateli. Od tego czasu, pomimo wysokiego poziomu zaufania, zaufanie Polaków do sfery publicznej wydaje się spadać i jest to sytuacja zbliżona do panującej w wielu krajach OECD i poza OECD. W porównaniu z rezultatami sondażu przeprowadzonego w 2008 r., większość instytucji odnotowała znaczący spadek poziomu zaufania obywateli, w tym rząd (o ok. 25%), telewizja (20%) i parlament (ok. 18%).

Zwiększanie efektywności konsultacji obywatelskich

Od upadku komunizmu rząd Polski sformułował szeroko zakrojone, szczegółowe zasady angażowania obywateli i kluczowych podmiotów sektora publicznego i prywatnego w publiczne życie kraju oraz w jego rozwój w perspektywie długoterminowej. Jednak pomimo tych starań, zaufanie do rządu nadal spada. Może stan ten mogłaby tłumaczyć rozbieżnością pomiędzy retoryką a rzeczywistością: ustalona została strategia angażowania obywateli w mające znaczenie konsultacje oraz w budowanie kapitału społecznego kraju. Jednak strategii tej jeszcze w pełni nie wdrożono. Luka wdrożeniowa pomiędzy formalnymi wymogami konsultacji a rzeczywistością jest szczególnie widoczna w przypadku konsultacji ze społeczeństwem oraz kluczowymi podmiotami w obszarze rządowych inicjatyw politycznych:

- obecnie wydaje się, że konsultacje zewnętrzne są postrzegane jako konsultacje ad hoc, w których niewiele czasu pozostaje na znaczące komentarze, wyniki rzadko są wcielane do późniejszych inicjatyw politycznych, a ich jakość nie jest systematycznie monitorowana ani oceniana;
- ministerstwa zdają się postrzegać konsultacje jako biurokratyczną przeszkodę, a nie jako źródło informacji o potencjalnych skutkach inicjatywy politycznej. Wytyczne do konsultacji są często ignorowane – z zainteresowanymi podmiotami nie zawsze prowadzi się konsultacje na temat oceny skutków regulacji, a ich jakość czasami jest taka, że uzyskanie wartościowych opinii jest niemożliwe.

Rząd powinien w większej mierze kierować się zasadami otwartego zarządzania, w tym przejrzystości i uczestnictwa w procesie legislacyjnym dla zagwarantowania, że regulacja służy interesowi publicznemu, jej wprowadzenie jest uzasadnione potrzebami zainteresowanych podmiotów, na które regulacja ta ma wpływ. Obejmuje to zapewnianie społeczeństwu udziału (także online) w procesie przygotowywania projektów propozycji

działań regulacyjnych oraz wpływu na jakość wsparcia analitycznego towarzyszącego przygotowaniu takich projektów. Proces informowania, konsultacji i uczestnictwa, który umożliwi społeczeństwu udział w procesie tworzenia regulacji oraz dokonywania przeglądu regulacji, może pomóc rządowi zrozumieć potrzeby obywateli i podmiotów zainteresowanych oraz poprawić zaufanie do rządu. Może również pomóc rządowi w gromadzeniu dalszych informacji i zasobów, zwiększeniu poziomu przestrzegania prawa oraz ograniczaniu zjawiska sprzeciwu wynikającego z niewiedzy. Może poprawić przejrzystość i wiarygodność w miarę tego, jak zainteresowane strony zyskują dostęp do szczegółowych informacji o tym, jaki potencjalny wpływ na nich mogą mieć te regulacje.

Jednym z możliwych sposobów tworzenia w Polsce polityki bardziej nastawionej na obywateli i podmioty gospodarcze jest ustanowienie systematycznego i obowiązkowego dla całego rządu systemu konsultacji społecznych w sprawie propozycji działań regulacyjnych i propozycji politycznych na wszystkich kluczowych szczeblach procesu, w tym:

- na początku procesu, poprzez regularne wykorzystywanie zielonych i białych ksiąg do konsultacji w sprawach polityki przedmiotowej (zob. powyżej), kiedy kwestia wymaga właściwej identyfikacji;
- kiedy przygotowywany jest „test regulacyjny” i kiedy „pełna OSR” jest opracowywana przed podjęciem decyzji;
- *ex post*, w celu dokonania oceny rezultatów wdrażania inicjatywy jako sposób ulepszenia świadczenia lub zwiększenia pożądanych skutków polityki.

Ten system konsultacji powinien również uwzględnić doświadczenia nabyte w ramach pilotażowego systemu konsultacji online w ME i stworzyć system konsultacji we wszystkich jednostkach administracji, który obowiązywałby całą administrację:

- Taki system konsultacji powinien uwzględniać doświadczenia z pilotażowego systemu e-konsultacji online wdrożonego przez Ministerstwo Gospodarki; system konsultacji powinien obejmować cały rząd oraz być obowiązkowy na wszystkich szczeblach administracji: zasoby/środki przeznaczone na konsultacje powinny być proporcjonalne do spodziewanego wpływu propozycji na przedsięwzięcia i na ogół społeczeństwa;
- należy przeprowadzać (może tego dokonać biuro audytu) regularne oceny funkcjonowania systemu konsultacji obejmującego administrację, obywateli i podmioty gospodarcze (może ją przeprowadzać na przykład komórka audytowa w MG) w celu monitorowania postępów w czasie i ulepszania systemu.

Choć przejrzystość, dostęp i otwartość są warunkami koniecznymi zaufania, nie są wystarczające, żeby zaufanie zbudować. Jest to również prawdą w przypadku świadczenia usług e-administracji: podczas gdy ulepszone świadczenie usług w zakresie e-administracji może przyczyniać się do wzrostu zaufania wobec rządu, samo w sobie niekoniecznie spowoduje poprawę zaufania. To raczej natura i zakres podaży i korzystania z usług świadczonych w formie elektronicznej oraz stopień, w jakim obywatele i przedsiębiorcy istotnie stosują narzędzia e-administracji w rozwoju, wdrażaniu, ulepszaniu polityki rządowej i świadczeniu usług, będą mieć znaczny wpływ na poziom zaufania)

Obywatele mają prawo wiedzieć, w jaki sposób wydaje się ich podatki, czy są wydatkowane w sposób sprawny i skuteczny oraz czy osiągane są spodziewane rezultaty. Narzędzia w zakresie odpowiedzialności i sprawozdawczości powiązane są z

definiowaniem solidnej zdolności oceny skuteczności i powiązanych z nią wskaźnikami i celami, które umożliwiają decydom, politycznym liderom, parlamentowi i społeczeństwu, oceniać wydatkowanie w świetle oczekiwanych rezultatów wydatkowania. Narzędzia te powinny umożliwić również tworzenie i upowszechnianie budżetów zadaniowych, zielone i białe księgi itd., oraz wykorzystanie e-administracji w celu optymalizacji ich rozpowszechniania, a także włączenia reakcji społeczeństwa doprojektowania nowszych, ulepszonych wersji tych narzędzi, na przykład poprzez wykorzystanie mediów społecznościowych do wspierania kontaktów rządu z obywatelami.

Rekomendacje

- Wzmocnienie stosowania reguł konsultacji *ex ante* i *ex post* dotyczących tworzenia i wdrażania inicjatyw politycznych, regulacji i usług – na wszystkich szczeblach administracji rządowej; regularne monitorowanie i składanie sprawozdań dotyczących skuteczności i efektywności tych reguł;
- Rozważenie upoważnienia Komitetu Koordynacyjnego, wspieranego przez Kancelarię, do przygotowania, zatwierdzenia i opublikowania, w oparciu o dowody (między innymi dostarczone przez takie niezależne organy jak Najwyższa Izba Kontroli), w formie drukowanej i elektronicznej, jednego lub więcej corocznych ogólnorządowych raportów „Stan Państwa”, które:
 - przedstawiają parlamentowi i obywatelom postępy rządu w poprzednim roku w osiąganiu strategicznych celów i zakładanych wyników, wyznaczonych w średnioterminowych strategiach zintegrowanych; raporty takie sporządzane będą w oparciu o rzetelne dowody ilościowe i będą uwypuklać aktywne działania rządu w celu sprostania pojawiającym się wyzwaniom.

Wdrażanie e-administracji: prezentacja wyzwań w zakresie podejmowania decyzji, w obliczu których stoi Polska

E-administracja to wykorzystywanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), w szczególności Internetu, do usprawnienia administracji publicznej. E-administracja maksymalizuje szansę lepszego komunikowania się rządu ze społeczeństwem, z kluczowymi użytkownikami usługi oraz z podmiotami pozarządowymi i gospodarczymi. E-administracja oferuje duży potencjał w zakresie ulepszenia kształtowania polityki, reformy sektora publicznego oraz poprawy jakości świadczonych usług publicznych.

W Polsce uświadomienie sobie tego potencjału wydaje się napotykać szereg problemów, które odsłaniają szersze kwestie, z jakimi borykają się rząd jak i cała administracja publiczna, w szczególności zdolność do podejmowania decyzji w oparciu o dowody i łączenie decyzji politycznych i programowych na rzecz osiągania zintegrowanych strategicznych celów politycznych. Decyzje o inwestycjach w dziedzinie e-administracji wydają się być ukierunkowane na zakup infrastruktury i sprzętu komputerowego. To znaczące wykorzystanie funduszy strukturalnych i spójnościowych UE na wdrażanie e-administracji nie przekłada się na systematyczne korzystanie w Polsce z usług online: chociaż wprowadzenie solidnej infrastruktury komunikacyjnej ICT oraz świadczenie usług online mają najwyższe znaczenie, to zapewnienie popytu i

użytkowania tych usług jest równie ważne, o ile nie ważniejsze, dla znaczenia i użyteczności e-administracji. Niezawodne usługi online, których dostępność jest szeroko propagowana i których wykorzystanie jest powszechne są ważne dla zwiększania zaufania do instytucji publicznych. Jednakże polski rząd centralny jeszcze nie w pełni nakierował świadczenie usług online na użytkowników tych usług. Istniejące kanały świadczenia usług nie wydają się opracowane w sposób spójny z punktu widzenia użytkownika. Dlatego konieczne jest, aby rząd zadbał o bardziej niezawodne, skuteczne i sprawne świadczenie i dostarczanie usług przez e-administrację publiczną.

Pomimo że w ostatnich latach Polska poczyniła imponujące postępy w dziedzinie e-administracji, poszczególne projekty nie zawsze są w pełni wdrażane, a potencjalne korzyści z korzystania z ICT nie są w sposób jasny identyfikowane, a co za tym idzie – wykorzystywane. Wartość projektów nie jest, jak się wydaje, systematycznie oceniana, ani w trybie *ex ante* ani *ex post*. Brakuje również, jak się wydaje, jasnej zdolności oceny opartej na wynikach, zarówno w przypadku pomiaru skutków polityki, wdrażania projektu, jak i świadczenia usług. Sytuacja ta generuje tendencję do wdrażania projektów bez jasno zidentyfikowanych wyników. Jeżeli wartość projektów ICT nie jest połączona z ich wdrażaniem, poszczególne organy publiczne mogą odbierać e-administrację jako dodatkowy koszt o ograniczonej wartości dodanej dla użytkowników, nie zaś jako jednoznaczną korzyść. Dlatego rząd powinien skoncentrować się na połączeniu procesu decyzyjnego dotyczącego e-administracji z uświadamianiem wartości tej decyzji dla użytkownika końcowego.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAC) dokonało przeglądu i rozszerzyło swój strategiczny plan pracy w zakresie e-administracji, w szczególności w odniesieniu do wykorzystywania ICT w sektorze publicznym. W kwietniu 2012 r. MAC uruchomiło „Państwo 2.0 – Nowy start dla e-administracji”. Ten nowy projekt przedstawia analizę krytyczną e-administracji w Polsce i proponuje stałe przeglądy strategii rządu w tym zakresie. Ocena uwzględnia brak koordynacji w spójnych ramach strategicznych, niewystarczające skupienie się na kosztach rzeczywistych i korzyściach płynących z e-administracji, a także brak kluczowych standardów i umiejętności wdrażania. Co ważniejsze, Państwo 2.0 proponuje pozytywną przemianę w oparciu o cztery zasady nakierowane na obywateli: nakierowany na obywatela swobodniejszy obieg informacji; skupienie się na potrzebach obywateli i przedsiębiorstw jako na czynnikach determinujących cele świadczenia usług, nie zaś wyłącznie na zakupie technologii; przejrzyste i efektywne inwestycje; wreszcie, neutralność technologiczną umożliwiającą konkurencyjność i sprawny proces zamówień publicznych.

Aby wdrożyć te zasady, rząd musi określić strategiczny obszar, na którym się skoncentruje, a będzie to zaspokajanie potrzeb użytkowników e-administracji. W tym celu musi ustanowić spójniejsze poziome i pionowe mechanizmy wdrażania e-administracji, zachęcając do wdrożenia e-administracji w skali całej administracji publicznej oraz zachęcając do korzystania z jej usług. Kwestią problematyczną jest również kwestia podziału obowiązków pomiędzy administracją centralną a administracją samorządową, który jest nieadekwatny w stosunku do ogromu wyzwań w obszarze rozwoju e-administracji i jej wdrażania w województwach i w administracji lokalnej.

Rekomendacje

- Zapewnienie spójności w usługach elektronicznych świadczonych przez administrację poprzez opracowanie i wdrożenie strategii e-administracji, która obejmuje wszystkie szczeble administracji, poprzez:
 - opracowanie klarownego programu działań na rzecz e-administracji na bazie „Państwo 2.0 – Nowy start dla e-administracji” i określenie wizji rządu co do priorytetów w wykorzystaniu ICT. Ustanowienie jasnego zakresu uprawnień i odpowiedzialności na wszystkich poziomach administracji oraz poprawienie mechanizmów odpowiedzialności politycznej za postęp w e-administracji;
 - sprecyzowanie granic odpowiedzialności w zakresie dostarczania usług publicznych pomiędzy administracją centralną i lokalną oraz ustanowienie mechanizmów zapewniających właściwe wykorzystanie i umożliwiających ponowne wykorzystanie na różnych poziomach administracji elementów infrastruktury, rozwiązań dotyczących świadczenia usług oraz danych;
 - zaprojektowanie i przyjęcie ram prawnych umożliwiających rozwój e-administracji zarówno na różnych poziomach administracji, jak i w określonych obszarach świadczenia usług przez każde z ministerstw;
- wyjście naprzeciw potrzebom klientów administracji poprzez zapewnienie im dostępu do niezawodnych usług świadczonych drogą elektroniczną, w tym:
 - stworzenie spójnych ram dla świadczenia usług publicznych przez administrację na platformie ePUAP, określając priorytety w zakresie wyboru kanałów, którymi świadczone są usługi oraz udostępniając kluczowe usługi;
 - dopasowanie oferty do zapotrzebowania, w szczególności jeśli chodzi o infrastrukturę komunikacyjną poprzez większą spójność pomiędzy poziomami, na których świadczone są usługi a usługodawcami, zapewnioną dzięki dobrze skonstruowanemu rynkowi usług, jak również dostosowanie infrastruktury komunikacyjnej do potrzeb administracji (i odbiorców usług) i stosowanych procedur;
 - przejście od elektronizacji głównie procedur administracyjnych w kierunku bardziej wszechstronnego wykorzystania ICT przez administrację, a tym samym włączenie stosowania technologii teleinformatycznych do wszystkich stosownych obszarów polityk publicznych, w tym na przykład w odniesieniu do e-biznesu, czy też zwiększenia poprzez e-dialog zaangażowania środowisk lokalnych w procesie formułowania polityk publicznych i dostarczania usług publicznych;
- zwiększenie zdolności rządu do docenienia wartości e-administracji, poprzez:
 - korzystanie z biznesowych analiz jako integralnego elementu opracowywania projektów z zakresu e-administracji, mierzących wartość i korzyści z zastosowania technologii informatyczno-komunikacyjnych, w celu zwiększenia skuteczności i efektywności tych projektów;
 - większe skupienie się na użytkownikach końcowych przy projektowaniu i wdrażaniu lepszych usług e-administracji, a także lepszego ich wykorzystania, na przykład poprzez większe zaangażowanie użytkowników;
 - tworzenie lepszych danych, które można wykorzystać w dalszych pracach wdrożeniowych, na przykład tworzonych i wspieranych przez bardziej kompleksowy system przeglądu e-administracji, zapewniający dostarczenie kluczowych danych o realizacji strategii.

Wnioski: zagwarantowanie skutecznego wdrażania reform

W Polsce poczyniono znaczące postępy w zakresie wzmocnienia potencjału rządu do tworzenia strategii. Administracja rządowa stworzyła oparte na wizji strategiczne ramy rozwoju kraju w długookresowej perspektywie. Odnowione zostało zobowiązanie wszystkich szczebli rządowej administracji do podejmowania decyzji opartych na dowodach. Jednocześnie pojawił się potencjał koordynacji centralnej i przywództwa, w sektorze publicznym powstają ośrodki szkoleniowe, a także pojawiła się dynamiczna i zaangażowana kadra świadcząca usługi publiczne w kluczowych ministerstwach i agencjach rządowych.

Kwestią kluczową pozostaje wdrażanie strategii: wymaganie od dzisiejszych przywódców, by sprościli wyzwaniom jutra mając do dyspozycji wczorajsze narzędzia zarządzania to tak, jakby prosić inżyniera o zaprojektowanie szybszych pociągów za pomocą technologii z okresu maszyn parowych. Poszczególne ministerstwa oraz pozostałe urzędy centralne w dalszym ciągu funkcjonują w odizolowaniu od innych jednostek. Budżet i strategia w dalszym ciągu nie są ze sobą spójne. Dane dotyczące wyników nie są jeszcze wystarczająco zintegrowane z procesem podejmowania decyzji i alokacji zasobów. Podejmowanie decyzji jest nadal postrzegane jako ustanawianie reguł. Zakres odpowiedzialności ministerstw i samorządów nie zawsze jest poparty odpowiednimi zachętami. Zarządzanie zasobami ludzkimi jest nadal podzielone, zarówno w strukturach rządowych jak i pomiędzy nimi. Nadal należałoby poprawić koordynację między urzędami administracji różnych szczebli, oraz wzmocnić konsultacje z partnerami pozarządowymi, które obecnie bywają planowane ad hoc i organizowane zbyt późno.

Wybór między wdrożeniem nagłym i szybkim, przypominającym „wielki wybuch”, a powolnym postępowaniem jest kwestią decyzji politycznej. Dla Polski, ze względu na zakres i skalę reform, które są konieczne, jeżeli Polska chce wdrożyć wizję Sprawnego Państwa, najbardziej rozsądnym realistycznym sposobem na przeprowadzenie reform jest podejście stopniowe. Jednak to do organów rządowych należy podjęcie decyzji, uwzględniając czas, sposób i prędkość zakończenia procesu reform. Czynniki kluczowe w przypadku Polski, niezależnie od prędkości, skali i zakresu reform, to: harmonogram wdrażania reform (roadmap), który powinien być nadzorowany przez instytucjonalnego lidera; należy do planu reform dołączyć plan (harmonogram) ich realizacji wraz z terminem zakończenia; oba plany powinny być szeroko upowszechnione w administracji publicznej parlamencie i, społeczeństwie. Rząd powinien regularnie składać raporty z postępów we wdrażaniu reform oraz (w miarę rozwoju zdolności oceny wyników) z wpływu reform na wyniki gospodarcze kraju i na dobrobyt obywateli w perspektywie średniookresowej.

Rozdział 1

Wzrost i zarządzanie: mocne strony Polski i stojące przed nią wyzwania

W porównaniu ze swoimi europejskimi sąsiadami Polska dobrze poradziła sobie z kryzysem gospodarczym. Podjęła również istotne kroki w kierunku zwiększenia strategicznego potencjału państwa. Jednak w obliczu prognozowanego spowolnienia wzrostu gospodarczego, zacieśniającej się przestrzeni fiskalnej, utrzymujących się dysproporcji regionalnych oraz starzejącej się ludności, okno umożliwiające polskiemu rządowi ukończenie reform administracyjnych dość szybko się zamyka. W niniejszym rozdziale przedstawiono przegląd wyzwań stojących przed Polską oraz jej szans gospodarczych, demograficznych, politycznych i budżetowych. Podkreślono w nim potrzebę wzmocnienia przez rząd Polski jego potencjału sprawowania rządów w celu zwiększenia konkurencyjności kraju i utrzymania wzrostu, przy jednoczesnym stawianiu czoła nowym wyzwaniom.

Dane statystyczne dotyczące Izraela zostały dostarczone przez właściwe władze Izraela i na ich odpowiedzialność. Zgodnie z przepisami prawa międzynarodowego, wykorzystywanie tych danych przez OECD nie stanowi uszczerbku dla statusu Wzgórz Golan, Wschodniej Jerozolimy oraz osiedli izraelskich na Zachodnim Brzegu Jordanu.

Wprowadzenie

Po udanym przejściu do demokracji wolnorynkowej, w 2004 roku Polska przystąpiła do Unii Europejskiej (UE). Od momentu akcesji Polska korzysta z potężnego napływu środków z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności UE, które pomagają w finansowaniu inwestycji i wpływają na wzrost gospodarczy. Fundusze te, wraz z innymi czynnikami, w tym procykliczną polityką fiskalną i polityką monetarną, przyczyniły się do ochrony kraju przed światowym kryzysem gospodarczym.

Prawdopodobnie Polskę czeka pogorszenie prognoz gospodarczych i budżetowych. Kryzys zadłużeniowy w strefie euro, będącej kluczowym rynkiem dla Polski, spowalnia wzrost gospodarczy, nieznaną jest też poziom wsparcia z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności UE po roku 2020. Niższe stopy wzrostu i potrzeba konsolidacji budżetowej zmuszają rząd do ograniczenia wydatków publicznych. Prawdopodobnie wpłynie to na zdolność administracji publicznej do świadczenia usług, chyba że redukcje wydatków zostaną właściwie ukierunkowane i uwzględnią nowopojawiające się wyzwania, które będzie trzeba podjąć w perspektywie średnio- i długookresowej, takie jak problem starzenia się społeczeństwa, dysproporcje regionalne czy potrzeba poprawy jakości usług podstawowych, takich jak np. opieka zdrowotna.

Sprawna i efektywna administracja może odegrać kluczową rolę w tych wysiłkach. Powinna ona opierać się na skutecznej poziomej i pionowej koordynacji pomiędzy wszystkimi instytucjami administracji, planowaniu strategicznym, które z czasem w sposób efektywny wpłynie na alokację środków, podejmowaniu decyzji w oparciu o efektywną i rygorystyczną analizę polityki, monitoring i ocenę, a także udziale podmiotów spoza administracji w opracowywaniu i wdrażaniu strategii rządu.

Wyzwania i możliwości gospodarcze i budżetowe

Wydłużający się okres niepewności co do perspektyw wzrostu w całej strefie euro, spodziewane osłabienie oddziaływania unijnych środków pochodzących z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności na polskie wyniki gospodarcze, a także potrzeba konsolidacji finansów publicznych tworzą pełne wyzwania otoczenie administracji publicznej w Polsce.

Dotychczasowe dobre wyniki gospodarcze

Wzrost gospodarczy kształtujący się powyżej średniej OECD, a także średniej dla 15 krajów strefy euro od 2005 roku, pozwolił Polsce dość szybko dogonić kilku z jej europejskich sąsiadów (rysunek 1.1A). Dobre wyniki gospodarcze odzwierciedlają udane przejście kraju na gospodarkę rynkową, bliskość względem ważnych rynków eksportowych, takich jak Niemcy, a także niskie koszty pracy w połączeniu z dość dobrze wykwalifikowanymi zasobami ludzkimi.

Finansowanie ze środków UE jest również istotnym bodźcem dla konwergencji gospodarki Polski w kierunku jej partnerów z UE i w OECD. Rząd szacuje, że w latach 2004–2006 fundusze UE przyczyniły się do wzrostu PKB o 0,3 punktu procentowego, a wkład ten w latach 2007–2008 wyniósł 0,5 punktu procentowego. W niektórych regionach PKB wzrost wyniósł 0,9 punktu procentowego dzięki funduszom UE (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010). Rząd szacuje również, że około połowa z wynoszącego 1,7% wzrostu PKB osiągniętego w 2009 r. została osiągnięta dzięki napływowi środków z budżetu UE (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010).

Polska również względnie dobrze poradziła sobie ze światowym kryzysem gospodarczym (rysunek 1.1B). Solidny nadzór bankowy w połączeniu ze słabo rozwiniętym sektorem bankowości zapobiegły zaciąganiu kredytów w walucie obcej przez gospodarstwa domowe. Cięcia podatkowe, o których zdecydowano przed recesją, zostały wprowadzone w jej trakcie, tym samym wspierając konsumpcję wtedy, gdy okazało się to najbardziej potrzebne. Bank centralny Polski szybko zareagował na kryzys gospodarczy obniżając stopy procentowe w celu stymulowania popytu. Ponadto deprecjacja złotego, waluty krajowej, względem euro pomogła zwiększyć eksport (OECD, 2012b).

Rysunek 1.1. Wzrost gospodarczy Polski



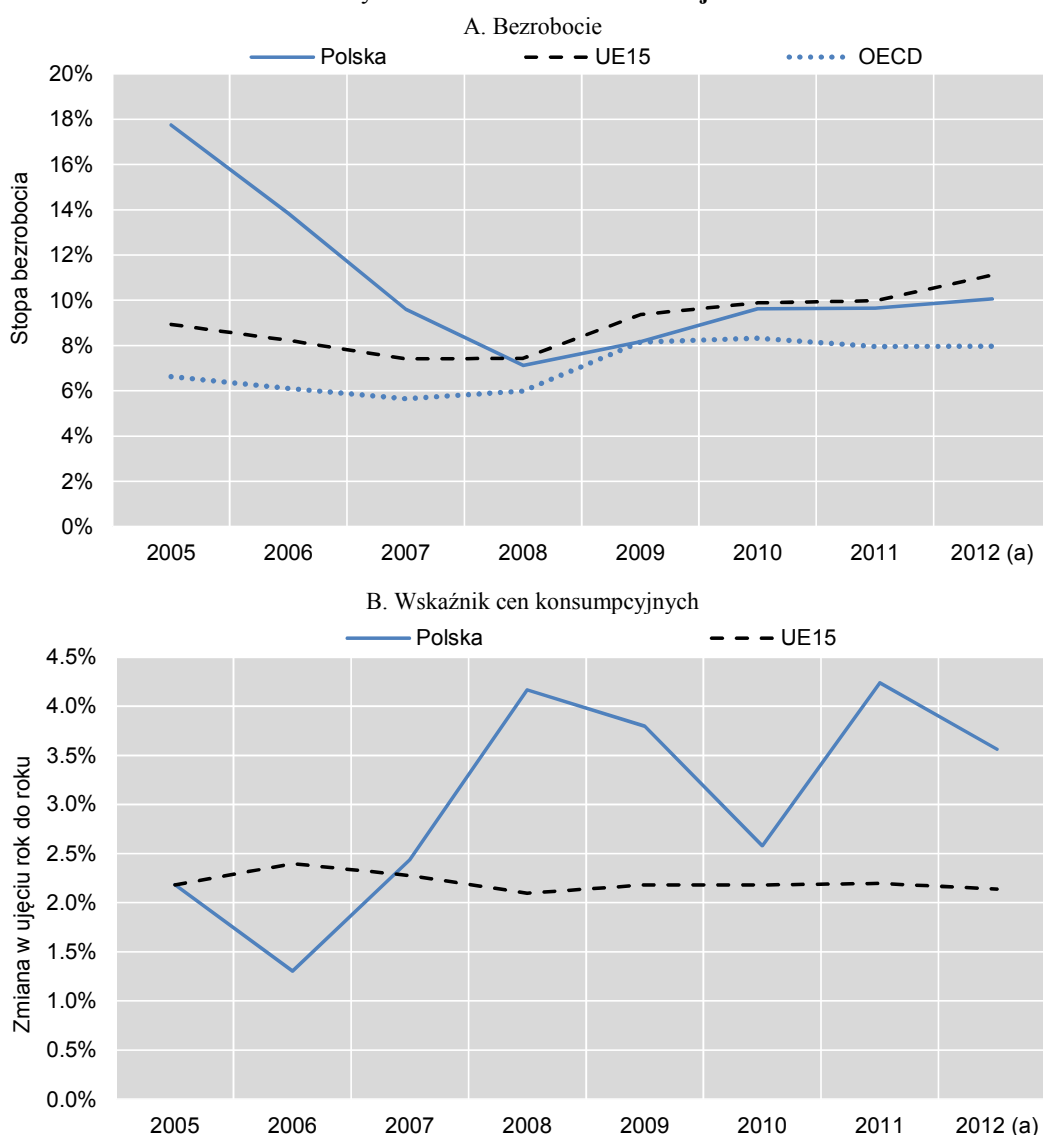
Przypisy: Wielkość PKB mierzona w 2005 r. według parytetu siły nabywczej (USD). UE-15 obejmuje kraje strefy euro bez Portugalii i Grecji. (a) Dane szacunkowe.

Źródło: OECD (2012), *OECD Economic Surveys: Poland 2012: Volume 2012, Issue 7*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2012-en; OECD (2012), *OECD Economic Outlook No. 92*, OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database), OECD, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00646-en>; IMF (2012), *Republic of Poland: 2012 Article IV Consultation*, IMF Country Report No. 12/162, IMF, Washington, DC.

Spodziewane spowolnienie wzrostu

Przyszłość jednak wydaje się pełna wyzwań. W 2012 roku wzrost realnego PKB odnotował spowolnienie o około 2 punkty procentowe w porównaniu z rokiem 2011. Konsolidacja budżetowa, słabszy popyt zewnętrzny i ustabilizowanie poziomu funduszy UE najprawdopodobniej wywołały spadek wzrostu do 2,5% w 2012 roku (OECD, 2012d). Oczekuje się, że stopniowa poprawa sytuacji nastąpi dopiero w drugiej połowie 2013 roku, a wzrost realnego PKB osiągnie poziom około 3% w ciągu 2014 roku (OECD, 2012d). Szacuje się, że bezrobocie wzrośnie z końcem 2012 roku do około 10% (rysunek 1.2A). Spowolnienie okiełzna inflację i najprawdopodobniej przyniesie pewne pozytywne zmiany pod względem siły nabywczej Polaków (OECD, 2012d) (rysunek 1.2B), zarazem jednak ograniczy środki dostępne celem finansowania wydatków publicznych.

Rysunek 1.2. **Bezrobocie i inflacja**

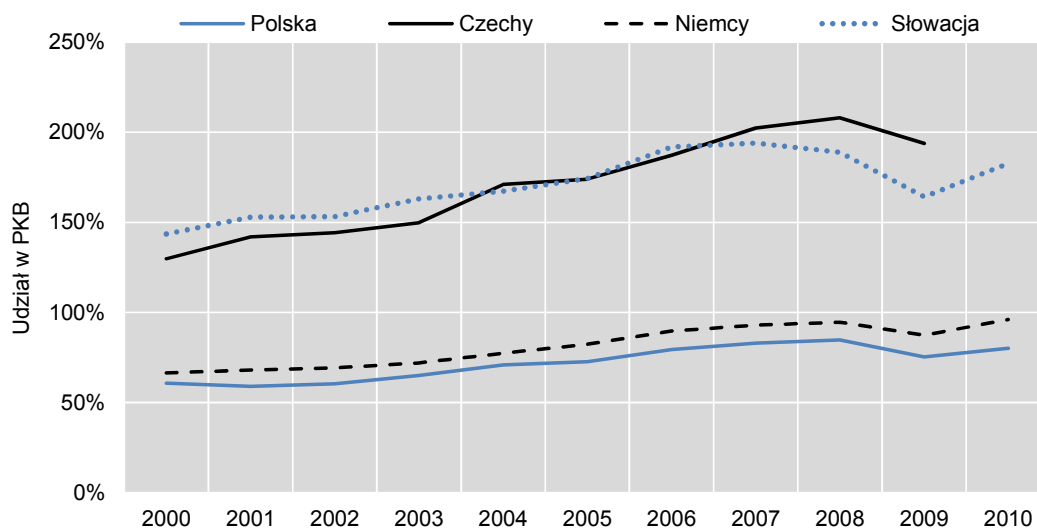


Przypisy: Zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych dla UE-15. (a) Dane szacunkowe

Źródło: OECD (2012), OECD Economic Outlook No. 92, *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database), OECD, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00646-en>.

Polska pozostawała w dość dużej izolacji od zewnętrznych wstrząsów, po części dzięki względnie dużemu rynkowi wewnętrznemu. Wartość obrotu towarami i usługami wyniosła w 2010 roku około 80% PKB. Stanowi to mniej niż połowę całkowitych obrotów handlowych Czech i Słowacji, dwóch wysoce otwartych gospodarek, i jest podobne do naszego największego europejskiego sąsiada, czyli Niemiec (rysunek 1.3).

Rysunek 1.3. Relacja obrotów handlowych do PKB



Uwagi: Wartość eksportu i importu towarów i usług podzielona przez wartość PKB. Ceny stałe, stałe kursy walutowe, rok bazowy OECD 2000.

Źródło: OECD Statistics on Measuring Globalisation. Macro-trade indicators dataset (2012).

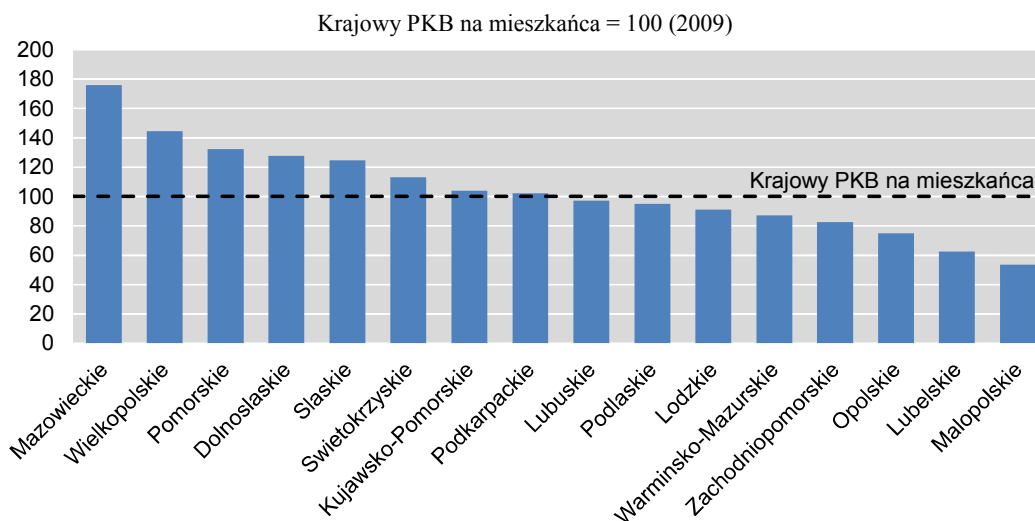
Jednak w perspektywie średniookresowej, wraz z postępującą zbieżnością modeli wzrostu kraju z modelami dla pozostałych krajów strefy euro i OECD, wpływ zewnętrznych przemian na stopy wzrostu Polski może okazać się większy niż dotychczas. Kryzys zadłużeniowy i spowolnienie gospodarcze w strefie euro mogą wpłynąć na gospodarkę kraju. Około 60% polskiego eksportu trafia do krajów strefy euro, a Polska jest w wysokim stopniu zintegrowana z niemieckim łańcuchem wytwórczo-dostawczym (MFW, 2012). Zgodnie z prognozami, wzrost gospodarczy w strefie euro pozostanie umiarkowany, dlatego polski eksport ucierpi, w szczególności w dziedzinie produkcji, co z kolei negatywnie wpłynie na dobrobyt kraju.

Sektor bankowości pozostaje dość dobrze odizolowany od kryzysu zadłużeniowego, jednak mimo to może ucierpieć na skutek zewnętrznych wstrząsów. Udział banków z krajów strefy euro w polskim rynku usług bankowych wynosi 60%, jednak mogą one być narażone na zadłużenie w innych krajach europejskich, chociaż umiarkowana relacja kredytów do depozytów może pomóc w złagodzeniu tego ryzyka (MFW, 2012). Ponadto w porównaniu z Czechami i Słowacją, gospodarstwa domowe w Polsce są o wiele bardziej narażone na zadłużenie w obcej walucie. Według stanu na koniec 2011 roku około 40% kredytów, głównie hipotecznych, zaciągnięto w walucie obcej (w porównaniu do <5% w Czechach i na Słowacji). Gwałtowna deprecjacja polskiej waluty mogłaby pogłębić zadłużenie gospodarstw domowych i obniżyć wartość aktywów, wpływając tym samym negatywnie na bilanse banków (MFW, 2012).

Regionalne dysproporcje utrzymują się

Pomimo znaczących postępów pod względem konwergencji Polski z poziomem dobrobytu gospodarczego w pozostałych krajach strefy euro, jej PKB na mieszkańca nadal kształtuje się poniżej 60% średniego PKB per capita w strefie euro (bez Portugalii i Grecji). Ponadto Polska nadrabia te zaległości w sposób nierównomierny. Na szczeblu regionalnym istnieją wyraźne dysproporcje pod względem dochodów. Polska dzieli się na bardziej rozwinięty zachód i pozostający w tyle wschód. Z wyjątkiem regionu warszawskiego, położonego w środkowo-wschodniej części kraju i najbogatszego w Polsce, najbardziej rozwinięte obszary położone są w Polsce środkowej i zachodniej. Na przykład w Wielkopolsce położonej na zachodzie, PKB na mieszkańca wynosi ponad 140% krajowego PKB per capita, tymczasem na usytuowanej na wschodzie Lubelszczyźnie wskaźnik PKB na mieszkańca wynosi zaledwie 60% krajowego PKB per capita (rysunek 1.4). Istotne dysproporcje istnieją również w obrębie regionów. W 2008 roku Polska znajdowała się na 6. miejscu pod względem najbardziej wyraźnych dysproporcji wewnątrzregionalnych w dystrybucji dochodów spośród 34 krajów OECD, z silną dysproporcją pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi (OECD, 2008).

Rysunek 1.4. **Regionalny PKB na mieszkańca**



Przypisy: Wskaźnik ten mierzy różnicę pomiędzy krajowym a regionalnym PKB na mieszkańca. Na przykład PKB na mieszkańca w lubelskim wynosi około 60% średniego krajowego PKB na mieszkańca, wyliczonego na podstawie cen w 2009 roku w walucie krajowej.

Źródło: OECD Regional Statistics: *Regional Accounts Database* (2012), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00522-en>.

Zwiększenie zapotrzebowania na bardziej efektywne wykorzystanie funduszy UE

W ciągu okresu programowania unijnego na lata 2007–2013 Polska otrzymała około 67,3 mld euro w ramach przyznanych środków, co odpowiada 19% całkowitej alokacji środków z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności UE w państwach członkowskich. Rząd szacuje, że fundusze UE stanowią średnio około 4% PKB rocznie i około 12% rocznego budżetu państwa (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2009). Fundusze unijne wspierają wzrost zatrudnienia i zwiększają poziom spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej, wspierając inwestycje w zasoby ludzkie i kapitałowe (ramka 1.1).

Ramka 1.1. Cele Polski zawarte w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007–2013

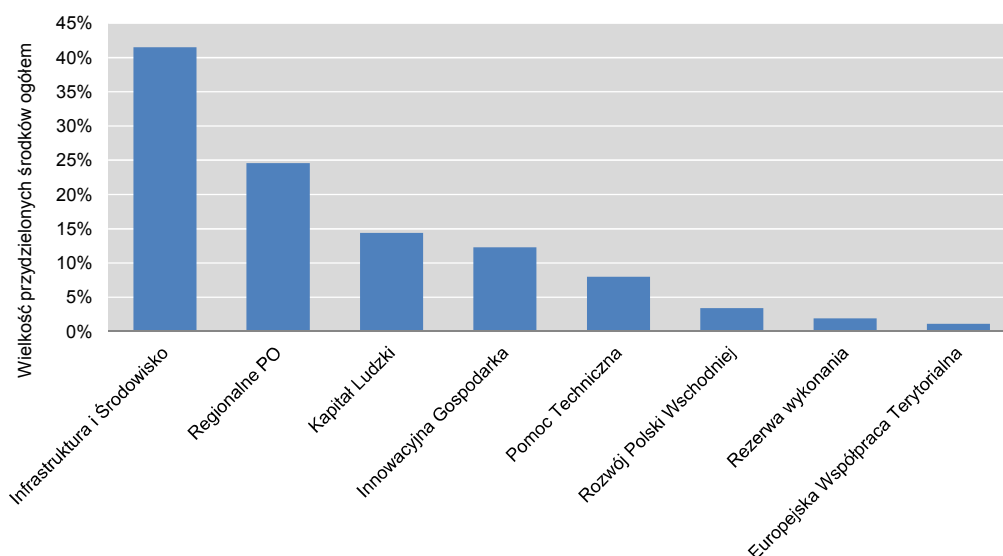
Fundusze UE są przeznaczane na sześć strategicznych celów poziomych:

1. poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozwój mechanizmów partnerstwa;
2. poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej;
3. budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności;
4. podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej, oraz rozwój sektora usług;
5. wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej;
6. wyrównywanie szans rozwojowych i wspieranie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Źródło: *Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010), „Polska. Raport strategiczny 2009. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.*

Intencją Polski jest osiągnięcie tych celów za pomocą 6 programów operacyjnych realizowanych na szczeblu krajowym (Infrastruktura i Środowisko; Kapitał Ludzki; Innowacyjna Gospodarka; Pomoc Techniczna; Rozwój Polski Wschodniej; Europejska Współpraca Terytorialna) i 16 programów regionalnych. Największa część funduszy UE, bo ponad 40%, finansuje infrastrukturę, w szczególności transport i ochronę środowiska (rysunek 1.5). Priorytet dobrego rządzenia w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), który zgodnie z oczekiwaniami ma pomóc w osiągnięciu pierwszego strategicznego celu horyzontalnego, obejmuje 5% funduszy przydzielonych programowi i mniej niż 1% całkowitych przyznanych środków (tabela 1.1). Względnie niska wartość tej inwestycji prawdopodobnie będzie wymagać znacznej mobilizacji zasobów krajowych w celu zapewnienia dalszych postępów wdrażania reformy administracji publicznej.

Rysunek 1.5. Przydzielenie środków z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności UE na poszczególne programy operacyjne



Przypisy: Rezerwa wykonania została ustalona w celu ulepszenia odnośnych priorytetów programów operacyjnych, zgodnie z oceną ich wdrażania.

Źródło: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 (maj 2007 r.).

Tabela 1.1. Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Priorytet	mln EUR	% funduszy programowych	% łącznych funduszy
I. Zatrudnienie i integracja społeczna	430,4	4,4%	0,6%
II. Rozwój zasobów ludzkich	661,3	6,8%	1,0%
III. Wysoka jakość systemu oświaty	855,3	8,8%	1,3%
IV. Szkolnictwo wyższe i nauka	816,3	8,4%	1,2%
V. Dobre rządzenie	519,3	5,3%	0,8%
VI. Rynek pracy otwarty dla wszystkich	1 918,4	19,8%	2,9%
VII. Promocja integracji społecznej	1 320	13,6%	2,0%
VIII. Regionalne kadry gospodarki	1 350,2	13,9%	2,0%
IX. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	1 447,9	14,9%	2,2%
X. Pomoc techniczna	388,3	4,0%	0,6%
Łącznie	9 707,3	100%	14,4%

Źródło: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 (maj 2007).

To samo tyczy się pozostałych celów, na które wydatkowane są środki z budżetu unijnego, w szczególności w odniesieniu do rozwoju regionalnego i infrastruktury. Finansowanie ze środków unijnych jest szczególnie istotne dla rozwoju regionalnego Polski oraz dla administracji lokalnej:

- rząd polski szacuje, że 16 programów operacyjnych, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej oraz komponent regionalny PO KL przyniosą samorządom wojewódzkim około 24 mld euro, czyli około 40% całkowitej puli środków z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności UE dla Polski, na inwestycje w okresie programowania 2007–2013 (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2009);
- w tym okresie programowania stanowi to średnią roczną pulę wynoszącą około 3,4 miliarda euro dla 16 samorządów wojewódzkich Polski (pozostałe 60% puli środków z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności dla Polski wydatkowanych jest za pośrednictwem programowania operacyjnego na szczeblu państwowym);
- zważywszy, że w okresie 2007–2010 wydatki samorządów wynosiły średnio 47 mld euro rocznie (OECD National Accounts Database), środki z UE stanowią średnio około 7% rocznych wydatków samorządów w Polsce, z wyłączeniem części finansowania z Funduszy Strukturalnych i z Funduszu Spójności UE na rzecz rozwoju regionalnego, rozszerzonego za pośrednictwem programowania operacyjnego na szczeblu państwowym;
- przygotowując się na kolejny okres programowania (2014–2020), rząd Polski planuje połączyć całą pulę wydatków regionalnych, w tym finansowanie ze środków UE na szczeblu centralnym i niższym, w obrębie 16 „kontraktów terytorialnych”, po jednym dla każdego województwa (zob. rozdział 4). Co za tym idzie, część funduszy UE wspierających realizację kontraktów terytorialnych będzie znacząco przekraczać wielkość 7% przeznaczoną dla każdego województwa z puli środków UE obecnie przyjętych w budżetach województw, co może powodować potencjalne trudności dla kolejnych polskich rządów starających się wspólnie realizować cele rozwojowe w perspektywie długookresowej, w szczególności zważywszy na brak pewności co do poziomu finansowania ze środków UE po roku 2020.

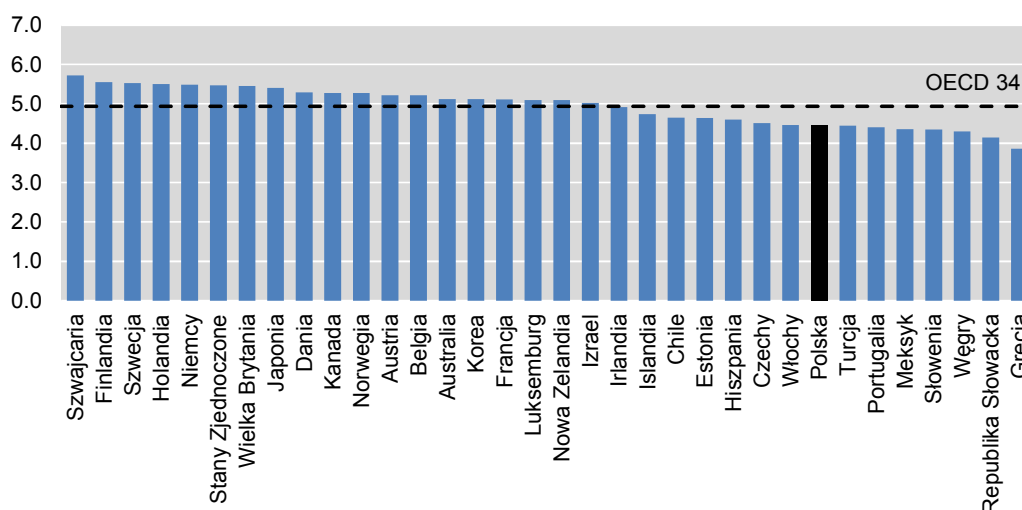
Rząd Polski powinien zwrócić szczególną uwagę na efektywność, z jaką podmioty zarządzające środkami z budżetu UE, w szczególności w ramach kontraktów terytorialnych, wykorzystują zasoby dla realizowania celów rozwojowych w całym kraju, w warunkach budżetowych, które w perspektywie długookresowej będą coraz bardziej napięte. Środki z budżetu UE wykazują największe oddziaływanie na wzrost gospodarczy, kiedy wykorzystywane są do finansowania inwestycji publicznych, zwiększając produktywność i akumulację kapitału z czasem (MFW, 2008). Wraz z akumulacją kapitału, oddziaływanie funduszy unijnych przynosić będzie najprawdopodobniej malejące zwroty.. Szacuje się, że fundusze unijne wygenerowały 1 punkt procentowy wzrostu w inwestycjach w Polsce w latach 2006–2007. Szacunki wskazują, że oddziaływanie funduszy unijnych na polski PKB osiągnie szczytowy poziom w latach 2012–2014, a następnie będzie stopniowo słabnąć do roku 2020 (Sierhej, 2006). Dlatego, pomimo że środki z budżetu UE były szczególnie istotnym wsparciem inwestycji, ich oddziaływanie najprawdopodobniej spadnie w perspektywie średniookresowej. Pomimo że finansowanie w zbliżającym się okresie programowania

2014–2020 pozostanie w przypadku Polski na względnie wysokim poziomie, poziom finansowania po roku 2020 pozostaje niewiadomą.

Poprawa konkurencyjności Polski

Konkurencyjność Polski jest względnie niska w porównaniu z innymi krajami OECD (rysunek 1.6). Polska plasuje się na 27. pozycji spośród 34 państw członkowskich OECD pod względem Globalnego Indeksu Konkurencyjności. Wśród podstawowych wymogów, które Światowe Forum Ekonomiczne wskazało jako kluczowe czynniki przyczyniające się do wzrostu konkurencyjności, Polska pozostaje w tyle pod względem infrastruktury (34. miejsce), zdrowia i szkolnictwa podstawowego (28. miejsce) oraz instytucji i otoczenia makroekonomicznego (25. miejsce).

Rysunek 1.6. Globalny Indeks Konkurencyjności 2012–2013



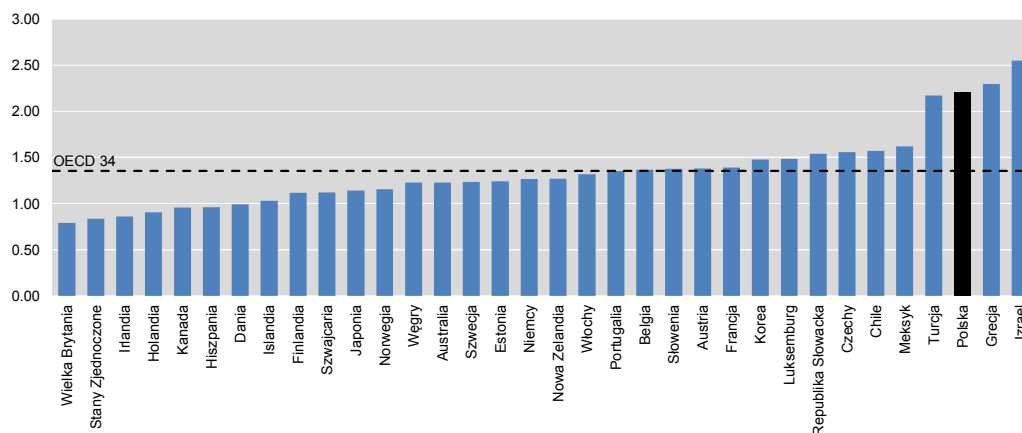
Przypisy: Indeks zawiera oceny krajów od 1 (najmniej konkurencyjny) do 7 (najbardziej konkurencyjny).

Źródło: Platforma danych Globalny Indeks Konkurencyjności 2012–2013, www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform, dane z lipca 2012 r.

Respondenci badania ankietowego przeprowadzonego przez Światowe Forum Ekonomiczne podczas przygotowywania Globalnego Indeksu Konkurencyjności 2012–2013 wskazali na biurokrację w administracji jako na trzecią w kolejności największą przeszkodę w prowadzeniu działalności gospodarczej, po przepisach podatkowych i restrykcyjnych przepisach dotyczących zatrudnienia (Światowe Forum Ekonomiczne, 2012). Miernik OECD dotyczący restrykcyjności przepisów na polskich rynkach produktów wskazuje, że poziom restrykcyjności w Polsce znacznie przekracza średnią w OECD (rysunek 1.7). Otoczenie regulacyjne może spowalniać konkurencję, co z kolei wpływa negatywnie na działalność gospodarczą i wzrost gospodarczy.

Rysunek 1.7. Regulacja rynków produktów

Skala 0–6: od najmniej do najbardziej restrykcyjnych (2008)



Źródło: Baza danych regulacji rynku produktowego (PMR) OECD, <http://dx.doi.org/10.1787/pmr-data-en>.

Poczyniono pewne postępy w zakresie poprawy otoczenia biznesowego w Polsce, jednak przed nami wiele istotnych wyzwań. W latach 2011–2012 Polska była krajem, który najbardziej awansował w przeprowadzanej przez Bank Światowy corocznej w 185 krajach ocenie regulacji wpływających na firmy krajowe. Polska ułatwiła rejestrowanie nieruchomości, płacenie podatków, egzekucję zobowiązań umownych i rozwiązywanie problemów z niewypłacalnością. Niemniej nadal Polska plasuje się na 27. pozycji spośród 31 państw członkowskich OECD objętych wspomnianą oceną. Polska pozostaje w tyle zwłaszcza w kwestii wydawania pozwoleń na budowę (31. miejsce) i zapewniania dostępu do energii elektrycznej (29. miejsce) (Bank Światowy, 2013).

Deregulacja gospodarki może przynieść wzmocnienie działalności gospodarczej i wspierać wzrost gospodarczy (ramka 1.2). Reforma administracji publicznej może również poprawić konkurencyjność Polski dzięki zmniejszeniu kosztów usług publicznych, lepszym przepisom, a także bardziej strategicznej alokacji zasobów finansowych administracji i zasobów ludzkich. Rząd usuwa regulacyjne „wąskie gardła”, w tym poprzez deregulację szeregu zawodów, jednak dodatkowe reformy strukturalne potrzebne są w celu wspierania wzrostu (ramka 1.3).

Poprawa dobrobytu Polski

Polska plasuje się na 25. miejscu w rankingu wskaźnika lepszego życia (ang. *Better Life Index*), który mierzy dobrobyt we wszystkich 34 krajach OECD (rysunek 1.8). W szczególności Polska znajduje się w ostatnich 20% pod względem większości wskaźników materialnych warunków życia (dochód i bogactwo, miejsca pracy i zarobki, mieszkalnictwo), zaś nieznacznie lepsze wyniki odnotowuje pod względem wskaźników jakości życia, na przykład znajduje się w pierwszych 20% pod względem szkolnictwa i bezpieczeństwa osobistego (jednak w ostatnich 20% pod względem oczekiwanej długości życia w chwili urodzenia) (OECD, 2011b).

Ramka 1.2. Wzrost i uregulowania prawne

Przy szacowaniu wpływu poprawy konkurencji na wzrost gospodarczy należy dokonać uważnej oceny czynników kontekstowych, w tym poziomu rozwoju gospodarczego danego kraju. OECD szacuje, że zniesienie barier dla przedsiębiorczości może podwyższyć wzrost gospodarczy średnio o 0,3–0,4%. Skutki takiego działania mogą być bardziej widoczne w krajach o relatywnie wysokim PKB na mieszkańca.

Szacunki OECD są zbieżne z doświadczeniami rządu Włoch, który zainicjował program liberalizacji i deregulacji podobny do tego, który wprowadza Polska.

We Włoszech PKB na mieszkańca jest wyższy niż PKB per capita w Polsce, a gospodarka Włoch jest większa. Jednak przed krajem tym stoją niektóre z wyzwań, z jakimi boryka się również Polska – pod względem konkurencyjności i regulacji rynku produktowego. We Włoszech przeprowadzona w 2010 r. poprawa regulacji w zakresie „wąskich gardeł” doprowadziła do wygenerowania oszczędności dla małych i średnich przedsiębiorstw w wysokości około 1,5 mld EUR rocznie. Oczekuje się, że złagodzenie przepisów spowoduje zwiększenie wzrostu o 0,3–0,4% rocznie przez dekadę.

Źródło: Wolf, A., I. Wanner, O. Rohn and G. Nicoletti (2010), „Product Market Regulation: Extending the Analysis Beyond OECD Countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 799, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5km68g3d1xzn-en>; OECD (2012), *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169975-en>; Dane szacunkowe rządu Włoch i OECD.

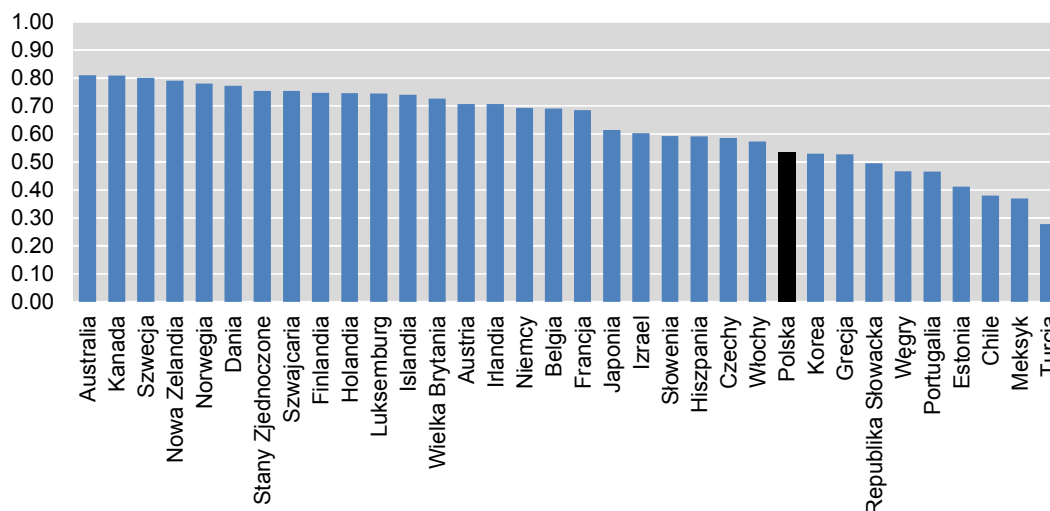
Ramka 1.3. Reformy strukturalne wspierające polską gospodarkę

Reformy podatkowe i rynku pracy mogą stworzyć środowisko, które będzie wspierać wzrost gospodarczy. Kluczowe reformy obejmują:

- bardziej przejrzysty i zrównoważony system podatkowy: wyeliminowanie szeregu ulg mogłoby wytworzyć warunki dla obniżenia stawki ustawowej podatku. Obciążenie podatkowe mogłoby zostać stopniowo przesunięte z podatków od pracy i kapitału na podatki, które miałyby bardziej ograniczony wpływ na wzrost gospodarczy, takich jak podatki od nieruchomości i środowiskowe;
- aktywna polityka rynku pracy: poprawa w zakresie doradztwa, szkoleń i programów kształcenia mogłaby pomóc w zredukowaniu niedopasowania i bezrobocia. Polityce tej mogłoby towarzyszyć opracowywanie programów stażu i wzmacnianie szkolnictwa wyższego;
- wspieranie aktywności zawodowej i mobilności zasobów ludzkich: zwiększanie dostępności opieki nad dziećmi poprawiłoby poziom zatrudnienia kobiet. Rozwój prywatnego rynku wynajmu ułatwiłby mobilność pracowników.

Źródło: OECD (2012), *OECD Economic Surveys: Poland 2012: Volume 2012, Issue 7*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2012-en.

Pomiary dobrobytu odzwierciedlają więcej czynników i nie zawsze można je powiązać bezpośrednio z interwencjami politycznymi. Na przykład wyniki w dziedzinie zdrowia mogą zależeć od zachowania jednostek i od ich otoczenia, oprócz zależności od jakości usług służby zdrowia (OECD, 2011b). Pamiętając o tym zastrzeżeniu, pomiary dobrobytu mogą stanowić przydatne uzupełnienie standardowych pomiarów wyników gospodarczych i dają obraz części obszarów polityki publicznej, których skuteczności rząd może będzie musiał poświęcić uwagę.

Rysunek 1.8. **Better Life Index**

Przypisy: Better Life Index OECD jest interaktywnym narzędziem, które umożliwia obywatelom zapoznanie się z wynikami krajów według wagi, jaką przywiązują do każdego z 11 wskaźników – dochód i bogactwo, miejsca pracy i zarobki, równowaga między życiem prywatnym a pracą, oświata, więzi społeczne, aktywność obywatelska i zarządzanie, bezpieczeństwo osobiste, dobrobyt subiektywny – które przyczyniają się do ogólnego dobrobytu. Rysunek ilustruje wartości indeksu uzyskane poprzez przypisanie 11 tematów równej wagi. Przypisanie różnej wagi 11 tematów będzie mieć marginalny wpływ na uzyskane wartości. Więcej informacji na temat indeksu dostępnych jest na stronie www.oecdbetterlifeindex.org/.

Źródło: OECD (2011), *How is Life?: Measuring Well-being*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en>.

Zdolność rządu do podejmowania nowych wyzwań

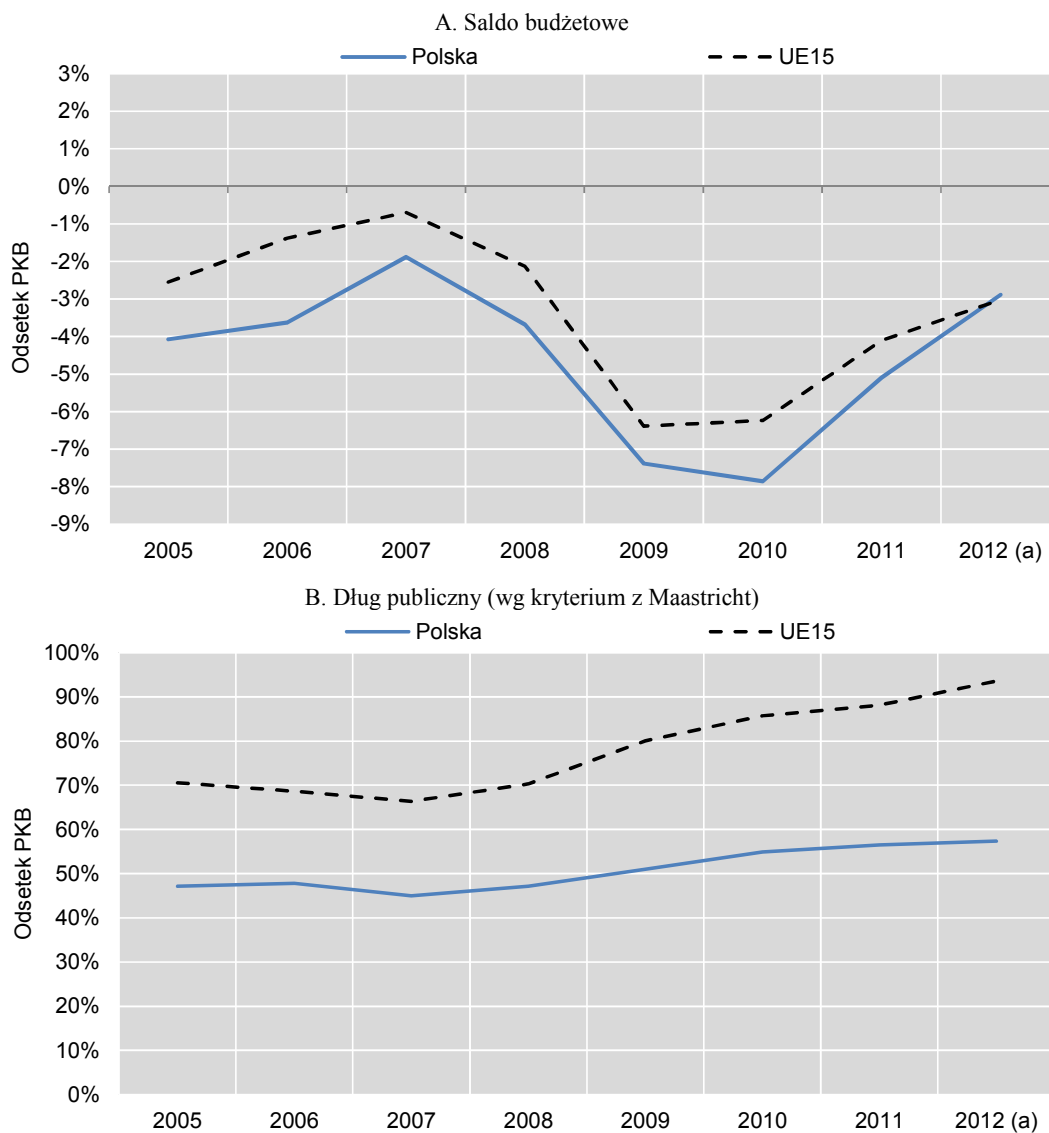
Ograniczone perspektywy wzrostu gospodarczego i potrzeba lepszego wykorzystywania środków z unijnych Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności nałożą nowe wymagania na polską administrację publiczną. Wraz z realizowaną przez rząd redukcją deficytu i zadłużenia, administracja publiczna będzie musiała robić więcej (a przynajmniej nie mniej niż dotychczas) dysponując skromniejszymi zasobami. Wyzwania te skutkować będą potrzebą ponownego przemyślenia sposobu, w jaki polska administracja publiczna opracowuje i wdraża przedmiotową politykę publiczną, ustanawia priorytety, a także dokonuje realokacji zasobów finansowych i ludzkich w celu nadążenia za zmieniającymi się priorytetami.

Kurczenie się przestrzeni fiskalnej

Bodziec fiskalny służący przeciwdziałaniu skutkom kryzysu gospodarczego, niższe przychody z podatków spowodowane niekorzystnymi warunkami gospodarczymi, cięcia

podatkowe i automatyczne stabilizatory, na przykład zasiłki dla bezrobotnych, przyczyniły się do zwiększenia ogólnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 7,4% i 7,9% PKB, odpowiednio w 2009 i 2010 roku, w porównaniu z 3,7% PKB w 2008 roku (rysunek 1.9A). Dług publiczny rósł stale w latach 2008–2011, osiągając wielkość 56,4% PKB w 2011 roku (rysunek 1.9B).

Rysunek 1.9. Sytuacja budżetowa Polski



Przypisy: Saldo budżetowe to saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (czyli instytucji rządowych na szczeblu centralnym, samorządów oraz instytucji zabezpieczenia społecznego). Dług publiczny jest długiem brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych zdefiniowanym zgodnie z kryteriami konwergencji zawartymi w Traktacie z Maastricht. Obejmuje on gotówkę, papiery dłużne i obligacje krótkoterminowe, inne kredyty krótkoterminowe i inne średnio- i długoterminowe kredyty i obligacje. Dług jest konsolidowany w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych (czyli instytucji rządowych na szczeblu centralnym i samorządów oraz instytucji zabezpieczenia społecznego). Zobowiązania finansowe takie jak kredyty handlowe udzielane rządowi, nie zostały uwzględnione. Obligacje rządowe są wyceniane według ich wartości nominalnej (zob. glosariusz terminów statystycznych OECD, <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1161>). (a) Dane szacunkowe.

Źródło: OECD (2012), *OECD Economic Outlook No. 92*, OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database), OECD, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00646-en>.

W 2011 roku, po konsolidacji budżetowej i poprawie warunków ekonomicznych, deficyt spadł do około 5% PKB, pozostając jednak powyżej progu 3% ustanowionego w unijnym pakcie stabilności i wzrostu. Polska pozostaje zatem jednym z krajów UE objętych procedurą nadmiernego deficytu, z obowiązkiem skorygowania deficytu do roku 2012. Rząd planował wyeliminowanie nadmiernego deficytu w 2012 roku i kontynuowanie konsolidacji budżetowej w celu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego (MTO), deficytu wynoszącego 1% PKB w ujęciu strukturalnym (Komisja Europejska, 2012a), zawartego w ustawodawstwie UE, które wzmocniło pakt stabilności i wzrostu (ramka 1.4).

Ramka 1.4. Zarządzanie gospodarcze w UE

Nowy katalog przepisów – pięć dyrektyw i jedno rozporządzenie, czyli tak zwany „sześciopak”, wszedł w życie w grudniu 2011 r., mając na celu ulepszenie zarządzania gospodarczego UE. Przepisy obejmują cztery główne elementy:

- silniejsze działania prewencyjne poprzez wzmocniony pakt stabilności i wzrostu (SGP) oraz pogłębioną koordynację budżetową: od państw UE wymaga się poczynienia znaczących postępów w kierunku osiągania średniookresowych celów budżetowych dla osiągnięcia równowagi budżetowej. Wartości odniesienia dotyczące wydatków są stosowane w całym strukturalnym saldzie budżetu w celu dokonywania oceny korekt pod kątem realizacji tych celów. Oprocentowany depozyt w wysokości 0,2% PKB zostaje nałożony na kraje strefy euro niestosujące się do tego wymogu;
- silniejsze działania naprawcze poprzez wzmocniony pakt stabilności i wzrostu: uruchomienie procedury nadmiernego deficytu (EDP) może wynikać ze zmian w ramach długu publicznego, a także z deficytu budżetowego. Kraje UE z długiem przekraczającym 60% PKB powinny ograniczyć swój dług zgodnie z wartością referencyjną. Progresywne sankcje finansowe nakładane są na wcześniejszym etapie procedury. Nieoprocentowany depozyt w wysokości 0,2% PKB może być wymagany od kraju strefy euro umieszczonego w EDP na podstawie jego deficytu lub długu;
- wymogi minimalne dla krajowych ram budżetowych: kraje UE powinny zagwarantować, że ich ramy budżetowe są zgodne z minimalnymi standardami jakości i obejmują wszystkie szczeble administracji. Krajowe planowanie budżetowe powinno przyjąć perspektywę wieloletnią w celu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego;
- zapobieganie i korygowanie zakłóceń równowagi makroekonomicznej i konkurencyjności: nowy mechanizm nadzoru ma na celu zapobieganie rozbieżnościom pod względem konkurencyjności i korygowanie ich, a także korektę zakłóceń równowagi makroekonomicznej, które pojawiły się we wszystkich krajach UE. Opiera się to na systemie ostrzeżeń, który wykorzystuje tabelę wskaźników oraz gruntowne badania krajowe, rygorystyczne reguły w postaci nowej procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi (EIP) i lepszego egzekwowania w postaci sankcji finansowych dla tych krajów UE, które nie przestrzegają zaleceń.

Ramka 1.4. Zarządzanie gospodarcze w UE (cd.)

Dwadzieścia pięć krajów UE, w tym Polska, również podpisało międzyrządowy Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (TSCG), którego wejście w życie planowane jest na rok 2013. Traktat, który zawiera tak zwany pakt fiskalny, jest wiążący dla wszystkich krajów strefy euro, podczas gdy inne kraje UE będą nim związane, kiedy przyjmą euro, lub wcześniej, jeżeli wyrażą taką wolę. Pakt fiskalny ustanawia bardziej restrykcyjne wymogi w zakresie deficytu i ulepszony mechanizm monitoringu i zgodności.

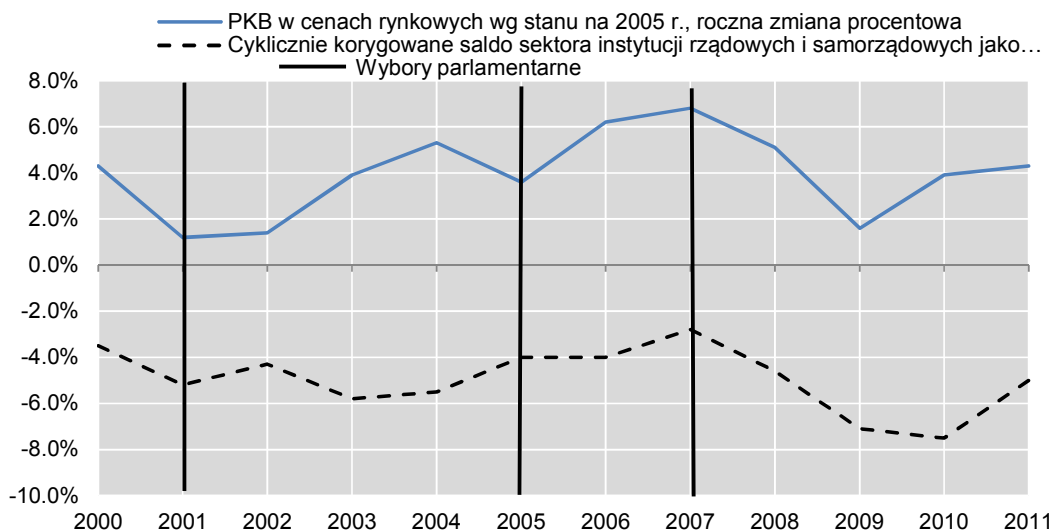
Źródło: Komisja Europejska, Sprawy Gospodarcze i Finansowe (2012), „Six-pack? Two-pack? Fiscal Compact? A Short Guide to the New EU Fiscal Governance”, Unia Europejska, Bruksela, 14 marca http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm, dostęp w grudniu 2012 r.

Rząd wprowadza permanentne reguły fiskalne, które mają wzmocnić stabilność finansów publicznych w perspektywie długookresowej. Wprowadzono zamrożenie nominalnej wysokości wynagrodzeń i pułap wydatków uznaniowych, który nie powinien przekraczać wzrostu we wskaźniku cen konsumpcyjnych plus 1%. Ponadto rząd planuje nałożenie dodatkowych limitów wydatkowania na szczeblu regionalnym i lokalnym. Konkretnie rzecz ujmując, nowy przepis będący obecnie przedmiotem dyskusji miałby wprowadzać limity deficytu i procedury nadmiernego deficytu dla samorządów. Czteroletnie prognozy deficytowe dla samorządów (czyli obejmujące rok bieżący plus trzy kolejne lata) zostaną poddane ocenie na etapie planowania w celu ułatwienia dyscypliny budżetowej. Działaniu temu ma towarzyszyć wprowadzenie systemu dostarczania danych i informacji obejmującego samorządy, regionalne izby kontroli i Ministerstwo Finansów w celu monitorowania deficytu na poziomie samorządów (OECD, 2012a). Dobre zarządzanie finansami publicznymi na wszystkich szczeblach administracji publicznej jest szczególnie istotne w Polsce, jako że samorządy i instytucje rządowe na szczeblu centralnym są niemal w równym stopniu odpowiedzialne za całość wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (po około 33% w 2010 r.).

Zwiększenie zapotrzebowania na antycykliczną politykę fiskalną

W dobie pogarszających się prognoz wzrostu nadrzędne znaczenie mają oszczędności na czarną godzinę poczynione dzięki prowadzeniu antycyklicznej polityki budżetowej. Przed 2005 r. Polska zwiększyła wydatki sektora rządowego w czasach wzrostu gospodarczego, prowadząc procykliczną politykę budżetową. Po roku 2005 polityka budżetowa zaczęła zmierzać w kierunku nieco bardziej antycyklicznej, bez znaczącej ekspansji fiskalnej po wyborach parlamentarnych i z pewnymi działaniami na rzecz ograniczenia deficytu przed wyborami parlamentarnymi w 2007 r. (rysunek 1.10). Reguła fiskalna, którą wprowadza rząd, może ułatwić prowadzenie antycyklicznej (lub cyklicznie neutralnej) polityki budżetowej. Reguła ta może jednak nie wystarczyć, gdyż konieczne może się okazać zagwarantowanie, za pośrednictwem prognozowania strategicznego i wieloletniego zadaniowego planowania budżetowego, że pojawiające się nowe szanse i wyzwania są uwzględniane w planach wydatków publicznych i w podejmowaniu decyzji, w tym w długookresowych prognozach budżetowych połączonych ze średniookresowymi pułapami wydatków.

Rysunek 1.10. Wzrost PKB, cykliczna korekta salda a wybory parlamentarne

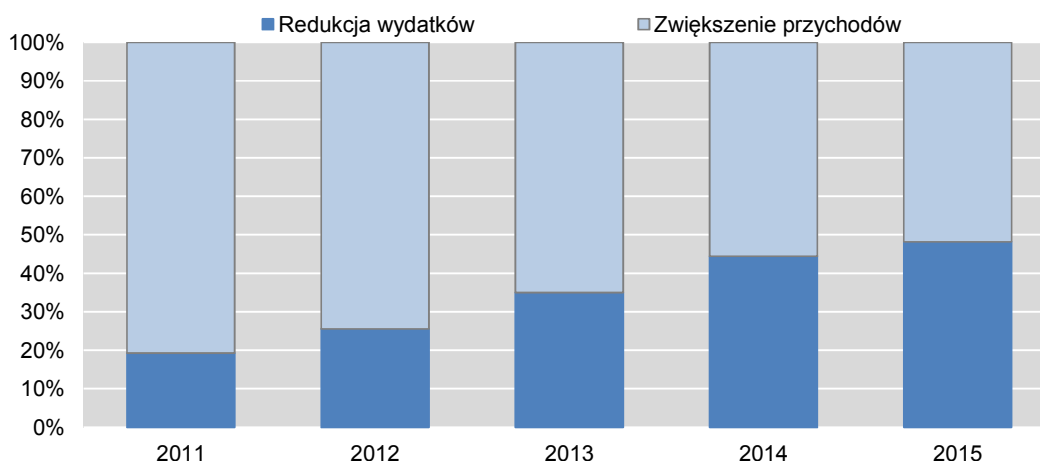


Przypisy: Cykliczna korekta salda mierzy poziom, na jakim kształtowałyby się przychody i wydatki rządu, gdyby produkcja znajdowała się na potencjalnym poziomie, z wykluczeniem zmian w przychodach i wydatkach automatycznie wywołanych boorem gospodarczym lub recesją.

Źródło: Komisja Europejska (2012), „Cyclical Adjustment of Budget Balances” (Spring), Unia Europejska, Bruksela, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/gen_gov_data/adjustment/index_en.htm.

Oczekuje się, że działania w zakresie konsolidacji budżetowej będą w dużej mierze polegać na zwiększeniu przychodów, a następnie przesuną się w kierunku większych ograniczeń wydatkowania (rysunek 1.11). Oszczędności instytucji rządowych na szczeblu centralnym na wydatkach na zabezpieczenia socjalne stanowią 95% środków konsolidacyjnych, przy czym cięcia wydatków czekają wszystkie sektory, z wyjątkiem obronności i służby zdrowia (tabela 1.2).

Rysunek 1.11. Elementy konsolidacji budżetowej



Źródło: OECD (2012), *Restoring Public Finances*, aktualizacja z 2012 r., OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179455-en>.

Tabela 1.2. Główne działania konsolidacyjne

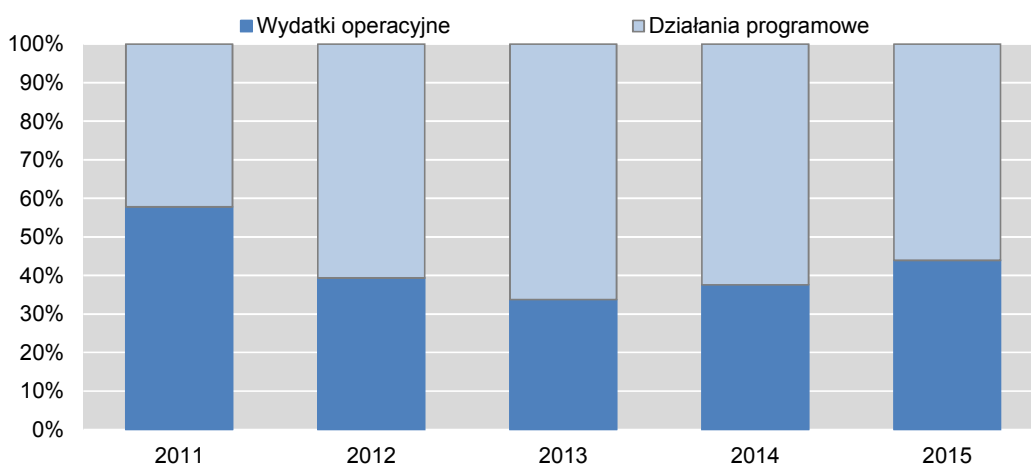
		mld PLN				
		2011	2012	2013	2014	2015
I. Wydatki		6,4	15,4	26,7	36,1	44,4
	% nominalnego PKB	0,4%	1,0%	1,6%	2,0%	2,3%
A. Wydatki operacyjne		3,7	6,1	9,0	13,6	19,5
	% nominalnego PKB	0,2%	0,4%	0,5%	0,8%	1,0%
A1. Wydatki związane z personelem	Podwyższenie wynagrodzeń dla wojska i policji		-0,4	-0,7	-0,8	-0,8
A2. Wydatki operacyjne	Tymczasowa reguła wydatkowania (w tym nominalne zamrożenie funduszu wynagrodzeń) oraz ustanowienie pułapu dla nowych uzasadnionych prawnie wydatków	3,4	5,4	7,6	11,1	16,0
	Ograniczenie kosztów obsługi długu spowodowane zmianami w kapitałowym systemie emerytalnym	0,3	1,0	2,1	3,2	4,3
B. Działania programowe		2,7	9,4	17,7	22,6	24,8
	% nominalnego PKB	0,2%	0,6%	1,0%	1,3%	1,3%
B1. Wydatki na emerytury i renty	Zawieszenie świadczeń emerytalnych dla osób zatrudnionych.	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
	Wdrożone zniesienie systemu wcześniejszych emerytur.	1,0	7,2	13,3	16,8	17,8
	Podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego do 67 lat.			0,5	1,6	2,7
B2. Ubezpieczenie zdrowotne	Reforma składki ubezpieczenia zdrowotnego dla rolników.		0,1	1,8	1,9	1,9
B3. Świadczenia socjalne	Obniżenie świadczeń pogrzebowych.	0,8	1,1	1,3	1,4	1,6
II. Działania w celu zwiększenia przychodów całkowitych		26,8	44,9	49,7	45,2	47,7
	% nominalnego PKB	1,8%	2,8%	2,9%	2,5%	2,5%
A. Podatki dochodowe od osób fizycznych	Zamrożenie progów podatkowych.	1,2	2,6	3,9	5,4	7,2
	Zmiany w podatku dochodowym od zysków kapitałowych osób fizycznych.		0,4	0,4	0,4	0,4
	Obniżenie wydatków podatkowych.			-0,2	0,4	0,4
B. Podatek od osób prawnych	Obniżenie spowodowane wyższą stawką składki na ubezpieczenie rentowe.		-1,0	-1,2	-1,3	-1,4
C. Podatek od wartości dodanej	Podwyższenie stawki VAT.	5,6	7,0	7,2		
	Ograniczenie prawa do odliczania VAT naliczonego dla samochodów służbowych i paliwa.	1,2	1,3	1,3		
D. Podatek akcyzowy	Podwyższenie podatku akcyzowego od tytoniu (4% każdego roku).	0,2	0,9	1,7	2,5	3,2
	Podwyższenie podatku akcyzowego od paliwa i opłat paliwowych.		2,4	2,5	2,7	2,8
	Zniesienie obniżonego podatku akcyzowego od biopaliw.	0,9	1,50	1,6	1,6	1,8
	Wygaśnięcie okresu zwolnienia z podatku akcyzowego od węgla i koksu do celów spalania.		0,1	0,2	0,2	0,2
E. Składki na ubezpieczenie społeczne	Wyższa stawka składki na ubezpieczenie rentowe opłacanej przez pracodawców: podwyższenie o 2 punkty procentowe (weszła w życie w lutym 2012 r.).		7,1	8,8	9,3	9,9
	Zmiany w kapitałowym systemie emerytalnym.	17,6	19,9	17,2	17,4	16,0
F. Wdrożenie podatku od wydobycia miedzi i srebra			1,5	2,2	2,1	2,1
G. Nowo wprowadzony system egzekwowania ograniczeń prędkości na drogach			1,2	1,2	1,2	1,2
H. Przychody z licytacji uprawnień do emisji CO₂				2,9	3,1	3,4
I. Podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego dla mężczyzn i kobiet do 67 lat (z obecnego poziomu, odpowiednio 65 i 60 lat).				0,1	0,4	0,6

Przypisy: Wielkość procentowa nominalnego PKB jest wyliczana przez OECD w oparciu o prognozy rządowe dotyczące PKB.

Źródło: OECD (2012), *Restoring Public Finances*, aktualizacja z 2012 r., OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179455-en>; oraz aktualne dane z Ministerstwa Finansów.

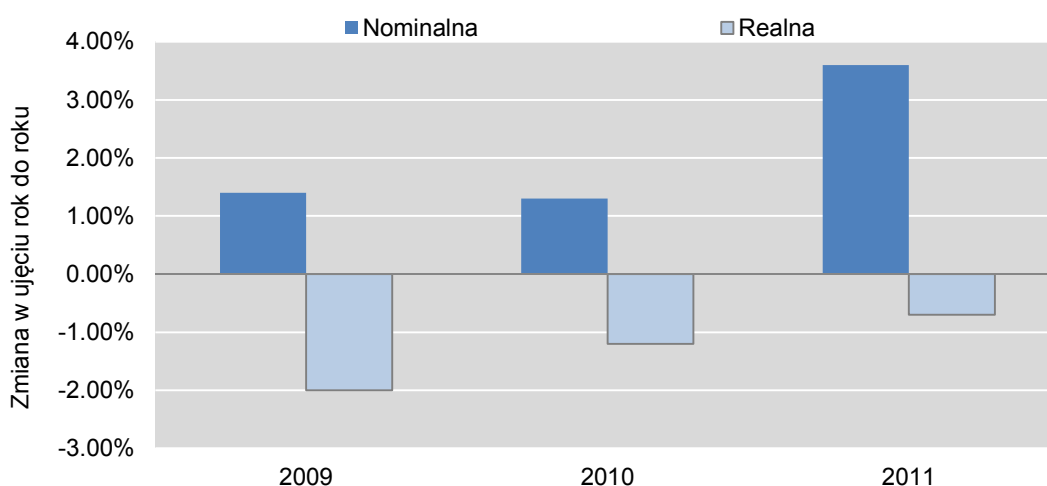
Rząd planuje zająć się kwestią zarówno wydatków operacyjnych jak i programowych, kładąc nieco większy nacisk na te drugie. Oczekuje się, że większość oszczędności poczynionych w zakresie wydatków programowych uzyskanych zostanie dzięki zniesieniu systemu wcześniejszych emerytur i zrównaniu wieku emerytalnego dla obu płci do 67 roku życia. Nie można jednak bagatelizować działań operacyjnych, które stanowią średnio 42% środków po stronie wydatków i bardziej bezpośrednio wpływają na administrację publiczną (rysunek 1.12). W szczególności zamrożenie płac w sektorze publicznym w 2015 r. może ograniczyć zdolność administracji publicznej do rekrutowania i zatrzymywania utalentowanego personelu. Zamrożenie płac zbiega się ze spadkiem realnych wynagrodzeń urzędników służby cywilnej i może zniwelować pozytywny efekt, jaki oczekiwane spowolnienie inflacji mogłoby mieć na siłę nabywczą urzędników państwowych (rysunek 1.13).

Rysunek 1.12. Skład środków po stronie wydatków



Źródło: OECD (2012), Restoring Public Finances, aktualizacja z 2012 r., OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179455-en>.

Rysunek 1.13. Zmiana średniego miesięcznego wynagrodzenia członków służby cywilnej



Przypisy: Nominalny wzrost wynagrodzeń w 2011 r. nastąpił zanim zamrożenie wynagrodzeń weszło w życie.

Źródło: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2011), „Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej”, Warszawa.

Wydatki administracji publicznej będą wymagać oszczędności wynikających ze zwiększenia efektywności

W Polsce wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (na szczeblu centralnym i samorządowym, a także instytucji zabezpieczenia społecznego) jako odsetek PKB są w dużej mierze zgodne ze średnią OECD i stanowiły w 2010 r. około 45% PKB (w porównaniu ze średnią OECD wynoszącą 47% PKB) (rysunek 1.14). Rząd odgrywa ważną rolę w finansowaniu inwestycji. W 2009 r. inwestycje rządu stanowiły 27% wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, 7 punktów procentowych powyżej średniej OECD. Po części wspierane znaczącym napływem funduszy unijnych, inwestycje rządu stanowiły niemal 26% całkowitych inwestycji, kształtując się 6 punktów procentowych powyżej średniej OECD (rysunek 1.15). Słabo rozwinięta sieć infrastruktury wymaga nieustannego zaangażowania ze strony rządu w zakresie wspierania inwestycji. Co za tym idzie, oszczędności będą musiały pochodzić z codziennych operacji administracji publicznej, przy jednoczesnym zagwarantowaniu, że administracja publiczna jest efektywna i maksymalizuje korzyści społeczeństwa płynące z tej polityki (ramka 1.5).

Ramka 1.5. Miara skuteczności działania sektora publicznego

W niniejszym rozdziale zaprezentowano obraz zasobów ludzkich i finansowych polskiej administracji publicznej oraz sposób, w jaki zasoby te prezentują się w porównaniu z innymi krajami OECD. Jednakże jest to tylko jedna strona równania efektywności, które powinno również zwrócić się w kierunku ogólnej skuteczności działania administracji publicznej w celu ustalenia zakresu, w jakim funkcjonuje ona w sposób sprawny i efektywny.

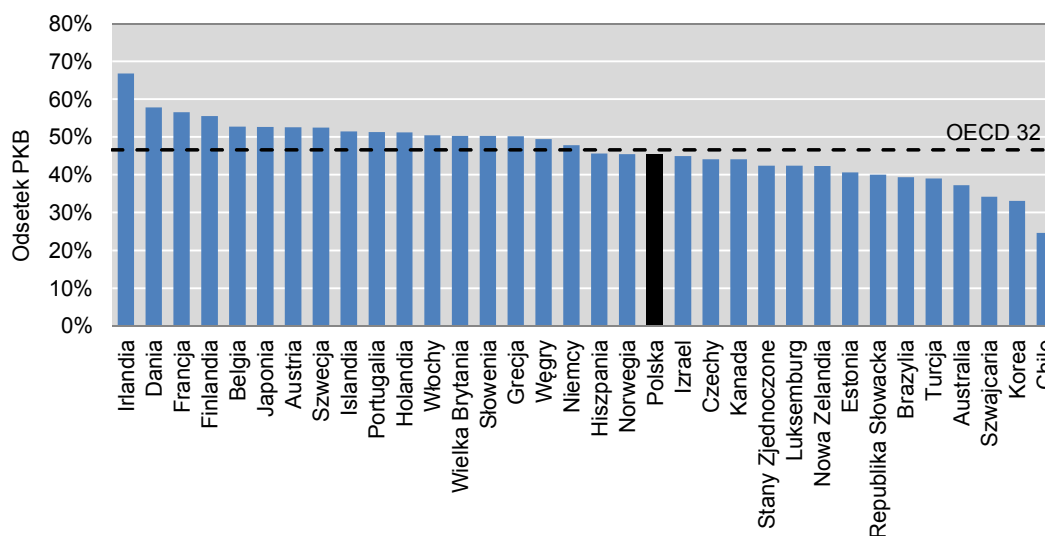
Przy dokonywaniu oceny skuteczności działania, ważne jest też umiejscowienie funkcji rządu. Jeżeli przyjmujemy perspektywę makroekonomiczną, rząd mógłby zostać zdefiniowany jako podmiot kierujący alokacją, dystrybucją i stabilizacją w celu zagwarantowania, że gospodarka rozwija się w sposób zrównoważony i trwały. Tymczasem koncepcję tę można udoskonalić włączając w nią bardziej szczegółową ocenę skuteczności działania, która uwzględnia w sposób bardziej dokładny codzienne funkcjonowanie rządu, w tym świadczenie podstawowych usług, na przykład w dziedzinie opieki zdrowotnej i oświaty, budowania i utrzymania infrastruktury oraz zarządzania tymi świadczeniami, także opracowywania i realizacji polityki (administracja na rysunku poniżej). Poszczególne funkcje są blisko ze sobą powiązane, a jako całość przyczyniają się do skuteczności działania sektora publicznego i gospodarki jako całości.

Ramka 1.5. Miara skuteczności działania sektora publicznego (cd.)



Źródło: Hüfner, F. (2011), „Increasing Public Sector Efficiency in Slovakia”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 839, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgj310m0q0r-en>; Afonso, A., L. Schuknecht and V. Tanzi (2006), „Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets”, *European Central Bank Working Paper Series*, No. 581, European Central Bank, Frankfurt.

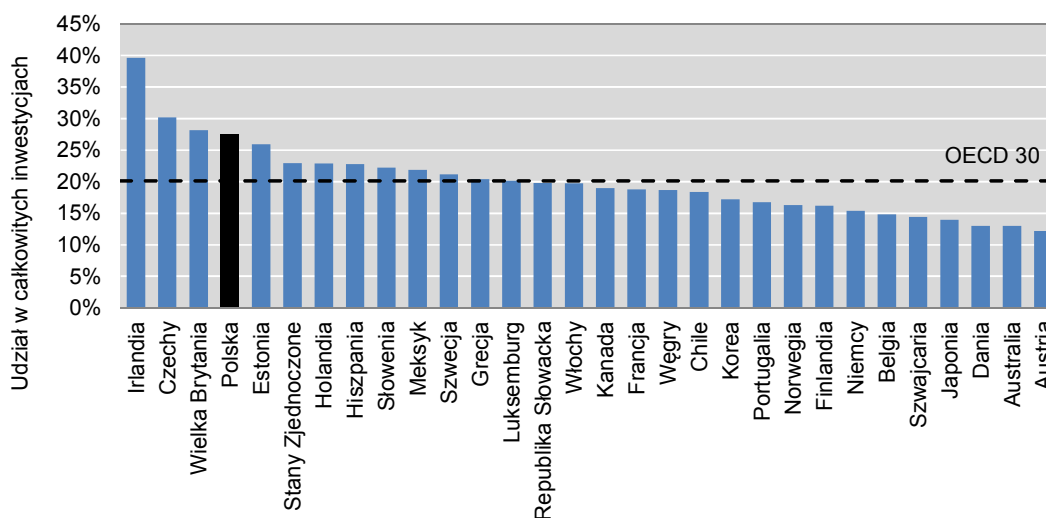
Rysunek 1.14. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych jako procent PKB (2010)



Przypisy: Australia, Japonia, Korea i Nowa Zelandia: 2008 zamiast 2009.

Źródło: OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

Rysunek 1.15. Inwestycje rządu jako udział w całkowitych inwestycjach (2009)



Przypisy: Brak danych dla Islandii i Turcji. Brak danych z 2009 r. dla Izraela i Nowej Zelandii i kraje te nie zostały włączone do średniej (OECD 30). Dane dla Korei i Luksemburga nie obejmują transferów kapitałowych. Australia, Grecja, Japonia, Korea, Szwajcaria i Federacja Rosyjska: 2008 zamiast 2009 r.

Źródło: OECD (2011), *Government at a Glance, 2011*. OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

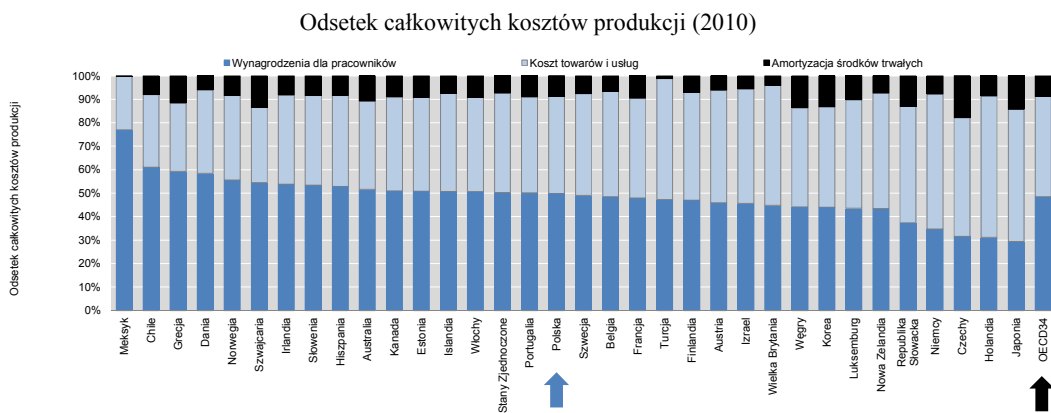
W 2010 r. około 20% polskiej gospodarki było zaangażowanej w produkcję dóbr publicznych i usług, nieco poniżej średniej OECD (23%). Korzystanie z pracowników instytucji rządowych w procesie produkcji kształtuje się w Polsce nieco powyżej średniej

OECD. W 2010 r. koszty wynagrodzeń pracowników wynosiły 50% całkowitych kosztów produkcji, czyli 2 punkty procentowe powyżej średniej OECD wynoszącej 48% (rysunek 1.16). Zatrudnienie w sektorze publicznym pozostaje jednak na niskim poziomie w porównaniu z innymi krajami OECD. W 2008 r. pracownicy sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce (instytucje rządowe na szczeblu centralnym i samorządowym, a także instytucje zabezpieczenia społecznego) stanowili około 10% całkowitej kadry pracowniczej, tj. 5 punktów procentowych poniżej średniej OECD (rysunek 1.17). Koszty produkcji, a pośrednio także wydatki publiczne, mogłyby tym samym ulec poprawie dzięki zwiększonej mobilizacji zasobów spoza administracji i ponownym skupieniu się na zadaniach służby cywilnej dotyczących polityki i funkcji strategicznych.

Starzejące się społeczeństwo wpłynie na administrację publiczną

Podobnie jak w przypadku szeregu krajów OECD, także Polska stanie w obliczu poważnej i długofalowej przemiany demograficznej. Oczekuje się, że liczba osób niesamodzielnymi, definiowanych jako osoby poniżej 15 roku życia i powyżej 65 roku życia, wzrośnie do około 42% populacji do roku 2050, czyli o około 31% względem 2000 r. W 2010 r. odsetek ludności Polski poniżej 15 roku życia wynosił 15%, zaś osób powyżej 65 roku życia było 13%. Do roku 2050 osoby starsze będą stanowić ponad 30% ludności Polski, podczas gdy młodzież będzie stanowić zaledwie 13%. Co za tym idzie, do 2050 roku osoby starsze będą stanowiły niemal 70% osób niesamodzielnymi, w porównaniu z 47% w 2010 r. (rysunek 1.18).

Rysunek 1.16. Koszty produkcji w sektorze instytucji rządowych i samorządowych

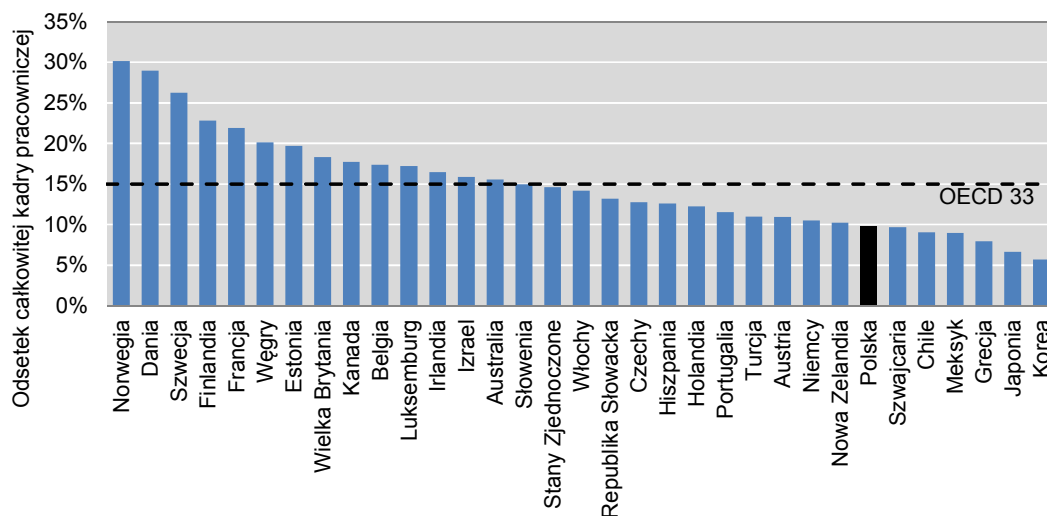


Przypisy: Australia, Japonia, Korea, Nowa Zelandia i Federacja Rosyjska: 2008 r.

Źródło: OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

Rysunek 1.17. **Zatrudnienie w sektorze instytucji rządowych i samorządowych**

Odsetek całkowitej kadry pracowniczej (2009)

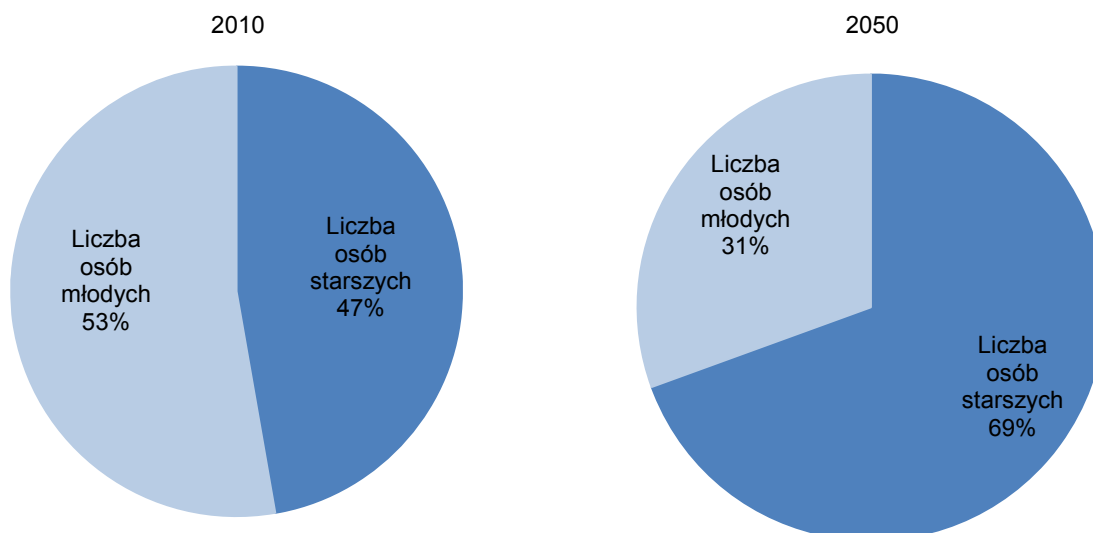


Przypisy: Brak danych dla Islandii. Dane dla Australii i Chile odnoszą się do sektora publicznego (sektor instytucji rządowych i samorządowych oraz przedsiębiorstwa państwowe). Dane dla Australii, Czech, Włoch, Holandii i Nowej Zelandii są wyrażone w liczbie etatów. W Nowej Zelandii etaty zostały uwzględnione dla sektora oświaty, opieki zdrowotnej, usług na rzecz społeczności oraz usług osobistych i innych. Chile, Czechy, Korea, Portugalia, Szwajcaria i Turcja: 2008 rok zamiast 2009. Szwecja: 2007 rok zamiast 2009. Francja: 2006 rok zamiast 2009.

Źródło: Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP), baza danych LABORSTA; OECD Labour Force Statistics Database. Dane dla Turcji pochodzą od Ministerstwa Finansów i Tureckiego Instytutu Statystyki. Dane dla Korei zostały dostarczone przez urzędników rządowych.

Rysunek 1.18. **Dynamika liczebności młodzieży i osób starszych**

Młodzież i osoby starsze jako odsetek liczby osób niesamodzielných

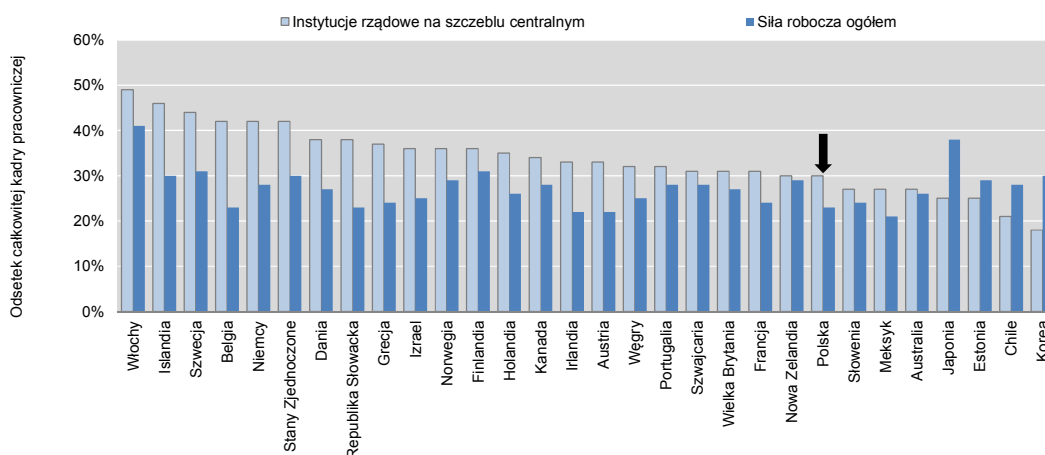


Przypisy: Młodzież obejmuje osoby poniżej 15 roku życia; osoby starsze to osoby powyżej 65 roku życia.

Źródło: OECD (2011), *OECD Factbook 2011-2012*, OECD Factbook Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/factbook-data-en>.

Zmiana ta będzie mieć poważne następstwa z punktu widzenia wydatków rządowych oraz dostarczania świadczeń. Rząd antycypuje niektóre z tych następstw podwyższając wiek emerytalny dla ogółu ludności, co powinno po części zmniejszyć ciężar, jaki spoczywa na systemie emerytalnym, spowodowany większą liczbą osób w wieku starszym. Należy jednak zająć się także innymi konsekwencjami tej sytuacji. Większa liczba osób w wieku starszym może stawiać wyższe wymagania przed systemem opieki zdrowotnej, ponieważ niektóre środki przeznaczane na opiekę nad osobami młodymi będą wymagały przesunięcia. Ponadto starzejące się społeczeństwo będzie mieć wpływ na pracowników sektora publicznego. Polska służba cywilna jest nadal młoda w porównaniu ze służbą cywilną w większości krajów członkowskich OECD, - w administracji centralnej jest około 30% pracowników powyżej 50 roku życia (rysunek 1.19). Jednak liczba ta w przyszłości wzrośnie. W perspektywie krótkookresowej starzenie się pracowników służby cywilnej może spowodować zwiększenie obciążenia fiskalnego spoczywającego na polskich podatnikach, przy jednoczesnym spadku zdolności świadczenia usług na ich rzecz. W związku z tym w wielu krajach OECD wprowadzane są nowe technologie mające umożliwić świadczenie usług w kontekście starzejącej się i kurczącej kadry pracowniczej, na przykład poprzez zwiększenie automatyzacji i samoobsługi online w przypadku wielu świadczeń społecznych.

Rysunek 1.19. Pracownicy w wieku 50 lat lub starszym w administracji centralnej a ogół siły roboczej (2009 r.)



Przypisy: Brak danych dla Czech, Luksemburga, Hiszpanii i Turcji. Dane dotyczące pracowników administracji centralnej w Polsce obejmują rok 2011. Dane dotyczące Włoch, Japonii i Korei obejmują rok 2008 zamiast 2009. Dane dla Portugalii pochodzą z roku 2010 zamiast 2009. W przypadku Estonii i Węgier dane odzwierciedlają odsetek pracowników administracji rządowej powyżej 51 roku życia. W przypadku Chile dane odzwierciedlają odsetek pracowników administracji rządowej powyżej 55 roku życia.

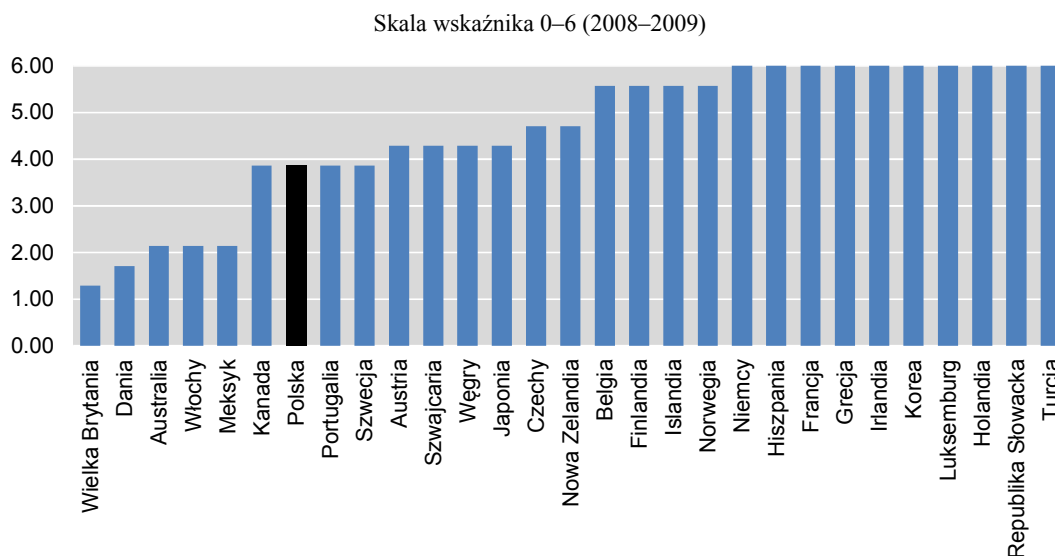
Źródło: OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en; oraz Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Poprawa koordynacji w celu poprawy świadczenia usług

Wyniki Polski pod względem sytuacji w dziedzinie ochrony zdrowia są zgodne z wynikami krajów będących na takim samym poziomie rozwoju co Polska, również w zakresie całkowitych wydatków na opiekę zdrowotną (OECD, 2012b). Jednak OECD oczekuje, że publiczne wydatki na służbę zdrowia w najbliższych dekadach wzrosną. Szybkie starzenie się, prognozowany wzrost dochodów i kosztowne technologie będą

generować coraz większe potrzeby w dziedzinie opieki zdrowotnej i długoterminowej. Obowiązki służby zdrowia są podzielone pomiędzy poszczególne szczeble administracji (przy czym obowiązki w zakresie ich świadczenia czasem się pokrywają), dlatego też koordynacja i współpraca będą mieć nadrzędne znaczenie dla zminimalizowania nieefektywnego wykorzystania środków i świadczenia usług, a także marnotrawstwa (rysunek 1.20).

Rysunek 1.20. **Spójność w zakresie obowiązków na wszystkich szczeblach administracji publicznej**



Przypisy: Im niższy wynik, tym niższa spójność podziału obowiązków na wszystkich szczeblach administracji.

Źródło: OECD (2012), *OECD Economic Surveys: Poland 2012: Volume 2012, Issue 7*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2012-en.

Wniosek: droga w kierunku poprawy strategicznego potencjału państwa

Istotne wyzwania demograficzne, polityczne i fiskalne, przed jakimi stoi Polska, podkreślają potrzebę poprawy zdolności rządu do poprawy konkurencyjności i tempa rozwoju gospodarczego kraju, przy czym istotne jest, aby odpowiednio planować usługi na rzecz obywateli i przedsiębiorców, oraz dostarczać je w całym kraju w sposób zrównoważony.

Kraje, które z powodzeniem podejmują te wyzwania, czynią to poprzez maksymalizowanie stabilności i sprawności sektora publicznego w obliczu coraz to bardziej złożonych wyzwań politycznych, wynikających z nieustannych zmian otoczenia. Działania te wymagają maksymalnego zwiększenia strategicznego potencjału państwa, czyli rządu, który potrafiłby sformułować długofalową wizję dla kraju popieraną przez jak najszersze kręgi, prawidłowo identyfikować nowopojawiające się i długoterminowe potrzeby, nadawać priorytet celom, identyfikować średnio- i krótkookresowe zadania, oceniać ryzyko i zarządzać nim, wzmacniać wydajność w opracowywaniu polityki i świadczenia usług na rzecz efektywnego zaspokajania tych potrzeb, a także mobilizować podmioty i zasoby w całym społeczeństwie w celu osiągnięcia zintegrowanych, spójnych wyników politycznych wspierających tę wizję (OECD, 2010).

Bibliografia

- Afonso, A., L. Schuknecht and V. Tanzi (2006), „Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets”, *European Central Bank Working Paper Series No. 581*, Europejski Bank Centralny, Frankfurt.
- Baza danych regulacji rynku produktowego (PMR) OECD,
<http://dx.doi.org/10.1787/pmr-data-en>.
- Economic Intelligence Unit (2012), „Poland Country Report (June)”,
www.economist.com/topics/economist-intelligence-unit, Londyn.
- Hüfner, F. (2011), „Increasing Public Sector Efficiency in Slovakia”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 839, OECD Publishing,
<http://dx.doi.org/10.1787/5kgj3l0m0q0ren>.
- IMF (2012), „Republic of Poland: 2012 Article IV Consultation”, *IMF Country Report No. 12/162*, IMF, Washington, DC.
- IMF (2008), „Republic of Poland: Selected Issues: Macroeconomic Effects of EU Transfers in New Member States”, *IMF Country Report No. 08/121*, IMF, Washington, DC.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2011), „Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej”, Warszawa.
- Komisja Europejska (2012a), „Analiza sytuacji budżetowej w Polsce w odpowiedzi na zalecenie Rady z dn. 7 lipca 2009 r. mające na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego”, dokument roboczy Komisji (2012) 50 wersja ostateczna, Unia Europejska, Bruksela.
- Komisja Europejska, Sprawy Gospodarcze i Finansowe (2012b), „Six-pack? Two-pack? Fiscal Compact? A Short Guide to the New EU Fiscal Governance”, Unia Europejska, Bruksela, 14 marca, http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm, dostęp w grudniu 2012 r.
- Komisja Europejska (2012c), „Cyclical Adjustment of Budget Balances” (Spring), Unia Europejska, Bruksela, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/gen_gov_data/adjustment/indexen.htm.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2009) „Polska i jej fundusze”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010), „Polska. Raport strategiczny 2009. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2011), „Efekty Polityki Spójności –czyli jak Fundusze Europejskie zmieniają Polskę i Europę. Szanse na przyszłość”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

- OECD (2012a), „Restoring Public Finances”, aktualizacja z 2012 r., OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179455-en>.
- OECD (2012b), *OECD Economic Surveys: Poland 2012: Volume 2012, Issue 7*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2012-en.
- OECD (2012c), *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169975-en>.
- OECD (2012d), „Poland”, in OECD, *OECD Economic Outlook, Volume 2012 Issue 2*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2012-2-30-en.
- OECD (2012e), „OECD Economic Outlook No. 92”, *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (baza danych), OECD, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00646-en>.
- OECD (2011a), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.
- OECD (2011b), *How is Life? Measuring Well-being*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en>.
- OECD (2011c), *OECD Factbook 2011-2012*, OECD Factbook Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/factbook-data-en>.
- OECD (2010), *Finland: Working Together to Sustain Success*, OECD Przegląd Polityk Publicznych, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086081-en>.
- OECD (2008), *OECD Territorial Reviews: Poland 2008*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264049529-en>.
- OECD Regional Statistics: Regional Accounts Database (2012), <http://dx.doi.org/10.1787/regiondata-en>.
- OECD Statistics on Measuring Globalisation. Macro-trade indicators dataset (2012), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00357-en>.
- Rząd Rzeczypospolitej Polskiej (2007), „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013”, Warszawa.
- Sierhej, R. (2006), „EU Funds in Poland: Absorption Issues and Economic Impact”, prezentacja na wspólnych warsztatach ICEG-IMF (Budapeszt).
- Światowe Forum Ekonomiczne (2012), Globalny raport konkurencyjności 2012–2013 Pełne wydanie, Światowe Forum Ekonomiczne, Genewa.
- Wöfl, A., I. Wanner, O. Röhn and G. Nicoletti (2010), „Product Market Regulation: Extending the Analysis Beyond OECD Countries”, *OECD Economics Department Working Papers, No. 799*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5km68g3d1xzn-en>.
- World Bank (2013), *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, World Bank Group, Washington, DC.

Rozdział 2

Potencjał centrum decyzyjnego rządu w zakresie realizacji strategii: koordynacja, budżetowanie i zarządzanie zasobami ludzkimi

W niniejszym rozdziale przeprowadzono analizę roli centrum decyzyjnego rządu we wdrażaniu i koordynowaniu strategii, a także roli budżetowania i zarządzania zasobami ludzkimi jako narzędzia w tym zakresie. W rozdziale przeanalizowano również siłę i sprawność instytucji polskiego centrum decyzyjnego rządu w zakresie przywództwa we wdrażaniu narodowej wizji rządu wśród instytucji administracji na szczeblu centralnym oraz wśród partnerów niższego szczebla i pozarządowych. W rozdziale zaprezentowano sukces rządu, jakim jest stworzenie strategii, podkreślając potrzebę przejścia w kierunku jej wdrażania i bieżącego monitorowania tego procesu.

Wprowadzenie

W 1989 roku, wraz z upadkiem ustroju komunistycznego, Polska podjęła istotne reformy nakierowane na budowanie demokratycznego państwa i dobrze funkcjonującej gospodarki rynkowej. Odbudowa państwa polskiego prowadzona była w oparciu o następujące zasady (Zawicki i in., 2012):

- budowanie demokratycznego państwa w oparciu o praworządność;
- wprowadzenie gospodarki rynkowej;
- wprowadzenie prawa własności; oraz
- przestrzeganie swobód osobistych.

Zasady te kierowały najbardziej istotnymi reformami polskiego sektora publicznego, w tym prywatyzacją działalności gospodarczej w sektorze publicznym, liberalizacją cen, reformą systemu bankowego, modernizacją administracji i reformą systemu ochrony socjalnej, w tym oświaty i służby zdrowia. W kraju dokonano reorganizacji władz w celu zrównoważenia poszczególnych uprawnień konstytucyjnych (ramka 2.1) i przywrócono struktury samorządowe niższego szczebla, które dokonały przesunięcia uprawnień i obowiązków bliżej obywateli (ramka 2.2).

Ramka 2.1. Władza wykonawcza, ustawodawcza i sędziowska w Polsce

Na mocy Konstytucji z 1997 r. wprowadzono system hybrydowy, z elementami zarówno systemu parlamentarnego, jak i prezydenckiego.

Władza wykonawcza sprawowana jest przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz przez Radę Ministrów. Prezydent wybierany jest na pięć lat w wyborach bezpośrednich. Polityka krajowa i zagraniczna prowadzona jest przez Radę Ministrów, której przewodniczy powoływany przez Prezydenta Prezes Rady Ministrów. Kiedy Prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów zostaną już powołane, muszą otrzymać wotum zaufania Sejmu, jednej z dwu izb parlamentu.

W marcu 2012 r. rząd składał się z 20 członków – Prezesa Rady Ministrów, 18 ministrów i Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z Konstytucją, ministrowie uczestniczą w określaniu polityki państwa i są odpowiedzialni za opracowywanie i wdrażanie działań rządu w odpowiednich obszarach polityki.

Na władzę ustawodawczą składa się Sejm – izba niższa, złożona z 460 członków, oraz Senat – izba wyższa, złożona ze 100 członków. Obie izby są wybierane w wyborach bezpośrednich na czteroletnią kadencję. Konstytucja przyznaje Sejmowi dominującą rolę w procesie legislacyjnym i tylko jemu przysługuje prawo do nadzorowania działalności Rady Ministrów. Członkowie rządu i Rady Ministrów ponoszą pełną odpowiedzialność polityczną przed Sejmem.

Sąd Najwyższy jest naczelnym organem władzy sędziowskiej. Sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzecznictwa i rozstrzyga o ważności wyborów do Sejmu i Senatu, a także wyborów prezydenckich. Opiniuje ustawy Parlamentu i inne akty normatywne. Sędziowie Sądu Najwyższego powoływani są przez Prezydenta Rzeczypospolitej z polecenia Krajowej Rady Sądownictwa, w której skład wchodzi 24 sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych. Sądy powszechne dzielą się na sądy okręgowe (45), rejonowe (321) i apelacyjne (11). Sędziowie tych

Ramka 2.1. Władza wykonawcza, ustawodawcza i sędziowska w Polsce (cd.)

sądów są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Sądami kierują prezesi powoływani przez Ministra Sprawiedliwości. Sądy administracyjne gwarantują, że działalność administracji publicznej jest zgodna z prawem, rozstrzygają spory kompetencyjne i spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiatami odwoławczymi i między organami administracji rządowej. Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad sądownictwem administracyjnym, zarówno w obszarze organizacyjnym, jak i administracyjnym. Trybunał Konstytucyjny, którego członkowie wybierani są przez Sejm, orzeka o zgodności ustaw z Konstytucją.

Źródło: Zawicki i in. (2012), „Background Report for the Public Governance Review of Poland”, 2 maja (niepublikowany).

Ramka 2.2. Reforma decentralizacyjna w Polsce

W latach 90. XX wieku w Polsce przeprowadzono szeroko zakrojoną decentralizację. Prawdopodobnie Polska jest krajem Europy Środkowo-Wschodniej, który osiągnął najwięcej w tej dziedzinie. Początkiem było wprowadzenie autonomii gmin w 1990 r., co odegrało kluczową rolę w kształtowaniu demokratycznej Polski. Gminy realizują najszerzej zakrojone zadania pod względem planowania przestrzennego, rozwoju infrastruktury, mieszkalnictwa, usług socjalnych i oświaty. Wójtowie wybierani są w trybie bezpośrednim.

Utworzenie 16 województw w 1999 r. było ważnym krokiem na drodze do ustanowienia zarządzania wielopoziomowego. Województwami zarządzają wybierane w wyborach samorządy, które odpowiadają za rozwój gospodarczy, szkolnictwo wyższe, szpitale i infrastrukturę poza granicami gminy, rynek pracy i tworzenie miejsc pracy. Pomimo względnie ograniczonej roli, jaką odgrywają w świadczeniu usług publicznych (głównie szkolnictwo wyższe i transport), ich strategiczna rola jest istotna i coraz większa z powodu opracowywania regionalnych strategii rozwoju oraz zarządzania zwiększonym napływem środków z budżetu UE.

Zniesione w 1975 r. powiaty zostały przywrócone w 1999 r. W porównaniu z województwami i gminami, powiaty pełnią bardziej ograniczoną funkcję i mają mniejszy wpływ na podejmowane decyzje, ponieważ w zasadniczej mierze finansowane są przez instytucje rządowe na szczeblu centralnym. Ich główne zadania dotyczą szkół średnich, usług zdrowia publicznego, opieki społecznej, działalności gospodarczej i tworzenia miejsc pracy (urzędy pracy). Na czele powiatu stoi starosta, wybierany przez radę powiatu, która z kolei wybierana jest w wyborach bezpośrednich na czteroletnią kadencję. Największe gminy (powyżej 100 000 mieszkańców) również mają status powiatów i łączą zadania obu jednostek.

Źródło: OECD (2008), *OECD Territorial Reviews: Poland 2008*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264049529-en>.

Powyższe reformy doprowadziły do wyraźnej poprawy potencjału instytucji rządowych na szczeblu centralnym pod względem formułowania strategicznej wizji dla kraju:

- wychodząc od ponad 400 opartych na założeniach politycznych strategii jednosektorowych powstałych na początku lat 2000, rząd dokonał konsolidacji

swojego kierunku strategicznego w ramach jednej długookresowej wizji („Polska 2030”) i średniookresowych ram strategicznych przyjętych w 2007 r.;

- mechanizmy centrum decyzyjnego rządu ulepszyły spójność formułowania ram strategicznych. Utworzono komitety na szczeblu politycznym i administracyjnym w celu zapewnienia podstaw dla tworzenia efektywnej, deliberatywnej zdolności w oparciu o dowody;
- uzgodnienia dotyczące zarządzania wielopoziomowego poprawiły się również wraz z przyjęciem prawnie wiążących ustaleń umownych pomiędzy państwem a samorządami szczebla niższego niż krajowy w celu zwiększenia spójności w osiągnięciu zdefiniowanych na poziomie krajowym i regionalnym celów rozwojowych w każdym z regionów kraju;
- służba cywilna jako instytucja została znacznie ulepszona, a w administracji zatrudniona jest obecnie dość zróżnicowana i dobrze wykształcona kadra pracownicza. W administracji istnieje wiele centrów doskonałości, a prestiż Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w szkoleniu urzędników służby cywilnej wykracza obecnie poza granice kraju.

Znaczący postęp w tworzeniu strategii

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (UE) w 2004 r. nie tylko stworzyło nowe szanse rozwoju społecznego i gospodarczego, lecz również zobowiązało administrację publiczną do spełnienia szeregu wymogów związanych z członkostwem. Początkowym warunkiem podstawowym dotyczącym sprawowania rządów był wymóg wdrożenia skutecznych mechanizmów zarządzania strategicznego w celu realizacji unijnej polityki regionalnej (i wykorzystywania znacznych kwot środków z budżetu UE, oferowanych w ramach tej polityki). W związku z tym kluczowym początkowym wyzwaniem, przed jakim stanęły polskie instytucje rządowe na szczeblu centralnym, było opracowanie i wdrożenie zasad prawnych, instytucjonalnych i organizacyjnych umożliwiających harmonizację krajowych ram polityki rozwoju i społecznej z wymogami politycznymi i administracyjnymi polityki spójności UE.

W 2006 r. rząd Polski zainicjował opracowywanie ogólnorządowych strategicznych ram systemu zarządzania rozwojem. Pierwszym krokiem było przyjęcie Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (2006 r.), na mocy której powołano Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) jako centrum odpowiedzialności instytucji rządowych na szczeblu centralnym, odpowiadające za kształtowanie i koordynowanie strategii rozwoju Polski oraz jako ministerstwo odpowiadające za przygotowanie Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015. Ustawa formułuje strategię rozwoju kraju za pomocą zestawu wzajemnie ze sobą powiązanych planów działania na rzecz podtrzymania trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, z zachowaniem regionalnej i przestrzennej spójności społeczno-gospodarczej, przy jednoczesnym zwiększeniu konkurencyjności i stymulowaniu tworzenia miejsc pracy na skalę ogólnokrajową, regionalną i lokalną.

Odpowiedzialność za rozwinięcie ram zarządzania rozwojem została powierzona wspólnie MRR i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W ten sposób MRR powierzono szerokie uprawnienia w zakresie koordynacji:

- MRR koordynuje cały proces programowania wdrażającego politykę rozwoju;
- określa warunki i standardy metodologiczne zarządzania programowaniem rozwoju;

- warunki te mają zostać przyjęte przez wszystkie ministerstwa i organy administracji publicznej, których programowanie wpływa na osiągnięcie wyników w zakresie polityki rozwoju¹.

Powodem dla którego MRR, ustanowione resortem koordynującym, otrzymało tak szerokie kompetencje w tym obszarze, była kluczowa rola we wdrażaniu polityki spójności UE w Polsce po przystąpieniu do UE. MRR reprezentuje polski rząd w kontaktach z Komisją Europejską w sprawach dotyczących polityki spójności. Ministerstwo to nabyło kompetencje i doświadczenie w zarządzaniu strategią rozwoju i programowaniem dzięki kluczowej roli, jaką odgrywa w zarządzaniu europejskimi funduszami spójności.

Ostatecznym celem powierzenia jednej instytucji odpowiedzialności zarówno w zakresie krajowej polityki rozwoju UE, jak i ram zarządzania rozwojem, było zagwarantowanie, że ramy te z powodzeniem integrują w sposób zharmonizowany krajową politykę rozwoju i politykę spójności UE. W latach 2008–2009 MRR prowadziło prace koncepcyjne dotyczące ram zarządzania rozwojem. Założenia leżące u podstaw nowych ram, przyjęte przez Radę Ministrów w kwietniu 2009 r. (Założenia, 2009, w: Zawicki i in., 2012), określały m.in. cele systemu, rodzaje i miejsce w hierarchii krajowych strategii rozwoju, ich przedmiot i ramy czasowe wdrażania z uwzględnieniem – co najważniejsze – określenia relacji pomiędzy strategiami krajowymi a strategiami przygotowanymi w celu wdrażania polityki spójności UE.

Konsolidacja, usprawnianie i integrowanie strategii krajowej

MRR przeprowadziło w trakcie przygotowań do opracowania ram zarządzania rozwojem przegląd strategii, programów i planów rządu ustalając, że w latach 1989–2006 Rada Ministrów przyjęła co najmniej 406 krajowych strategii, o różnym statusie formalnym, randze, mechanizmach koordynacji i stopniu wdrażania. MRR ustaliło, że 140 z nich było już bezużytecznych, a dalsze 146 strategii przestało obowiązywać z uwagi na wygaśnięcie okresu programowania, który obejmowały, podczas gdy zaledwie 120 pozostało w mocy (Zawicki i in., 2012).

Dlatego też w listopadzie 2009 r. Rada Ministrów przyjęła Plan uporządkowania strategii rozwoju (2009 r.), uaktualniony w kwietniu 2011 r., w celu zredukowania liczby i uporządkowania istotności obowiązujących strategii. Od 2010 r. opracowywane przez ministerstwa i organy i zatwierdzane przez Radę Ministrów są jedynie inicjatywy strategiczne kompatybilne z nowym systemem.

Zgodnie z ramami zarządzania rozwojem, polityka rozwoju jest obecnie prowadzona przez Radę Ministrów, a także przez samorządy na szczeblu wojewódzkim i lokalnym (gminy i powiatu). Ramy zarządzania rozwojem oznaczają odejście od wąskiego, sektorowego podejścia przyjętego w ramach tradycyjnych strategii, poprzez określenie wzajemnych zależności pomiędzy różnymi zagadnieniami politycznymi oraz skupienie się na poprawie integracji polityki jako sposobie budowania synergii pomiędzy planami strategicznymi, w celu optymalizacji osiągania wyników zintegrowanej polityki rozwoju. Tabela 2.1 zawiera trzy podstawowe kategorie inicjatyw strategicznych opracowanych w ramach zarządzania rozwojem:

- długookresowe strategie rozwoju kraju;
- średniookresowe strategie rozwoju kraju;
- pozostałe strategie rozwoju.

Tabela 2.1. Opis inicjatyw strategicznych w ramach strategicznego zarządzania rozwojem Polski

Kategoria inicjatywy	Horyzont czasowy	Profil
Długookresowa krajowa strategia rozwoju pn.: „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju”	15-letnia (długookresowa) perspektywa wdrażania – horyzontalne, kompleksowe ramy strategiczne	Określa główne tendencje i wyzwania wynikające z wewnętrznego rozwoju Polski, a także zmiany zachodzące w jej otoczeniu zewnętrznym. Obejmuje kompleksową ideę krajowego rozwoju społecznego i gospodarczego postrzeganego z perspektywy długookresowej, z uwzględnieniem jego wymiaru społecznego, ekonomicznego, środowiskowego, terytorialnego i instytucjonalnego.
Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju	Perspektywa (długookresowa) 20-letnia	Najważniejszy dokument dotyczący ładu przestrzennego Polski. Jego celem strategicznym jest wykorzystanie dostępnej przestrzeni w sposób efektywny, z uwzględnieniem zróżnicowanych potencjałów rozwojowych na rzecz poprawy: konkurencyjności, zatrudnienia, sprawności państwa oraz spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej w długim okresie.
Plan Przestrzennego Zagospodarowania Kraju	Zgodnie z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju	Plan operacyjny zagospodarowania przestrzennego sporządzony zgodnie z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju	Rozwój w perspektywie 4–10 lat: - poziomy dokument zbiorczy, obejmuje postanowienia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju	Określa fundamentalne czynniki determinujące cele i kierunki rozwoju kraju, wraz z ich wymiarem społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, wdrażane za pośrednictwem strategii rozwoju ze wsparciem programów rozwojowych. Perspektywa średniookresowa umożliwia sformułowanie bardziej precyzyjnych celów, a także określenie narzędzi ich wdrażania.
Pozostałe strategie rozwoju	Zazwyczaj z perspektywą wdrażania wynoszącą od 4 do 10 lat, jednak nie dłuższą niż perspektywa wdrażania Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju	Powiązane z obszarami wskazanymi w Średnioterminowej Strategii Rozwoju Kraju. Podlegają ocenie zgodności ze Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju. Kategoria ta obejmuje: 9 zintegrowanych strategii rozwoju; strategię ponadregionalną; strategię rozwoju województwa.
Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (Narodowa Strategia Spójności)	Odpowiada okresowi UE programowania (średniookresowa)	Określa działania rozwojowe, jakie należy podjąć dla osiągnięcia celów strategicznych unijnej polityki spójności. Służy jako wytyczne korzystania z funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności, zapewnia ramy dla przygotowywania programów operacyjnych.
Programy operacyjne	Wdrażanie unijnej polityki spójności	Opracowane i wdrażane na szczeblu krajowym i regionalnym w celu wykorzystywania funduszy strukturalnych UE i środków z Funduszu Spójności. Programy operacyjne realizują cele wyznaczone przez Narodową Strategię Spójności i strategię rozwoju. Programy operacyjne obejmują: krajowe programy operacyjne; regionalne programy operacyjne.
Programy	Zgodnie z prawodawstwem krajowym	Dokumenty operacyjne dla strategii rozwoju, w tym: programy wieloletnie; programy wojewódzkie.

Źródło: Zawicki i in. (2012), „Background Report for the Public Governance Review of Poland”, 2 maja (niepublikowany).

Najważniejsza krajowa długookresowa strategia dla Polski została sformułowana w dokumencie „Polska 2030: Trzecia fala nowoczesności – Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju”. Określono w niej kluczowe krajowe i międzynarodowe wyzwania, które wpływają na rozwój Polski. Następnie zaprezentowano całościową długookresową wizję krajowego rozwoju, która uwzględnia wymiar społeczny, ekonomiczny, środowiskowy, terytorialny i instytucjonalny. Wizja ta skupia się na trzech krajowych filarach działań (Zawicki i in., 2012):

- filar innowacyjności (modernizacja): budowanie nowych przewag konkurencyjnych Polski w oparciu o zwiększony kapitał intelektualny (ludzki, społeczny, relacyjny i strukturalny) i wykorzystanie technologii cyfrowych celem zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i społeczeństwa;
- filar dyfuzji (zrównoważenia): dążenie do zrównoważonego rozwoju przestrzennego i spójności społecznej w celu optymalizacji potencjału rozwojowego Polski;
- filar efektywności: usprawnianie państwa jako przyjaznego obywatelom i pomocnego, unikając jednocześnie odpowiedzialności w niepożądanych obszarach życia społecznego, jednak działającego efektywnie w obszarach interwencji.

Sposób, w jaki rząd zamierza zrealizować tę wizję, przedstawiono w kluczowych średniookresowych ramach strategicznych, „Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020” (ŚSRK), z perspektywą dziesięcioletnią.

Średniookresowe ramy wdrażania uwzględniają cele polityki Unii Europejskiej zawarte w strategii „Europa 2020” na rzecz wzrostu (ramka 2.3). ŚSRK określa fundamentalne czynniki kształtujące politykę, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społeczno-gospodarczym, regionalnym i terytorialnym. Skupia się na dążeniu do skutecznego i sprawnego państwa, bardziej konkurencyjnej gospodarki i większej spójności społecznej i terytorialnej.

Ramka 2.3. „Europa 2020”: strategia Unii Europejskiej na rzecz wzrostu

„Europa 2020” jest strategią Unii Europejskiej na rzecz wzrostu gospodarczego obejmującą okres do roku 2020. Bazuje na pięciu celach, z których każdy zawiera konkretne cele dla UE jako całości. Pięć celów skupia się na następujących obszarach:

- zatrudnienie: zwiększenie zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat do 70%;
- innowacyjność: zainwestowanie 3% unijnego PKB (sektor publiczny i prywatny łącznie) w działalność badawczo-rozwojową/innowacyjną;
- edukacja: ograniczenie odsetka osób zbyt wcześnie kończących naukę do poniżej 10%; zwiększenie do co najmniej 40% odsetka osób w wieku 30–34 lat mających wykształcenie wyższe;
- walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: zmniejszenie o co najmniej 20 milionów liczby osób żyjących w ubóstwie lub wykluczeniu społecznym, lub nimi zagrożonych;

Ramka 2.3. „Europa 2020”: strategia Unii Europejskiej na rzecz wzrostu (cd.)

- klimat/energia: zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% (a nawet o 30% w odpowiednich warunkach) w porównaniu z poziomem z 1990 r. Zwiększenie do 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii; zwiększenie efektywności energetycznej o 20%.

Cele na poziomie unijnym przekładają się na cele krajowe dla każdego państwa członkowskiego. Każde państwo członkowskie przyjęło własne krajowe cele w każdym z tych obszarów.

Osiągnięcie celów strategii „Europa 2020” wymaga wzmocnionego nadzoru w celu rozwiązania głównych problemów makroekonomicznych oraz tematycznego podejścia w celu przyspieszenia reform strukturalnych służących zwiększeniu wzrostu gospodarczego. Monitoring prowadzony przez Komisję Europejską i Radę zorganizowany jest wokół tak zwanego „europejskiego semestru”. Rozpoczyna się on wraz z publikacją rocznej analizy wzrostu gospodarczego. Na wiosennej sesji Rady Europejskiej, organizowanej w oparciu o roczną analizę wzrostu gospodarczego, przeprowadzana jest ocena ogólnej sytuacji makroekonomicznej, postępu w kierunku realizacji pięciu celów na szczeblu UE i postępów w ramach inicjatyw przewodnich. Wskazuje kierunki polityczne obejmujące reformę fiskalną, makroekonomiczną i strukturalną oraz obszary służące zwiększeniu wzrostu gospodarczego, a także doradza w kwestii powiązań między nimi.

Państwa członkowskie następnie przedstawiają swoje średniookresowe strategie budżetowe w programach stabilności i konwergencji oraz ustanawiają działania jakie należy podjąć (np. w dziedzinie zatrudnienia, badań, innowacji, energii i włączenia społecznego) w ich krajowych programach reform. W kwietniu te dwa dokumenty zostają przesłane Komisji do oceny. W oparciu o ocenę Komisji, w czerwcu/lipcu Rada wydaje wytyczne dla poszczególnych państw członkowskich. Oznacza to, że wskazówki polityczne zostają udzielone państwom członkowskim zanim przystąpią do finalizacji projektów budżetu na kolejny rok.

Jeżeli w odniesieniu do zaleceń nie zostaną podjęte działania w podanych ramach czasowych, możliwe jest wydanie ostrzeżeń. Istnieje również możliwość egzekwowania, za pośrednictwem zachęt i sankcji, w przypadku nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej i budżetowej.

UE monitoruje przemiany w trzech aspektach: czynniki makroekonomiczne, reformy służące zwiększeniu wzrostu gospodarczego oraz finanse publiczne.

Źródło: Komisja Europejska (niedatowany), „Europa 2020”, Unia Europejska, Bruksela. http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm, dostęp w lipcu 2012 r.

Te ramy strategiczne mają z kolei zostać wdrożone za pośrednictwem stosowania dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju przy użyciu finansowania rozwoju ze środków UE oraz instytucji rządowych:

- strategia innowacyjności i efektywności gospodarki;
- strategia rozwoju kapitału ludzkiego;
- strategia rozwoju transportu;
- strategia na rzecz bezpieczeństwa energetycznego i środowiska;
- strategia na rzecz sprawnego państwa;

- strategia rozwoju kapitału społecznego;
- strategia rozwoju regionalnego;
- strategia na rzecz bezpieczeństwa kraju; oraz
- strategia trwałego rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa.

Tabela 2.2 pokazuje etap, na jakim znajduje się 9 zintegrowanych strategii rządowych według stanu z marca 2012 r. (Zawicki i in., 2012). W nadchodzącym okresie programowania unijnego istotne będzie, aby rząd polski zagwarantował, że każda z tych 9 zintegrowanych strategii dokonuje transpozycji odnośnych celów strategicznych UE, określonych w strategii „Europa 2020”, i dokonuje włączenia poziomych celów strategicznych finansowanych ze środków unijnych polskich Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (zob. rozdział 1) do wszystkich 9 strategii. Obecnie niejasnym jest, czy zintegrowane strategie uwzględniają te elementy, szczególnie zważywszy na fakt, że wiele z nich nie zostało jeszcze zatwierdzonych przez Radę Ministrów (tabela 2.2).

Modernizacja centrum decyzyjnego rządu

Dzięki pracy koncepcyjnej ekspertów z MRR i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w przygotowaniach do sfinalizowania ram zarządzania rozwojem ustalono, co następuje (Programowanie strategiczne 2008, w: Zawicki i in., 2012):

- tradycyjne podejście do zarządzania wdrażaniem strategii w Polsce cechowało się m.in. niewystarczającym potencjałem instytucjonalnym w zakresie koordynacji wdrażania polityki na szczeblu centralnym, brakiem efektywnych reguł i mechanizmów regulujących koordynację, w szczególności koordynację poziomą, przewagą pionowego zarządzania nad współpracą poziomą, a także rywalizacją pomiędzy instytucjami, nie zaś ich współpracą. Ocena pokazała, że system zarządzania rzeczywiście cechuje się głęboko zakorzenioną kulturą administracyjną, która propaguje resortowe, konserwatywne podejście do zarządzania sprawami publicznymi;
- niewiele uwagi poświęca się wykorzystaniu wieloletnich ram czasowych lub horyzontu planowania do zarządzania zasobami finansowymi w celu osiągnięcia celów strategicznych rządu;
- administracja publiczna posiada niewystarczającą wiedzę na temat reguł i instrumentów regulujących wdrażanie polityk i programów;
- wyniki oceny programów nie były powiązane z podejmowaniem decyzji; decydentom brakowało narzędzi instytucjonalnych umożliwiających wykorzystanie grupowania, analizy i syntezy rezultatów oceny programów w celu uzyskania danych służących planowaniu i bieżącemu podejmowaniu decyzji. Podobne oceny systemu zarządzania wdrażaniem strategii państwa można znaleźć zarówno w przeglądach sporządzonych przez instytucje rządowe, jak i w dokumentach analitycznych i strategicznych rządu (np. Założenia 2009; Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju; Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2013, w: Zawicki i in., 2012).

Tabela 2.2. Dziewięć zintegrowanych strategii Polski: cele i stan realizacji

Strategia/podmiot wiodący	Aktualny stan prac	Cele
„Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki” Podmiot wiodący: Ministerstwo Gospodarki	Konsultacje społeczne ukończono dnia 30 marca 2011 r.	<ul style="list-style-type: none"> – stabilne podstawy makroekonomiczne – stabilny rynek finansowy – środowisko przyjazne dla przedsiębiorczości – rozwój sektora przemysłu i budownictwa – rozwój kapitału ludzkiego w gospodarce – społeczeństwo informacyjne – eksport i promocja gospodarki
Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego Podmiot wiodący: Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów	Konsultacje społeczne ukończono dnia 21 grudnia 2011 r.	<ul style="list-style-type: none"> – uczenie się przez całe życie – rynek pracy – system opieki zdrowotnej – zapobieganie wykluczeniu społecznemu – pomoc rodzinom – mieszkalnictwo – rozwój poprzez sport – technologie informacyjne i komunikacyjne
Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku Podmiot wiodący: Ministerstwo Infrastruktury	Konsultacje społeczne ukończono dnia 1 czerwca 2011 r.	<ul style="list-style-type: none"> – transport drogowy – transport kolejowy – transport lotniczy – transport morski – transport wodny śródlądowy – zwiększenie efektywności ekonomicznej i poprawa organizacji infrastruktury transportowej – technologie informacyjne i komunikacyjne
Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko z perspektywą do 2020 r. Podmiot wiodący: Ministerstwo Gospodarki	Projekt strategii przyjęty przez Ministerstwo Gospodarki dnia 19 maja 2011 r.	<ul style="list-style-type: none"> – bezpieczeństwo energetyczne – ochrona środowiska – racjonalne gospodarowanie zasobami naturalnymi – stworzenie i poprawa potencjału w zakresie zasobów ludzkich w sektorze energetyki i ochrony środowiska – technologie informacyjne i komunikacyjne
Strategia Sprawne Państwo 2011–2020 Podmiot wiodący: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	Konsultacje społeczne i międzyresortowe ukończono w październiku 2011 r.	<ul style="list-style-type: none"> – efektywność instytucji publicznych – podnoszenie jakości kadr administracji centralnej i samorządowej – zarządzanie rozwojem kraju – jakość tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych – funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości – bezpieczeństwo publiczne – prawa konsumenta – komunikacja i dialog – usługi publiczne

Tabela 2.2. Dziewięć zintegrowanych strategii Polski: cele i stan realizacji (cd.)

Strategia/podmiot wiodący	Aktualny stan prac	Cele
Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2011–2020 Podmiot wiodący: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	Konsultacje społeczne i międzyresortowe ukończono w dniu 25 stycznia 2012 r.	<ul style="list-style-type: none"> – kształtowanie postaw sprzyjających współpracy, kreatywności oraz komunikacji – poprawa mechanizmów partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne – poprawa w zakresie komunikacji społecznej i wymiany wiedzy – tworzenie i efektywne wykorzystywanie potencjału kulturowego i kreatywnego
Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie Podmiot wiodący: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dn. 13 lipca 2010 r.	<p>Cel 1: Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów (konkurencyjność):</p> <ul style="list-style-type: none"> – wzmacnianie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i integracja ich obszarów funkcjonalnych – tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania procesów rozwojowych i zwiększania ich absorpcji poza ośrodkami wojewódzkimi – budowa podstaw konkurencyjności województw (działania tematyczne) <p>Cel 2: Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych:</p> <ul style="list-style-type: none"> – wzmacnianie spójności w układzie krajowym – wspieranie obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe – restrukturyzacja i rewitalizacja miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze – przewyższanie niedogodności związanych z położeniem obszarów przygranicznych, szczególnie wzdłuż zewnętrznych granic UE – zwiększanie dostępności transportowej ośrodków wojewódzkich na obszarach o najniższej dostępności <p>Cel 3: Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie (efektywność)</p> <ul style="list-style-type: none"> – wzmacnianie wymiaru strategicznego polityki regionalnej – poprawa jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym ukierunkowanymi terytorialnie – odbudowa i wzmocnienie koordynacji zarządzania wielopoziomowego – wspieranie tworzenia kapitału społecznego na rzecz rozwoju regionalnego w oparciu o sieć współpracy pomiędzy różnymi podmiotami polityki regionalnej
Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2011–2022 Podmiot wiodący: Ministerstwo Obrony Narodowej	Konsultacje społeczne ukończono, konsultacje międzyresortowe rozpoczynają się dnia 7 listopada 2011 r.	<ul style="list-style-type: none"> – cele rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego (transformacja) i wymogi operacyjne systemu wynikające z obowiązków strategicznych państwa zawartych w tej strategii – zdolność państwa do samoobrony – ochrona infrastruktury krytycznej oraz system rezerw strategicznych – zaplecze badawcze, potencjał badawczy i rozwojowy, integracja rozwoju społeczno-gospodarczego i bezpieczeństwa narodowego – tworzenie warunków do rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego
Strategia Zrównoważonego Rozwoju, Wsi, Rolnictwa i Rybactwa Podmiot wiodący: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Konsultacje społeczne ukończono w dniu 21 stycznia 2011 r.	<ul style="list-style-type: none"> – konkurencyjność sektora rolniczego – bezpieczeństwo żywnościowe – ochrona środowiska, różnorodność biologiczna, zmiany klimatu – rozwój przedsiębiorczości i wzrost zatrudnienia – rybactwo – kapitał ludzki – poprawa jakości życia – technologie informacyjne i komunikacyjne

Kluczowym czynnikiem kształtującym ramy zarządzania rozwojem było uznanie potrzeby wzmocnienia potencjału koordynacyjnego na szczeblu centralnym na rzecz bardziej efektywnego wdrażania strategii (w szczególności m.in. opracowywania i koordynacji Strategii Rozwoju Kraju), co podkreślał wówczas sam Prezes Rady Ministrów. Ta fundamentalna zasada leżała u podstaw zasadności nowych założeń² (Założenia, 2009, w: Zawicki i in., 2012)³ oraz nowej struktury koordynacyjnej centrum decyzyjnego rządu oraz reguł, które ustanawiała:

- najważniejszym obowiązkiem ministerstw i szefów urzędów centralnych w odniesieniu do rozwoju Polski jest wdrażanie zintegrowanych strategii rozwoju. Działania te powinny być realizowane z wykorzystaniem reguł i procedur ustanowionych przez MRR. Ministerstwa i urzędy centralne odpowiadają za wyniki swoich działań;
- Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju (przy Radzie Ministrów) powinien odgrywać rolę doradcy i konsultanta Prezesa Rady Ministrów w sprawach polityki strategicznej instytucji rządowych. Nadrzędnym zadaniem Komitetu Koordynacyjnego jest określenie kierunków polityki rozwoju i programowania strategicznego, a także monitorowanie i ocena bieżącej polityki. Komitet dokonuje przeglądu i przyjmuje dokumenty programowe przygotowane przez ministerstwa i szefów urzędów centralnych oraz zdaje sprawozdania z ich wdrażania (Założenia, 2009, w: Zawicki i in., 2012);
- polityka rozwoju jest finansowana zgodnie z postanowieniami Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, który będzie stanowić podstawę kolejnych budżetów państwa. Postanowienia planu są aktualizowane co roku. Każdy z programów włączonych do ustawy budżetowej zostanie powiązany z konkretnymi wskaźnikami skuteczności działań, które powinny prowadzić do wdrożenia jednolitego krajowego budżetu zadaniowego (Założenia, 2009, w: Zawicki i in., 2012) (zob. poniżej);
- w celu poprawy efektywności i zapewnienia synergii pomiędzy działaniami podejmowanymi przez różne podmioty publiczne realizujące cele rozwoju, ramy wzmacniają instrument koordynacji programowania znany jako „kontrakt wojewódzki” (zob. rozdział 4) poprzez planowanie jego kolejnego „wcielenia” jakim będzie „kontrakt terytorialny”. W przyszłej formie instrument ten ma integrować całość programowania operacyjnego dla rozwoju regionalnego – bez względu na to, czy jest ono finansowane ze środków UE, przez instytucje rządowe czy władze niższego szczebla – poprzez kodyfikację jednolitego zestawu warunków selekcjonowania projektów polityki rozwoju, zarówno zarządzanych przez instytucje rządowe (różnych resortów), województwa czy jednostki samorządowe, oraz ewentualnie inne podmioty publiczne (Założenia, 2009, w: Zawicki i in., 2012);
- uznano również za konieczne wprowadzenie zmian do formuły programów wieloletnich w taki sposób, aby wzmocnić spójność z celami i priorytetami wyszczególnionymi w dokumentach strategicznych. Programy te już nie będą opracowywane osobno dla poszczególnych inwestycji kapitałowych, lecz będą wykorzystywane do wdrażania inwestycji dla wszystkich sektorów w ramach zintegrowanych strategii (Założenia, 2009, w: Zawicki i in., 2012).

Większość z 9 zintegrowanych strategii ram zarządzania rozwojem wymaga jeszcze zatwierdzenia, dlatego nie można jeszcze ocenić ich wartości pod względem

rozwiązywania problemów Polski. Ponadto strategia Sprawne Państwo 2011–2020 (SSP – jeszcze niezatwierdzona) obejmuje kilka rządowych strategicznych planów sektorowych, w tym strategię zarządzania zasobami ludzkimi i odnowioną strategię w zakresie e-administracji, nakreśloną w dokumencie strategicznym „Państwo 2.0” dotyczącym rozwoju i wdrażania usług e-administracji (załącznik A). Plany te nie mogą zostać wdrożone przed zatwierdzeniem SSP.

SSP ma kluczowe znaczenie pod względem zapewniania postępów rządowego programu wdrażania strategii: porusza kwestie związane ze sprawnym funkcjonowaniem państwa i jego zdolnością koordynowania działań strategicznych. Głównym celem SSP jest „państwo otwarte na potrzeby obywateli i efektywnie realizujące zadania publiczne” poprzez:

- opracowanie funkcjonalnych struktur organizacyjnych państwa;
- zapewnienie skutecznego zarządzania i koordynacji;
- zapewnienie wysokiej jakości rozwiązań prawnych;
- wdrożenie efektywnego systemu ochrony praw obywateli;
- zapewnienie skutecznego działania wymiaru sprawiedliwości i prokuratury; oraz
- zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

SSP zostanie wdrożona na podstawie „partnerstwa i dialogu, polityki opartej na wiedzy, koordynacji i współpracy z wykorzystaniem podejścia tematycznego” za pośrednictwem podstawowego trzonu podmiotów będących instytucjami rządowymi w systemie zarządzania strategicznego, w tym Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów, kluczowych resortów, Szefa Służby Cywilnej, Prokuratora Generalnego, Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, kierowników urzędów centralnych i dyrektorów generalnych urzędów centralnych. Strategia przydziela odpowiedzialność za zarządzanie strategią w następujący sposób:

- Rada Ministrów jest odpowiedzialna za zatwierdzenie SSP i za plan działania dotyczący jej wdrażania, który będzie zawierać definicję konkretnych obowiązków w tym zakresie dla kluczowych podmiotów w rządzie;
- Prezes Rady Ministrów jest identyfikowany jako „lider” tej strategii, a zatem oczekuje się, że osobiście zaangażuje się w jej wdrażanie, w tym również poprzez uczestnictwo w pracach organów, które zarządzają tym procesem. Jest odpowiedzialny między innymi za przygotowanie następujących propozycji:
 - optymalizacja struktur resortowych;
 - wzmocnienie mechanizmów współpracy poziomiej w administracji centralnej, wojewódzkiej i gminnej;
 - zapewnienie zgodności wybranych inicjatyw regulacyjnych z krajowymi strategicznymi celami rozwoju;
 - wzmocnienie centrum decyzyjnego rządu w zakresie koordynacji i informowania.
- Minister Finansów odpowiada za:
 - rozłożenie w czasie procesu integracji programowania strategicznego z planowaniem budżetowym;
 - poprawę efektywności planowania strategicznego i wykonania budżetu (wprowadzenie budżetowania zadaniowego);

- wprowadzenie mechanizmów zapewniających skoncentrowane wydatkowanie środków z budżetu na wybrane sfery o kluczowym znaczeniu dla rozwoju Polski.

Drugim kluczowym „liderem” zidentyfikowanym w SSP jest koordynator jej wdrażania, czyli Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. W celu zapewnienia spójności i komplementarności działań podejmowanych przez podmioty rządowe wdrażające strategię, minister ma powołać Komitet Monitorujący złożony z przedstawicieli właściwych resortów i szefów urzędów centralnych. Komitet między innymi rekomenduje Komitetowi Koordynacyjnemu ds. Polityki Rozwoju plany operacyjne (na lata 2012–2014, 2015–2017 i 2018–2020), zatwierdza coroczne audyty planów działania przedłożonych przez koordynatora, informuje Komitet Koordynacyjny o realizacji tych planów działania, przedkłada propozycje priorytetów na dany rok i monitoruje wdrażanie strategii. Minister jako koordynator współpracuje z Komitetem Koordynacyjnym ds. Polityki Rozwoju, który będzie mieć zdolność nadzorowania wdrażania strategii, Wspólną Komisją Rządu i Samorządu Terytorialnego, Trójstronną Komisją ds. Społeczno-Gospodarczych i Radą Działalności Pożytku Publicznego, w ramach dzielenia się informacjami z podmiotami pozarządowymi, a także z poszczególnymi resortami i urzędnikami wyższego szczebla w celu wdrażania strategii.

Jak wspomniano powyżej, rami finansowe wdrażania SSP będzie stanowić Wieloletni Plan Finansowy Państwa zidentyfikowany w ramach zarządzania rozwojem. Dla każdego programu wdrażania w ramach strategii zidentyfikowane zostaną wskaźniki skuteczności działania i cele. Źródła finansowania wdrażania SSP obejmują budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego i innych jednostek sektora publicznego, a także środki pochodzące z partnerstw publiczno-prywatnych i publiczno-społecznych, w tym ze środków unijnego Funduszu Spójności, funduszy pożyczkowych, gwarancji kredytowych, funduszy odnawialnych itp. Odpowiedzialność za monitorowanie postępów wdrażania SSP będzie spoczywać na Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji jako na koordynatorze. Resort ten będzie sporządzać coroczne sprawozdania z postępów wdrażania strategii i będzie przedkładać je ministerstwu oraz udostępniać je ogółowi społeczeństwa (tabela 2.3).

SSP będzie okresowo aktualizowana w oparciu o wyniki wskazane w sprawozdaniach z postępów wdrażania strategii: wnioski zawarte w sprawozdaniach, dotyczące rozwoju regionalnego, przestrzennego i społeczno-gospodarczego, a także społeczne, gospodarcze i technologiczne przemiany w kraju, jak również nowe kierunki w polityce rozwoju lub kwestie wpływające na sprawność państwa, które nie zostały zidentyfikowane w początkowych wersjach strategii.

Służba cywilna po procesie profesjonalizacji

Zdolność rządu Polski do wdrażania i utrzymywania strategicznego potencjału państwa zależy od potencjału sektora publicznego, w szczególności jego zasobów ludzkich, do prawidłowego identyfikowania i podejmowania wewnętrznych i zewnętrznych wyzwań, wzmacniania efektywności w opracowywaniu polityki i świadczeniu usług w celu stawiania czoła tym wyzwaniom, a także mobilizowania podmiotów i zasobów rządu i społeczeństwa celem osiągnięcia zintegrowanych, spójnych wyników politycznych, efektywnie podejmujących te wyzwania, podczas gdy rząd realizuje wizję strategiczną kraju. Efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi stanowi ważne narzędzie rozwoju potencjału całego rządu, ponieważ pomaga w dostosowaniu umiejętności kadry pracowniczej w odpowiedzi na kompetencje potrzebne rządowi.

Tabela 2.3. Przygotowanie SSP, wdrażanie i system monitorowania

Rada Ministrów: Przyjmuje plany działania na lata 2012–2014, 2015–2017, 2018–2020 i otrzymuje informacje dotyczące ich wdrażania w 2015, 2018 i 2021 r.			
Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju Przyjmuje Rekomenduje Radzie Ministrów plany działania na lata 2012–2014, 2015–2017, 2018–2020 i otrzymuje informacje dotyczące ich wdrażania w 2015, 2018, 2021 r. przedłożone przez koordynatora strategii, dotyczące corocznej weryfikacji planów działania, a także sprawozdań z postępów wdrażania począwszy od 2013 r.			
Komitet Monitorujący Rekomenduje Komitetowi Koordynacyjnemu ds. Polityki Rozwoju plany działania na lata 2012–2014, 2015–2017, 2018–2020, otrzymuje zweryfikowane coroczne plany działania przedłożone przez koordynatora i informacje dotyczące wdrażania planu działania począwszy od 2013 r.			
Plany działania na lata 2012–2014, 2015–2017, 2018–2020 przygotowane przez koordynatora	Sprawozdanie z postępów planów działania dla lat 2012–2014, 2015–2017, 2018–2020 przygotowywane co trzy lata przez koordynatora w pierwszym kwartale 2015, 2018, 2021 r., przedkładane Komitetowi Koordynacyjnemu wraz z kolejnym planem działania	Coroczne informacje na temat wdrażania planu działania przygotowane przez koordynatora dwukrotnie dla każdego planu działania w pierwszym kwartale począwszy od 2013 r.	Coroczny audyt planu działania przygotowany przez koordynatora dwukrotnie dla każdego planu działania w pierwszym kwartale począwszy od 2013 r.
Zalecenia dla planów działania na lata 2012–2014, 2015–2017, 2018–2020 przedłożone przez odnośne podmioty w 2011, 2014, 2017 na żądanie koordynatora	Sprawozdania częściowe z postępów realizacji planów działania dla lat 2012–2014, 2015–2017, 2018–2020 przedkładane przez odpowiednie podmioty koordynatorowi co trzy lata do końca stycznia 2015, 2018 i 2021 r.	Coroczne dane dotyczące wdrażania planów działania przedkładane przez odpowiednie podmioty koordynatorowi do końca stycznia 2013 r.	
Co trzy lata	Sprawozdanie z wdrażania planu działania co trzy lata		

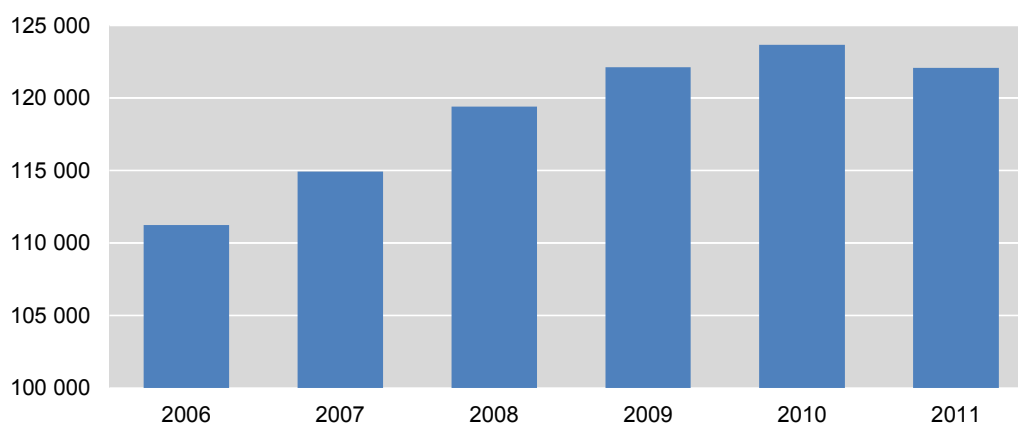
W ciągu dwóch dekad, jakie upłynęły od momentu upadku komunizmu, Polska wykazała wolę polityczną w zakresie profesjonalizacji służby cywilnej poprzez szereg reform legislacyjnych. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ustanowiła korpus służby cywilnej „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa”. Ustawa o służbie cywilnej (2008 r.) jeszcze precyzyjniej zdefiniowała przepisy regulujące dostęp do polskiej służby cywilnej, wraz z zasadami jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju. Ustawa ta jest piątym aktem prawnym regulującym kwestię służby cywilnej w ciągu ostatnich 15 lat, co sugeruje potrzebę zwiększenia stabilności i ciągłości ram prawnych regulujących to zagadnienie. Stabilność taka będzie krytyczna dla powodzenia reform zarządzania zasobami ludzkimi, ponieważ wymagają one stałego zaangażowania i często przynoszą rezultaty widoczne dopiero po upływie kilku lat.

Wydaje się, że wprowadzenie tych aktów prawnych wpłynęło na poprawę profesjonalizmu w służbie cywilnej. W 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła funkcjonowanie Szefa Służby Cywilnej i jej zgodność z przepisami Ustawy o służbie cywilnej (2008 r.), w szczególności w odniesieniu do przejrzystości i konkurencyjności wstępowania do służby cywilnej oraz rozwoju zawodowego (Najwyższa Izba Kontroli, 2011). Wnioski te odzwierciedlają znaczący postęp od 2004 r., kiedy Najwyższa Izba Kontroli po raz ostatni dokonała przeglądu funkcjonowania służby cywilnej i stwierdziła poważne niedociągnięcia.

Wielkość i skład polskiej służby cywilnej

Polska administracja publiczna zatrudnia personel w liczbie około 643 000 osób, nie wliczając nauczycieli, lekarzy, żołnierzy i oficerów (szczegółowe informacje znaleźć można w załączniku C). Z tej liczby blisko 122 000 osób (około 19%) to członkowie korpusu służby cywilnej (rysunek 2.1). Zatrudnienie w sektorze instytucji rządowych i samorządowych jako odsetek całkowitej liczby osób zatrudnionych w Polsce w 2008 r. wynosiło 9,7%, znacznie poniżej średniej OECD wynoszącej 15,0%. Wynagrodzenie pracowników administracji publicznej wynosiło 10,2% PKB (2009 r.), jeden punkt poniżej średniej OECD wynoszącej 11,2%. Jednak wynagrodzenia dla pracowników w Polsce (51,6%) stanowią nieco większą część całkowitych kosztów produkcji w sektorze instytucji rządowych i samorządowych niż średnia OECD (48,7%), co sugeruje, że Polska nieco bardziej polega na pracownikach rządowych w procesie produkcji niż wynosi średnia OECD (rysunek 1.16 i 1.17).

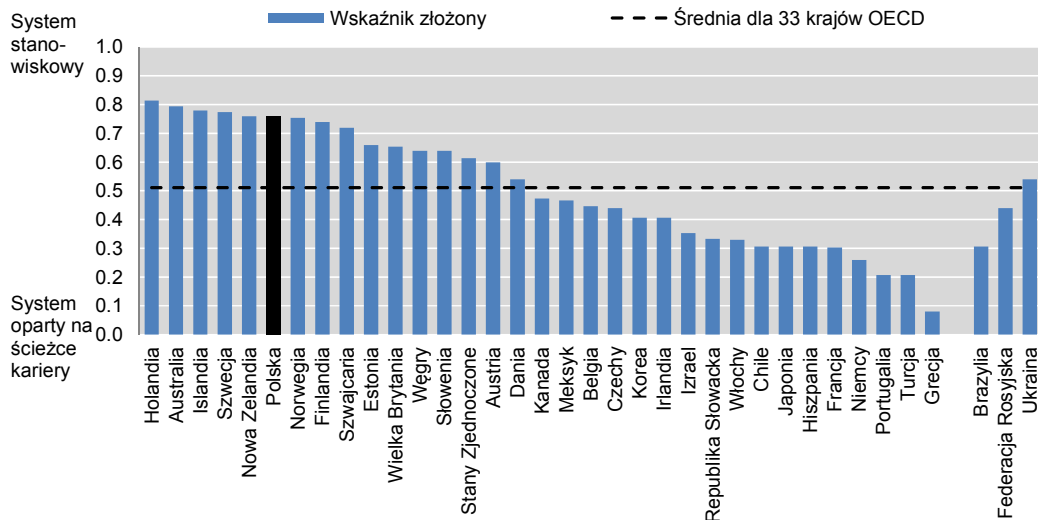
Rysunek 2.1. Liczba etatów w polskiej służbie cywilnej (2006–2011)



Źródło: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2011), „Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2011 roku”, Warszawa.

Zarządzanie systemem naboru do polskiej służby cywilnej jest regulowane przepisami Ustawy o służbie cywilnej (2008 r.). Według Najwyższej Izby Kontroli system jest otwarty i konkurencyjny, co oznacza, że proces naboru jest powszechny, transparentny i prowadzony zgodnie z zasadą równości. System ten jest systemem hybrydowym, wykazuje elementy zarówno modelu opartego na ścieżce kariery, jak i modelu stanowiskowego, z tendencją w kierunku modelu stanowiskowego (rysunek 2.2). System oparty na ścieżce kariery cechuje się wczesną konkurencyjną selekcją w karierze w służbie cywilnej, ze stanowiskami wyższego szczebla otwartymi jedynie dla urzędników państwowych. Natomiast w systemie stanowiskowym, kandydaci ubiegają się bezpośrednio o konkretne stanowisko i większość stanowisk jest otwarta zarówno dla kandydatów wewnętrznych, jak i zewnętrznych.

Rysunek 2.2. Rodzaj systemu naboru stosowanego w instytucjach rządowych (2010 r.)



Źródło: 2010 Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries.

Z uwagi na tę niejako hybrydową naturę, w ramach polskiej służby cywilnej dokonuje się rozróżnienia na dwie kategorie pracowników: urzędnicy służby cywilnej i pracownicy służby cywilnej. Urzędnicy służby cywilnej stanowią 5,9% korpusu służby cywilnej i są nominowani w ramach systemu opartego na karierze, zdając egzamin z wiedzy i umiejętności niezbędnych do wykonywania zadań służby cywilnej lub kończąc Krajową Szkołę Administracji Publicznej, która jest częścią systemu służby cywilnej.

Stabilność statusu zatrudnienia urzędników mianowanych służby cywilnej może być ważnym bastionem chroniącym przed ingerencją polityczną. Na przykład przepisy Ustawy o służbie cywilnej (2008 r.) zabraniają im publicznego wyrażania poglądów politycznych, zakładania partii politycznych i członkostwa w nich. Jednak zdaniem Najwyższej Izby Kontroli liczba takich pracowników jest zbyt niewielka i wynosi poniżej 6%. Szef Służby Cywilnej zaproponował zwiększenie odsetka urzędników służby cywilnej do 10% do 2020 roku, co jego zdaniem byłoby rozsądnym kompromisem pomiędzy profesjonalizacją służby cywilnej a ograniczeniami budżetowymi, z jakimi boryka się administracja. Jednak wydaje się, że liczba nowych urzędników służby cywilnej nie opiera się na żadnej strategicznej ocenie potrzeb służby cywilnej, lecz raczej jest przewidziana w ustawie budżetowej.

Płeć a zatrudnienie w sektorze publicznym

W ostatnich latach zapewnienie różnorodności płci w służbie cywilnej stało się priorytetem w całej OECD, zaś poszczególne kraje opracowują strategie nakierowane na zagwarantowanie reprezentatywnego odsetka kobiet wśród pracowników sektora publicznego. Nacisk na różnorodność nie jest jedynie kwestią równości, ale też sprawności i efektywności. Stabilne strategie na rzecz różnorodności uznają jej wartość, przy jednoczesnym podtrzymaniu zasady zatrudniania w oparciu o osiągnięcia.

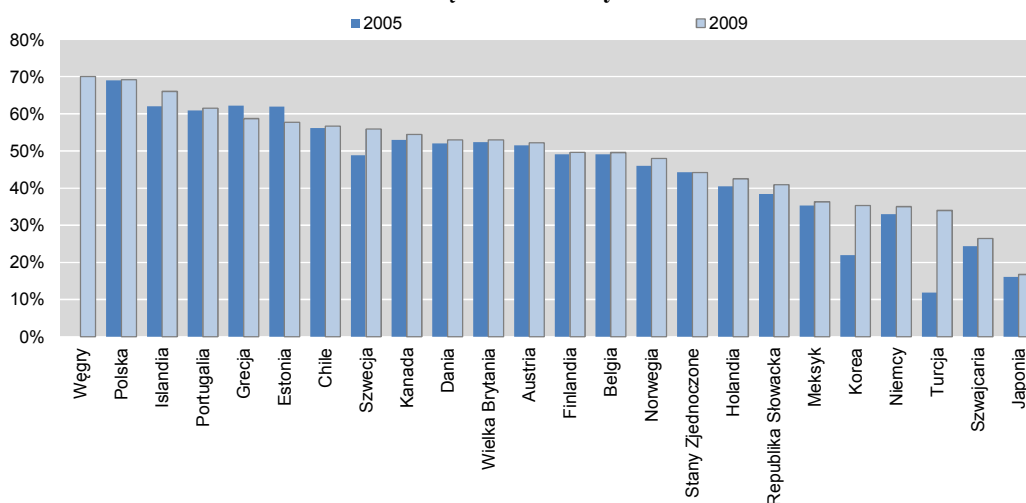
Polska zasługuje na uznanie z uwagi na osiągnięcie równowagi płci w służbie cywilnej, w tym na stanowiskach wysokiego szczebla, oraz zminimalizowanie różnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. Polska służba cywilna zatrudnia o

wiele wyższy odsetek kobiet niż większość państw członkowskich OECD. W 2009 r. kobiety stanowiły 69,2% korpusu służby cywilnej, w porównaniu ze średnią OECD wynoszącą 48,6% (rysunek 2.3). Ponadto odsetek kobiet zajmujących stanowiska kierownicze (46,2%) był o wiele wyższy niż średnia OECD wynosząca w 2009 r. 34,5% (rysunek 2.4), a w 2011 r. wzrósł (49,9%). W wielu krajach pracownicy płci męskiej zarabiają więcej od osób płci żeńskiej zajmujących analogiczne stanowiska, a zróżnicowanie wynagrodzenia zazwyczaj pogłębia się na stanowiskach wyższego szczebla. Jednakże w Polsce zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć w służbie cywilnej jest niewielkie na wszystkich szczeblach kariery, i co istotne, pensje kobiet na większości stanowisk wyższego szczebla w administracji publicznej są wyższe niż pensje mężczyzn na podobnych stanowiskach.

Starzejąca się kadra pracownicza

Personel instytucji rządowych jest – w ujęciu średnim – starszy niż zasoby ludzkie kraju i starzeje się szybciej. W 2009 r. 26,9% korpusu służby cywilnej stanowiły osoby powyżej 50. roku życia, w porównaniu ze średnią w krajach OECD wynoszącą 33,5% w instytucjach rządowych, a 23,5% w całkowitej liczbie osób pracujących w Polsce, i liczba ta wzrosła w 2011 r. do 29,7% (rysunek 1.19). Rząd Polski zdaje sobie sprawę z zagrożenia związanego ze starzeniem się służby cywilnej, na przykład utraty specjalistycznych umiejętności w pewnych dziedzinach, i podejmuje pewne wstępne kroki na rzecz zachęcania starszych pracowników do pozostania w zatrudnieniu, na przykład poprzez wspieranie ich rozwoju zawodowego przez szkolenia IT, naukę języków obcych czy szkolenia z zakresu rozwoju zdolności osobistych i interpersonalnych. Jednak w przeciwieństwie do wielu krajów OECD, takich jak Niemcy, Korea czy Szwecja, Polska nie uwzględnia w sposób jednoznaczny zjawisk demograficznych w strategicznym planowaniu zasobów ludzkich, co może potencjalnie powodować większe problemy w przyszłości. Polska może wykorzystać fakt, że jej zasoby ludzkie są młodsze niż w innych krajach OECD, i rozpocząć opracowywanie planów sukcesji w celu aktywnego zarządzania zmianą w profilu wiekowym.

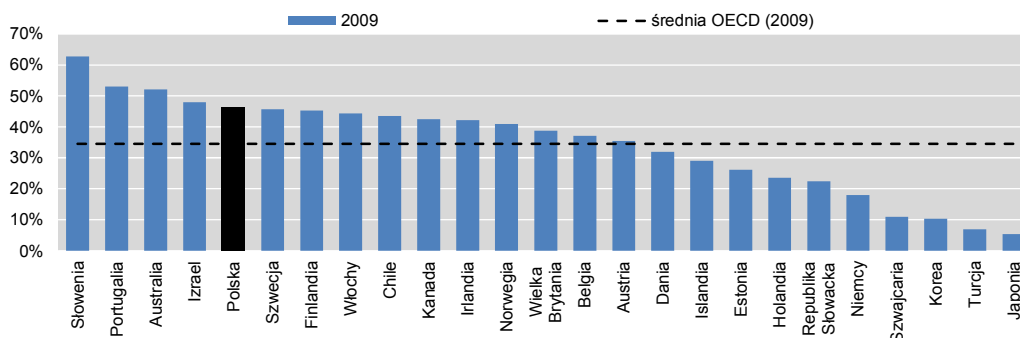
Rysunek 2.3. **Odsetek zatrudnionych kobiet w relacji do całkowitego zatrudnienia w rządzie centralnym**



Przypisy: Dane dla Polski pochodzą z 2004 i 2009 r.

Źródło: 2010 Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries.

Rysunek 2.4. Odsetek stanowisk kierowniczych najwyższego i średniego szczebla w rządzie centralnym piastowanych przez kobiety (2009 r.)



Źródło: 2010 Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries.

Starzenie się pracowników służby cywilnej stanowi również szansę na przeprowadzenie jej restrukturyzacji. Niektóre kraje OECD podjęły inicjatywy w zakresie planowania i zarządzania kompetencjami w celu zmiany składu personelu i dokonania realokacji we wszystkich sektorach polityki, ulepszając dostosowanie kadr sektora publicznego do przyszłych potrzeb społeczeństwa. Doświadczenia krajów OECD pokazują, że polityki w zakresie zasobów ludzkich uwzględniające problem starzenia się powinny obejmować szereg narzędzi umożliwiających zatrzymanie starszych pracowników po osiągnięciu wieku emerytalnego, takich jak usuwanie przeszkód prawnych dla kontynuacji pracy, zachęcanie do elastycznych rozwiązań dotyczących czasu pracy, zniechęcających do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i opóźniających wiek emerytalny. Ponadto tego typu strategie powinny uwzględniać poprawę w zakresie rekrutacji, w szczególności w obszarach, w których wystąpi niedobór kwalifikacji, przyciąganie młodych zdolnych absolwentów, opracowywanie szybkich ścieżek kariery w celu wypełnienia wakatów na stanowiskach kierowniczych i stanowiskach kierowniczych wysokiego szczebla, a także dostosowanie systemu emerytalnego do wyzwań związanych ze starzeniem się zasobów ludzkich.

Nowy nacisk na poprawę w dziedzinie wartości i etyki w służbie cywilnej

W opracowanej w 2011 r. „Diagnozie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej stwierdzono”, że postępuje erozja etyki zawodowej i poczucia misji służby cywilnej. W odpowiedzi na tę sytuację rząd podejmuje kroki na rzecz konsolidacji fundamentalnych wartości służby cywilnej poprzez promocję etyki i uczciwości. Projekt „Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej” uwzględnia zwiększenie świadomości etycznej jako jeden z czterech kluczowych priorytetów dokumentu (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2011b). W październiku 2011 r. Prezes Rady Ministrów wytyczył wytyczne dotyczące przestrzegania reguł służby cywilnej i Kodeksu Etyki, wzmacniając m.in. zasadę legalności, ochrony praw człowieka i obywatela, przejrzystość i profesjonalizm.

Osiągnięcie strategicznego potencjału państwa i stworzenie bardziej efektywnej służby cywilnej w Polsce będzie wymagać zmiany w kulturze pracowników sektora publicznego. Jak zauważył jeden z urzędników, 50 lat komunizmu spowodowało zahamowanie zdolności starszego pokolenia do wprowadzania innowacji. Zauważono

również, że kultura służby cywilnej nie sprzyja podejmowaniu ryzyka, co zmniejsza jej konkurencyjność i ogranicza zdolność do przyciągania utalentowanych pracowników z sektora prywatnego. Jednak polski sektor publiczny wykazuje oznaki woli dostosowania się, na przykład – jak zauważono w rozdziale 4 – Regionalna Strategia Innowacji dla Wielkopolski nadaje priorytet budowaniu potencjału administracyjnego wspierającego innowacyjność w celu promowania postaw wspierających innowacje, zarówno w obrębie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, jak i samorządów.

Strategiczne planowanie personelu jest kluczowym narzędziem zarządzania zasobami ludzkimi pomagającym identyfikować, rozwijać i podtrzymywać kwalifikacje niezbędne do efektywnego i sprawnego odciążania rządu w zakresie opracowywania polityki strategicznej oraz jej wdrażania, a także opracowywania i świadczenia usług w określonych ramach czasowych:

- jest to proces, który gwarantuje, że organizacja posiada odpowiednią liczbę osób z odpowiednimi kwalifikacjami we właściwym miejscu i o właściwym czasie, aby mogła realizować krótko- i długoterminowe cele organizacyjne;
- jest to warunek konieczny dla efektywnego świadczenia usług w szybko zmieniającym się otoczeniu;
- jej celem jest umożliwienie rządowi podejmowania rozważnych, przemyślanych decyzji w sprawie przyszłych potrzeb w dziedzinie personelu i utrzymania potencjału do powiązania zarządzania zasobami ludzkimi z zarządzaniem strategicznym administracji jako całości i organizacji będących jej składowymi;
- obejmuje opracowanie długofalowej wizji dla służby cywilnej w celu uniknięcia wprowadzania krótkoterminowych, dostosowawczych zmian organizacyjnych i uzgodnienia wizji z polityką długoterminową i celami fiskalnymi rządu dla zapewnienia stabilności reform w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi.

Polska zdaje się dysponować wieloma narzędziami umożliwiającymi modernizację zarządzania pracownikami sektora publicznego, takimi jak na przykład nowe systemy oceny pracy i wynagrodzeń opisane poniżej, jednak narzędzia te nie są ze sobą połączone w ramach spójnego, zintegrowanego podejścia. Sytuacja ta nie świadczy dobrze o priorytetach w zarządzaniu personelem (OECD, 2011a). Wspomniane narzędzia i inne proponowane działania zostały przedstawione w polskim projekcie „Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, który zawiera podstawową wizję służby i nakreśla trzy szeroko zakrojone cele strategiczne: zwiększenie jej efektywności i sprawności, wzmocnienie zarządzania oraz zwiększenie jej profesjonalizmu. Jednak pomimo że projekt strategii opracowano w 2011 r., rząd musi jeszcze przyjąć go i wdrożyć, w oczekiwaniu na zatwierdzenie strategii Sprawne Państwo (zob. powyżej). Opóźnienie to stawia pod znakiem zapytania reformy w zakresie zasobów ludzkich. Polscy urzędnicy uważają, że dopóki strategia ta nie została zatwierdzona, nie istnieje żaden formalny dokument, który zawierałby wytyczne dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi. Kontynuują oni realizację zadań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, jednak uznają, że planowanie i uzasadnianie dalszych reform jest trudne. Polscy urzędnicy uważają, iż poszczególne ministerstwa opracowywały programy w zakresie zasobów ludzkich w sposób oddolny, bez uwzględnienia ramowego kierunku strategicznego.

Polska musi ukończyć reformy w zakresie rządzenia

Oczywiste jest, że w ciągu dwóch ostatnich dwóch dekad osiągnięto już wiele pod względem sformułowania jasnego zestawu zintegrowanych strategii na rzecz rozwoju krajowego i regionalnego w oparciu o długoterminową wizję strategiczną kraju. Równie oczywiste jest, że sposoby jak najlepszego wdrożenia tych strategii i jak najlepszego monitorowania postępów ich wdrażania zostały dogłębnie przeanalizowane.

Jednak szeroko zakrojone programowanie na szczeblu UE i decentralizacja podejmowania decyzji przez rząd od momentu przystąpienia Polski do UE naświetliły potrzebę silniejszej współpracy w pionie i poziomie, koordynacji i spójności wdrażania strategii – instytucje rządowe nie są już osamotnione w formułowaniu i wdrażaniu polityki rozwoju o wymiarze ogólnokrajowym. Dlatego też realizacja wizji rządu dla kraju poprzez wykorzystanie strategicznych możliwości państwa zależy przede wszystkim od siły i sprawności instytucji centrum decyzyjnego rządu.

W niniejszym przeglądzie strategiczne możliwości państwa oznaczają zakres, w jakim instytucje rządowe mogą ustanawiać i koordynować długookresową strategię dla kraju opartą na wizji, identyfikować i podejmować wewnętrzne i zewnętrzne wyzwania w celu prawidłowego wdrażania tej strategii poprzez ulepszone podejmowanie decyzji w oparciu o dowody oraz planowanie strategiczne, wzmacniać efektywność w planowaniu polityki i świadczeniu usług w celu sprostania tym wyzwaniom, a także mobilizować podmioty i zasoby w obrębie rządu jak i społeczeństwa celem osiągnięcia zintegrowanych, spójnych wyników politycznych, efektywnie stawiając czoła wyzwaniom. Koncepcja strategicznego potencjału państwa kładzie nacisk na przywództwo i koordynację centralną, integralność i przejrzystość, znaczenie sieci i instytucji, zarówno wewnątrz rządu, jak i poza nim, potrzebę czerpania inspiracji z inicjatyw władz niższego szczebla oraz inicjatyw obywatelskich, a także na znaczenie efektywnego wdrażania strategii wspierających pozytywne wyniki dla gospodarki i społeczeństwa danego kraju.

Rola przywódcza instytucji centrum decyzyjnego rządu

Kluczową funkcją instytucji zrzeszonych w centrum decyzyjnym rządu jest funkcjonowanie w charakterze centrum przywództwa: ich rolą jest przewodzenie we wdrażaniu krajowej strategii opartej na wizji oraz inicjatyw politycznych i programowych w sposób efektywny, sprawny i spójny nie tylko przez administrację centralną, ale również przez władze samorządowe, oraz poprzez mobilizację podmiotów pozarządowych w całym społeczeństwie na rzecz wspierania wizji rządu (ramka 2.4). Przywództwo centrum decyzyjnego rządu potrzebne jest celem przewodzenia reformom i propagowania ich, a także generowania wzajemnych zależności w obrębie administracji i zarządzania nimi, zatem współpraca jest tu opcją domyślną, nie zaś wyjątkiem. Przywództwo jest niezbędne do zmiany sposobu, w jaki administracja publiczna definiuje swoją rolę i zachęca do przyłączania się kluczowych podmiotów, zarówno rządowych jak i pozarządowych, aby strategiczna wizja kraju była realizowana w sposób sprawny i efektywny.

Ramka 2.4. Cechy centrum decyzyjnego rządu

Funkcje centrum decyzyjnego rządu

Kluczową funkcją centrum decyzyjnego rządu jest funkcjonowanie w charakterze naczelnego centrum przywódczego ułatwiającego koordynację, współpracę i kooperację w całej administracji publicznej, stawiającego sobie za cel silną, spójną i zbiorczą wizję strategiczną kierunku, w którym powinien zmierzać kraj, oraz sposobów dotarcia do celu. Przywództwo jest konieczne w celu kierowania reformami i propagowania ich, a także generowania wzajemnych zależności w obrębie administracji oraz zarządzania nimi, zatem współpraca jest tu opcją domyślną, nie zaś wyjątkiem. Przywództwo jest również potrzebne do zmiany sposobu, w jaki administracja publiczna pojmuje swoją rolę, oraz umożliwia zachęcanie do powszechnego przyłączania się do procesu realizacji strategicznej wizji kraju.

Efektywne centrum ma znaczenie krytyczne dla następujących zagadnień:

- wizja strategiczna – centrum musi być w stanie łączyć realizację długoterminowych, perspektywicznych celów w zakresie gospodarki i społeczeństwa. Przykładem może być cel, jakim jest ograniczenie ubóstwa i bezrobocia, promowanie zrównoważonego charakteru środowiska czy dywersyfikacja podstaw prowadzenia działalności gospodarczej na rzecz wzrostu. Cele te zarówno kształtują sektor publiczny i wartości obywatelskie, jak i stanowią ich odzwierciedlenie. Wizja ta musi stać się wizją wszystkich składowych sektora publicznego i być przez nie promowana jako wizja „ogólnorządowa”;
- odpowiedzialność – centrum jest zarządcą wizji strategicznej. Odpowiada za ogólne rezultaty i nadzorowanie delegowanych obowiązków. Istotne jest jednak, aby uniknąć nadmiernie sztywnych struktur „przywództwa i kontroli” oraz mikrozarządzania, a zamiast nich pracować nad systemem, w którym Centrum może sprawować efektywny nadzór i jasno definiować granice odpowiedzialności. Właściwe resorty również muszą sprawować przywództwo w zakresie działań i strategii, za które są odpowiedzialne, w ogólnych ramach współdzielonego lub zbiorowego zaangażowania;
- planowanie strategiczne, spójność polityki i zbiorowe zaangażowanie – centrum potrzebuje potencjału do nadania wizji strategicznej precyzyjnego kształtu, zabezpieczenia jej spójności i nadania jej charakteru operacyjności. Punktem wyjścia może być program rządowy lub jego odpowiednik, wdrażający w życie manifest polityczny jednej lub większej liczby partii znajdujących się u władzy. Nadanie wizji strategicznej charakteru operacyjności ma znaczenie kluczowe – w przeciwnym razie wizja ta pozostanie „martwym zapisem”. Doktryna zbiorowej odpowiedzialności ma kluczowe znaczenie dla zobowiązywania właściwych resortów i centrum, do podejmowania stosownych działań. Zbiorowe zaangażowanie, co równie istotne, jest budowane, opracowywane, omawiane i uzgadniane przez cały szereg podmiotów, które zaangażowane są w politykę publiczną, jej wdrażanie i świadczenie usług;
- komunikacja – centrum musi mieć możliwość komunikowania swojej strategicznej wizji, sposobu jej realizacji i wdrażania. Przezroczystość i otwartość pomagają promować wspólne poczucie celu wśród zainteresowanych podmiotów spoza administracji, jak i w jej ramach. Jasność komunikacji z administracją jest istotna, na przykład umożliwia samorządom zrozumienie wizji i korzystanie z jej struktury tak, aby wszystkie składowe sektora publicznego zrozumiały swoją rolę, obowiązki i odpowiedzialność za wyniki prac.

Ramka 2.4. Cechy centrum decyzyjnego rządu (cd.)

Struktura instytucjonalna centrum decyzyjnego rządu

W państwach członkowskich OECD rzadko spotyka się jedną instytucję łączącą w sobie wszystkie te funkcje. Bardziej powszechnym zjawiskiem jest niewielki katalog kluczowych podmiotów, które współpracują przy realizacji tego zadania. Struktury centrum w państwach członkowskich OECD różnią się w sposób znaczący, w zależności od rozwoju historycznego, kontekstu kulturowego i ram konstytucyjnych danego kraju.

Jednak w większości krajów można je zidentyfikować jako połączenie jednostek administracji centralnej, które:

- udzielają bezpośredniego wsparcia szefowi rządu (Prezesowi Rady Ministrów/Prezydentowi/Kancelarii Kanclerza). W wielu krajach urzędy te nie są jednak odpowiednio umocowane i nie starają się realizować pełnego wachlarza funkcji centrum. Potrzebują one potencjału do ochrony autorytetu i reputacji Prezesa Rady Ministrów/Prezydenta „ponad podziałami”, bez konieczności nadmiernego angażowania się w codzienne zarządzanie realizacją poszczególnych strategii. Ich rola może być również uznawana za bardziej polityczną niż technokratyczną. Jednak często centrum informacji o polityce rządu i jego zwyczajowa rola w zarządzaniu programem działań gabinetu wpływa na jego kluczowe uprawnienia w zakresie ustalania priorytetów przekazywanych do wiadomości Prezesa Rady Ministrów/Prezydenta;
- zarządzają budżetem. Zadanie to jest zazwyczaj powierzane Ministerstwu Finansów. Budżet może być postrzegany jako kluczowy dla zrozumienia ram budżetowych rządu i operacyjnych systemów finansowych. Jest to podstawowy dokument mający wpływ na alokację znaczącego odsetka PKB kraju – ponad połowy PKB w niektórych krajach członkowskich OECD. Jest to ważne narzędzie kształtowania polityki, wykorzystywane przez rządy w celu ustanawiania priorytetów politycznych, poprzez alokację środków finansowych. Jest to ważny dokument zarządczy, w którym określone są podstawowe koszty operacyjne ministerstw i agencji rządowych. W skrócie, budżet dostarcza podstawowej architektury operacyjnej dla prac rządu;
- odpowiadają za kluczowe polityki poziome, w tym reformę administracji publicznej i centralną politykę w dziedzinie zasobów ludzkich, koordynację projektowania ustaw i politykę lepszego stanowienia prawa, a także e-administrację. Zazwyczaj obejmuje on ministerstwa takie jak np. Ministerstwo ds. Reform Administracji Publicznej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych czy Ministerstwo Sprawiedliwości;
- w przypadku państw członkowskich UE, uczestnictwo specjalnych jednostek nadzoru UE do spraw negocjacji i implementacji (transpozycji) dyrektyw unijnych ma zasadnicze znaczenie, ponieważ odgrywają one nadrzędną rolę w kształtowaniu krajobrazu legislacyjnego i politycznego państw członkowskich.

Ramka 2.4. Cechy centrum decyzyjnego rządu (cd.)

Niektóre z tych jednostek lub instytucji wymagają szczególnie ścisłej koordynacji (albo musi być to ta sama jednostka):

- istnieje istotna relacja pomiędzy polityką regulacyjną a zarządzaniem programem gabinetowym, ponieważ prawidłowo funkcjonująca polityka regulacyjna zakłada opracowywanie ocen skutków regulacji (OSR) projektów ustaw. W krajach, w którym polityka przedmiotowa jest zazwyczaj synonimem ustaw, jednostka odpowiedzialna za OSR musi ściśle współpracować z jednostką, która ustanawia program gabinetu (albo musi być to ta sama jednostka);
- istnieje również ważny związek pomiędzy zarządzaniem zasobami ludzkimi a zarządzaniem budżetem, gdy budżetowanie zadaniowe i przestrzeganie celów budżetowych nakłada na kierowników zasobów ludzkich obowiązek ścisłego przestrzegania budżetu.

Stabilność centrum we wszystkich cyklach politycznych to kwestia wymagająca wiele uwagi. Instytucje centrum są konstruowane w miarę możliwości w taki sposób, aby oprzeć się wahaniom cyklu politycznego i funkcjonować w sposób stabilny w kolejnych okresach wymaganych dla wdrażania strategii długookresowych. Stabilność kluczowych funkcji i struktur spowoduje wzrost pewności co do tego, że wizja jest traktowana poważnie, oraz że kraj będzie posiadał instytucjonalny potencjał realizacji wizji.

Zewnętrzny nadzór i audyt pomagają w zagwarantowaniu, że wizja strategiczna i jej wdrażanie pozostają na dobrej drodze oraz że centrum, wraz z innymi podmiotami, jest odpowiedzialne za postępy jej wdrażania oraz może zostać pociągnięte do odpowiedzialności w przypadku braku postępów. W wielu krajach europejskich krajowa instytucja kontrolna zapewnia wartościowy, niezależny ogląd nie tylko skuteczności, lecz również efektywności polityk rządowych. W przypadku opracowywania nowych ustaw i strategii, niektóre kraje europejskie powołały zewnętrznych obserwatorów (zainteresowane podmioty spoza rządu) w celu udzielania wskazówek oraz kwestionowania wniosków, jeżeli nie zostały one opracowane z należytą dbałością i uwagą.

Pierwszą linią zaangażowania efektywnego centrum jest prognozowanie politycznych priorytetów w kluczowych obszarach i dzielenie się nimi z właściwymi ministerstwami, a także zagwarantowanie, że priorytety polityki są spójne i ustrukturyzowane. „Ustrukturyzowany rząd” – czyli zdolność do zagwarantowania, że złożone cele polityczne mogą zostać zrealizowane oraz że osiągnięcie celów politycznych wysokiego szczebla nie jest zakłócanie przez niepowodzenie spowodowane ich złożonością – jest często niewielka. Zapewnienie spójności politycznej jest nadrzędnym wyzwaniem zarządzania publicznego we wszystkich krajach członkowskich OECD. Jednolite stanowisko w sprawie przekrojowych celów politycznych ma zasadnicze znaczenie, jeżeli rząd chce podtrzymać swoją wiarygodność, osiągnąć cele strategiczne oraz jeżeli cele te mają zostać osiągnięte bez marnowania zasobów. Sprzeczna z interesem publicznym jest sytuacja, w której część rządu ponosi klęskę w realizacji polityki, a bezpośrednio sprzeczna z interesem publicznym jest sytuacja, w której jedno działanie rządu natrafia na działanie przeciwne lub zakłócające czynności podjęte przez drugą stronę.

Źródło: OECD (2011), *Greece: Review of the Central Administration*, Przegląd Polityk Publicznych OECD, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en>.

Mimo powyższego, lista osiągnięć Polski we wdrażaniu ram zarządzania rozwojem, powiązanych z nimi 9 średniookresowych zintegrowanych strategii oraz ich planów strategicznych, może posłużyć do zilustrowania przeszkód, z jakimi borykają się nadal instytucje centrum przy efektywnym wdrażaniu strategii. Wiele zintegrowanych strategii średniookresowych nie zostało jeszcze zatwierdzonych, a zwiększona zdolność wdrażania poprzez ulepszoną koordynację centrum i wieloletnie budżetowanie zadaniowe pozostają niezrealizowane. Innymi słowy, modernizacja nie została jeszcze ukończona:

- Wewnętrzne i zewnętrzne konsultacje w sprawie kluczowych zintegrowanych strategii, a w szczególności w sprawie SSP, zakończyły się w grudniu 2011 r., jednak strategie te po dwóch latach nadal wymagają zatwierdzenia. Opóźnienie to ilustruje zastój w przeprowadzaniu reformy, który musi zostać przezwyciężony, jeżeli realizowane pod przewodnictwem centrum ogólnorządowe zarządzanie strategiczne ma ujrzeć światło dzienne.
- Zastój ten prowokuje również do stawiania pytań o zakres, w jakim rząd Polski potrafi efektywnie transponować strategiczne cele rozwoju UE, na przykład te zawarte w strategii „Europa 2020” oraz w finansowanych ze środków UE Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia, integrując je ze strategią krajową lub niższego szczebla, ponieważ większość krajowych strategii nie została nadal zatwierdzona ani wdrożona.
- Polskie ramy zarządzania rozwojem dotyczą zarówno polityki rozwoju społecznego, jak i gospodarczego. Tymczasem ramy te nie zostały zastosowane do całego spektrum podejmowania decyzji przez rząd: szereg istotnych inicjatyw strukturalnych wdrożono w całości poza systemem, w trybie doraźnym, w odpowiedzi na krótkoterminowe potrzeby polityczne (Zawicki i in., 2012). Kwestią budzącą wątpliwości nie jest zasadność podjęcia tych decyzji poza ramami zarządzania rozwojem. W rzeczy samej, te decyzje zostały szeroko nagłośnione przez rząd i zdominowały debatę publiczną, co zawsze jest zdrowym zjawiskiem w demokracji. Praktyki w zakresie dobrego rządzenia OECD sugerują, że brak konsekwencji w procesach wykorzystywanych przy podejmowaniu ważnych decyzji ma negatywny wpływ na postrzeganą przez społeczeństwo zasadność podejmowania decyzji przez rząd. Konsekwentne stosowanie przepisów umożliwiających podejmowanie strategicznych decyzji politycznych jedynie po przeprowadzeniu rygorystycznych badań i debaty oraz znaczących konsultacjach – czyli reguły, które w sposób wyraźny są rozważane w ramach zarządzania rozwojem oraz takich zintegrowanych planach strategicznych jak np. SSP – wydaje się wzmacniać ich zasadność w oczach zarówno właściwych resortów, jak i społeczeństwa, przyczyniając się w ten sposób do poprawy zaufania do państwa jako obrońcy interesów publicznych.
- W wielu krajach OECD składanie sprawozdań przez służbę cywilną na ręce szefa rządu (w Polsce np. służba cywilna w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), samodzielnie lub we współpracy z rządowymi jednostkami finansów i zarządzania, służy staraniom na rzecz opracowywania, wdrażania i monitorowania sprawności i efektywności ogólnorządowych strategicznych ram zarządzania. W Polsce obowiązek ten został w znacznej mierze przekazany MRR (aczkolwiek wówczas we współpracy z KPRM). Chociaż nie ma na pierwszy rzut oka powodu do kwestionowania tej decyzji w oparciu o jej pierwotne uzasadnienie, wywołała ona niezadowolenie w resortach, które kwestionowały sens decyzji o skupieniu tak dużego zakresu władzy w ramach jednego

ministerstwa siostrzanego (Zawicki i in., 2012) – co mogłoby w rezultacie zaszkodzić chęci współpracy poziomej:

- wskazuje to na potrzebę wprowadzenia rozróżnienia na funkcje liniowe i funkcje koordynacyjne centrum. W wielu krajach OECD istnieje dynamiczny związek pomiędzy instytucjami rządowymi, który poprzez normę i bierną akceptację lub w sposób wyraźny w regulacjach lub ustawodawstwie, kładzie nacisk na obowiązki koordynacyjne instytucji centrum, wraz z wymogiem dla właściwych resortów w zakresie współpracy z instytucjami centrum na rzecz przeprowadzenia procesu decyzyjnego w odniesieniu do polityki strategicznej;
- Kancelaria oraz MRR, wraz z Ministerstwem Gospodarki, Finansów, Spraw Zagranicznych, Administracji i Cyfryzacji (zob. kolejne sekcje) są właśnie takimi instytucjami centrum, jednak ich obowiązki w zakresie koordynacji nie zostały sformułowane w ustawodawstwie ani nie są, jak się wydaje, jasno pojmowane (lub akceptowane) przez inne kluczowe ministerstwa;
- należy zająć się tą kwestią, choćby w celu optymalizacji skuteczności i efektywności, z jaką Kancelaria, MRR i inne resorty skupione w ramach centrum mogą realizować swoje obowiązki – na przykład obciążenie pracą w MRR wzrosło znacząco w związku z negocjowaniem i realizacją kontraktów terytorialnych z województwami, które mają obejmować całość programowania operacyjnego instytucji rządowych na szczeblu centralnym, wpływając na rozwój regionu (zob. rozdział 4);
- kwestia ta podkreśla powiązane z nią wyzwanie: podtrzymanie instytucjonalnej zdolności koordynacyjnej centrum niezależnie od rotacji urzędników wysokiego szczebla. Udoskonalanie reform i zapewnienie ich wdrażania i podtrzymywania w czasie nie wymaga wpisywania się w zakres zadań konkretnej jednostki;
- istotnie, doświadczenia OECD pokazują, że należy dokonać rozróżnienia na przywództwo polityczne i instytucjonalnych liderów wdrażania reform w zakresie zarządzania. W idealnym ujęciu obydwa te elementy powinny funkcjonować wspólnie, jednak są to odrębne koncepcje. W niniejszym przeglądzie zawarto tezę, zgodnie z którą instytucjonalni liderzy polityczni są w stanie wdrażać i podtrzymywać reformę zarządzania w sposób, w jaki nie potrafią tego dokonać jednostki.

W świetle poważnych wyzwań społecznych, demograficznych, strukturalnych i budżetowych przedstawionych w poprzednim rozdziale, pozostała część niniejszego rozdziału zawiera ocenę sposobu, w jaki centrum ustanawia cele strategiczne i realizuje je w całej administracji publicznej, w tym poprzez budżet państwa oraz regulacyjne ramy podejmowania decyzji. W dalszej części niniejszego rozdziału skupiono się na następujących zagadnieniach:

- liderach instytucjonalnych koniecznych do podtrzymania efektywnej zdolności koordynacyjnej centrum w czasie w celu efektywnego wdrażania strategii;
- potencjale polskiego rządu do transponowania polityki UE na grunt strategii krajowej;

- potencjałe centrum w zakresie łączenia zarządzania ramami budżetowymi rządu z osiągnięciem wyników politycznych we wdrażaniu strategii krajowej, w szczególności poprzez budżetowanie zadaniowe jako kluczowe narzędzie koordynacji strategii i ich wdrażania;
- potencjałe Polski do wykorzystywania strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi przy rozwiązywaniu problemów w tej dziedzinie, w tym zdolności centrum do stworzenia i realizacji planu zarządzania zasobami ludzkimi, który gwarantowałby, że rząd dysponuje odpowiednimi umiejętnościami w ramach zasobów ludzkich w odpowiednich miejscach i czasie w celu realizacji krajowej strategii rozwoju w perspektywie średniookresowej (załącznik C zawiera bardziej szczegółową analizę tych kwestii).

Praktyczne kwestie dotyczące realizacji zadania, jakim jest podejmowanie decyzji w oparciu o dowody (w tym ulepszenie podejmowania decyzji regulacyjnych i budżetowania zadaniowego w Polsce) zostaną omówione w rozdziale 3, podobnie jak kwestie związane z wdrażaniem e-administracji na rzecz sprawnego i efektywnego wykorzystywania informacji i technologii informacyjnych i komunikacyjnych (co zostało w bardziej szczegółowy sposób przeanalizowane w załączniku A).

Liderzy podtrzymywania efektywnego potencjału koordynacyjnego centrum decyzyjnego rządu na rzecz wdrażania strategii

Obecnie rząd Polski jako instytucja wydaje się nadal rozczłonkowany, nie zaś zintegrowany czy też działający na tyle sprawnie, aby efektywnie stawiać czoła wyzwaniom szybko zmieniającej się polityki. Nierównomierna koordynacja pomiędzy instytucjami centrum decyzyjnego rządu, a także pomiędzy tymi instytucjami a odpowiednimi resortami, ma negatywny wpływ na potencjał budowania międzysektorowej synergii i spójności na rzecz maksymalnego zwiększenia wpływu decyzji na osiągnięcie wyników dla dobra obywateli. Koordynacja wewnątrzresortowa i międzyresortowa w ramach instytucji rządowych wydaje się sporadyczna, doraźna i nieskuteczna.

Wyeliminowanie rozczłonkowania i wzmocnienie koordynacji na rzecz ulepszenia jakości decyzji podejmowanych w oparciu o dowody dotyczy kwestii promowania otoczenia zarządzania publicznego, które wspierałoby innowacyjność polityki i zarządzania. Innowacyjność może mieć charakter wewnętrzny, w obrębie sektora publicznego, dzięki dzieleniu się z centrami odpowiedzialności dobrymi praktykami i innowacyjnymi pomysłami, które można dostosować w taki sposób, aby stanowiły rozwiązanie dla różnych wyzwań politycznych w całym rządzie, a także zewnętrzny – w gospodarce krajowej poprzez ograniczenie biurokracji oraz zbędnych lub przestarzałych przepisów, a także ułatwienie współpracy sieciom kluczowych podmiotów sektora publicznego i prywatnego w administracji, biznesie i środowisku akademickim na rzecz stworzenia i komercjalizacji nowych, innowacyjnych produktów i usług.

Wykorzystanie ICT jest jednym ze sposobów ograniczenia wspomnianego rozczłonkowania. Można to osiągnąć poprzez utworzenie platform w celu ułatwienia komunikacji pomiędzy ministerstwami, co obecnie jest w planach rządu, przez ponowne wykorzystanie danych i usług celem zagwarantowania jak najlepszych doświadczeń użytkowników oraz poprzez skoncentrowanie świadczenia usług w zakresie e-administracji na potrzebach użytkowników (zarówno obywateli, przedsiębiorstw, jak i wewnętrznych użytkowników administracji publicznej).

Jak się wydaje, obecnie w Polsce nie ma w łatwy sposób identyfikowalnych przywódców czy liderów reform administracji. Nie ma już „serca” reformy, które wyznaczałoby jej rytm, jak czyniły to KPRM i MRR, kiedy opracowywano i zatwierdzano ramy zarządzania rozwojem. Dlatego w celu ukończenia procesu reform, Prezes Rady Ministrów może wskazać liderów instytucjonalnych na szczeblu politycznym nadzorujących tę zmianę. „Lider” nie musi być utożsamiany jedynie z jednostką. Komitet sterujący lub grupa odniesienia złożona z wyższych przedstawicieli politycznych z kluczowych instytucji centrum mogłyby zostać wyznaczone na liderów sterujących reformą i monitorujących postępy jej wdrażania w trybie bieżącym. Ponadto liderzy instytucjonalni mogliby składać regularne sprawozdania z postępów prac dla rządu, parlamentu i obywateli. W tym celu rząd mógłby rozważyć następujące zalecenia:

- premier mógłby ogłosić zobowiązanie rządu do dokończenia procesu reformy sposobu sprawowania rządów w określonych ramach czasowych, na podstawie ogólnodostępnej „mapy drogowej”;
- Rada Ministrów mogłaby zakończyć zatwierdzanie wszystkich pozostałych strategii średniookresowych, w tym strategii Sprawne Państwo;
- premier mógłby wskazać liderów instytucjonalnych na szczeblu politycznym nadzorujących wdrażanie reformy centrum decyzyjnego rządu. Proces ten może zostać ułatwiony dzięki nadaniu uprawnień Komitetowi Rady Ministrów w zakresie ułatwiania koordynacji reformy centrum, przy czym mandat ten mógłby obejmować:
 - koordynację, informowanie i raportowanie w zakresie zintegrowanego wdrażania strategii, podejmowania decyzji w oparciu o dowody i skuteczność działania, a także budżetowania zadaniowego we wszystkich instytucjach administracji na szczeblu centralnym oraz w regionach;
 - zatwierdzanie inicjatyw reform w postaci zaleceń do pełnego zatwierdzenia i wdrożenia przez Radę Ministrów;
 - ścisłą współpracę ze Stałym Komitetem Rady Ministrów ds. Cyfryzacji, Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji oraz Departamentem Służby Cywilnej KPRM, aby w trakcie nadchodzącego okresu programowania przekrojowe kwestie, które mają następstwa dla e-administracji i strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi, zostały należycie zintegrowane z procesem wprowadzania 9 zintegrowanych strategii i głównymi reformami w zakresie sprawowania rządów;
 - nadzorowanie procesu tworzenia i realizacji sprawnego monitorowania i raportowania z postępów wdrażania reformy, a także wpływu tych reform na wyniki krajowe w czasie;
- w ten sposób premier mógłby utworzyć trzy podkomitety ministrów wspierających komitet, przy czym każdy odpowiadałby za jedną z trzech osi reform. Współprzewodniczyć tym komitetom mogliby kluczowi ministrowie centrum decyzyjnego rządu odpowiedzialni za dany obszar tematyczny:
 - podkomitet centrum decyzyjnego rządu ds. koordynacji wdrażania strategii średniookresowych mógłby funkcjonować pod wspólnym przewodnictwem Kancelarii i Ministra Rozwoju Regionalnego, którzy mogliby być nazywani współ-liderami tego obszaru;

- podkomitet ds. budżetowania zadaniowego mógłby działać pod przewodnictwem Ministra Finansów, którego można by nazywać liderem wdrażania reformy budżetowania zadaniowego (BZ) (zob. kolejny rozdział poniżej);
- podkomitet ds. podejmowania decyzji w oparciu o dowody (zob. rozdział 3) mógłby funkcjonować pod przewodnictwem Ministra Gospodarki;
- rząd mógłby nadać Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jako sekretariatowi komitetu, uprawnienia w zakresie bliskiej, stałej współpracy z kluczowymi ośrodkami odpowiedzialnymi w instytucjach centrum decyzyjnego rządu. Kancelaria mogłaby utworzyć tymczasowe „zespoły zadaniowe” wspomagające komitet, wykorzystując w tym celu urzędników z różnych ministerstw, w celu zajęcia się złożonymi kwestiami reformy oraz wydania zaleceń co do zintegrowanych planów wdrażania reform;
- rząd mógłby sformułować (za pośrednictwem regulacji lub ustawodawstwa) i ogłosić podział uprawnień poszczególnych ministerstw właściwych dla określonych sektorów oraz instytucji koordynujących centrum decyzyjnego rządu:
 - listę instytucji Centrum decyzyjnego rządu mogłaby obejmować KPRM, Centrum Legislacji oraz Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji;
 - uprawnienia koordynacyjne instytucji centrum decyzyjnego rządu mogłyby obejmować wszystkie strategiczne inicjatywy polityczne i budżetowe opracowane w celu wdrażania średniookresowych zintegrowanych strategii w taki sposób, aby podejmowanie wszystkich krajowych decyzji w istotnych kwestiach odbywało się w całości w ramach administracji rządowej, było procesem zintegrowanym, opartym na dowodach i spójnym z celami strategicznymi UE, a jednocześnie opierało się na długookresowych interesach Polski i jej obywateli;
 - informacje o roli koordynacyjnej centrum decyzyjnego rządu można by rozpowszechnić w całej administracji w taki sposób, aby zagwarantować, że odpowiednie resorty rozumieją, iż ich uprawnienia sektorowe i poszczególne inicjatywy polityczne mają największe szanse na wdrożenie w ramach spójnego, zintegrowanego strategicznego planu rządowego, a w ich najlepszym interesie leży współpraca pozioma z instytucjami centrum decyzyjnego rządu, umożliwiająca postęp w realizacji ich własnych programów sektorowych.

Podkomitety i ich macierzysty Komitet Koordynacyjny mogłyby korzystać ze wsparcia sekretariatu, który mógłby być zlokalizowany w KPRM celem zapewnienia ścisłej współpracy z zespołami zadaniowymi z kluczowych ośrodków odpowiedzialności w ministerstwach centrum (MRR, MAC, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki itd.). Komitet Koordynacyjny mógłby nadzorować wdrażanie reformy poprzez zatwierdzanie inicjatyw reform w postaci zaleceń dla Rady Ministrów do zatwierdzenia i wdrożenia. Komitet Koordynacyjny, wspierany przez sekretariat w Kancelarii, mógłby również zagwarantować, że wszystkie trzy podkomitety ściśle współpracują z Komitetem Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji (załącznik A) i z

Departamentem Służby Cywilnej KPRM w taki sposób, że przekrojowe kwestie o następstwach w dziedzinie e-administracji i zarządzania zasobami ludzkimi są należycie rozpatrywane, zaś 9 zintegrowanych strategii i reformy rządu zostają wdrożone w zbliżającym okresie programowania. Do stałych obowiązków Komitetu Koordynacyjnego mogłyby również należeć prowadzenie sprawnego monitoringu i składanie sprawozdań z postępów prac (zob. rozdział 5).

Zarządzane negocjacjami i transpozycją polityki UE na grunt strategii krajowej

Od państw członkowskich UE oczekuje się włączenia priorytetów strategicznych UE i dyrektyw do planów krajowych, na przykład chodzi tu o sposób, w jaki sposób planują osiągnąć – na szczeblu krajowym – cele wytyczone w ramach strategii „Europa 2020” (ramka 2.3). Mniejsze lub nowe państwa członkowskie UE mogą jednak borykać się ze szczególnymi wyzwaniami w tym zakresie, ponieważ wykazują skłonność do obierania strategii i priorytetów UE za podstawę tworzenia własnych strategii krajowych i priorytetów, bez uprzedniego opracowania własnej przejrzystej wizji krajowej. W przypadku wszystkich państw członkowskich UE istnieje potrzeba zachowania równowagi pomiędzy wypełnianiem obowiązków unijnych i przewidywaniem przyszłego kontekstu UE a opracowywaniem kierunków działań krajowych. Wyzwanie to przejawia się w poszczególnych krajach na różne sposoby. Na przykład w Estonii strategię zostały opracowane i umotywowane potrzebą sprostania wymogom członkostwa w UE. Jednak nie zapewniło to stworzenia spójnego, ramowego, wspólnego programu strategicznego, który obejmowałby szeroki wkład w osiągnięcie wyników gospodarczych, środowiskowych i społecznych, które mogłyby kształtować przyszłe możliwości w dziedzinie konkurencyjności i zarządzania ryzykiem (OECD, 2011c). Z drugiej strony, Finlandia za priorytet obrała określenie swojego stanowiska wobec UE, a następnie podjęcie dalszych działań (ramka 2.5).

Ramka 2.5. Podejście Finlandii do integrowania polityki UE

W kwietniu 2009 r. fiński rząd przyjął raport o polityce Finlandii wobec UE. Raport ten zawierał analizę znaczenia członkostwa w Unii dla Finlandii i ustanawiał podstawowe zasady i kluczowe cele polityki Finlandii wobec UE. Uwzględniał również sposoby rozwoju wpływów Finlandii w ramach UE. Raport ten miał w zamierzeniu pomóc Finlandii w zdefiniowaniu celów na szczeblu UE na nadchodzący okres i przedstawiał dalekosiężne wizje przyszłego rozwoju Unii. Ponadto zaproponowano, aby wnioski i informacje w nim zawarte posłużyły jako podstawa dla zachęcania do dyskusji i debaty na temat członkostwa w UE wśród obywateli oraz wspomagały przyszłe działania nakierowane na rozwój koordynacji spraw UE oraz narzędzi na rzecz skuteczniejszego wywierania wpływu przez kraj jako państwo członkowskie UE.

Źródło: OECD (2010), *Better Regulation in Europe: Finland 2010*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264085626-en>; Finnish Prime Minister's Office (2009), *Government Report on EU Policy*, Prime Minister's Office Publications 20/2009, Helsinki, Finlandia.

W Polsce istnieje świadomość potrzeby zrównoważenia programów strategicznych UE i programów krajowych. Zdolność instytucji rządowych do ustanawiania priorytetów strategicznych dla ich polityki wobec UE i zarządzania regulacjami unijnymi w taki sposób, aby były one w pełni zintegrowane (lub przynajmniej nie były sprzeczne) z 9 strategiami rozwojowymi Polski ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia wspomnianej

równowagi. Wyzwaniem dla instytucji centrum będzie zagwarantowanie, że wraz z postępowaniem rządu we wdrażaniu 9 zintegrowanych strategii w nadchodzącym okresie programowania UE, stosuje ono spójne podejście wspólnie z resortami lub organami niższego szczebla przy integrowaniu zobowiązań polityki UE z własnymi mandatami politycznymi, budżetami i zasobami.

Kwestią budzącą wątpliwości jest zakres, w jakim rząd Polski wykorzystuje strategię unijną do sterowania strategią krajową i zarządzania krajowymi ramami budżetowymi, w szczególności zważywszy na wyzwania, przed jakimi stoi Polska, przedstawione w rozdziale 1. Niejasny jest sposób, w jaki ministerstwa zamierzają zintegrować strategię unijną i finansowanie polityki spójności oraz wdrożyć regulacje UE w ramach jednolitego systemu budżetowania zadaniowego. Koszty wdrażania i sposób, w jaki zostaną one pokryte, są uwzględniane jedynie po zakończeniu negocjacji w Brukseli. Tymczasem chociaż ci, którzy opracowują strategie nadrzędne, są świadomi tych powiązań, niekoniecznie jest to wiedza podzielana we wszystkich instytucjach rządowych w Polsce.

Istnieje proces administracyjny transpozycji regulacji UE na grunt polskich ram prawnych, zarządzany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ), które tym samym pełni tutaj funkcję koordynacyjną centrum. Proces jest koordynowany przez Komitet do Spraw Europejskich Rady Ministrów. MSZ monitoruje Dziennik Urzędowy UE i informuje poszczególne ministerstwa o nowych przepisach unijnych. MSZ przekazuje listę kluczowych wymogów w zakresie transpozycji do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która następnie przekazuje ją odpowiednim resortom w ramach programu prac legislacyjnych rządu.

MSZ również systematycznie kodyfikuje informacje dotyczące stanu wdrażania dyrektyw UE, przedkładając je raz w miesiącu Komitetowi do Spraw Europejskich. Zapewnia to członkom Komitetu Rady Ministrów przegląd priorytetów związanych z wdrażaniem legislacji, a także informacje na temat bieżącego stanu wdrażania poszczególnych dyrektyw UE. Dokument ten stanowi podstawę monitorowania prac ustawodawczych związanych z transpozycją dyrektyw UE na grunt prawa polskiego. Planowanie transpozycji poszczególnych dyrektyw UE jest obowiązkiem właściwych ministerstw i ich departamentów.

W związku z powyższym, wydaje się, że nie istnieje systematyczne strategiczne podejście ze strony polskich instytucji rządowych do uwzględnienia wpływu strategii i regulacji UE w krajowych zintegrowanych strategiach na rzecz rozwoju lub w priorytetach wysokiego szczebla. Zarządzanie regulacjami unijnymi jest szczególnie istotne, zważywszy że duży odsetek przepisów przyjmowanych przez Sejm wynika z członkostwa Polski w UE lub jest z nim bezpośrednio powiązany. Jest to kwestia istotna we wszystkich państwach członkowskich UE (ramka 2.6).

Ramka 2.6. Zarządzanie regulacjami UE

Trzy rodzaje unijnych „regulacji”

Istnieją trzy rodzaje wiążących unijnych instrumentów prawnych, z których w kategoriach praktycznych zarządzanie dyrektywami przez państwa członkowskie jest najbardziej powszechne i istotne:

- rozporządzenie – ogólne narzędzie wiążące w całości i stosowane bezpośrednio, bez wymogu transpozycji na grunt przepisów krajowych;
- decyzja – instrument indywidualny, który jest wiążący w całości dla osób, do których jest skierowany;
- dyrektywa – adresowana do państw członkowskich i wiążąca w zakresie rezultatów do osiągnięcia, jednak pozostawiająca państwom członkowskim wybór formy i metody realizowania celów Wspólnoty w ramach ich wewnętrznego porządku prawnego.

Coraz większy odsetek przepisów krajowych powstaje na poziomie Unii. Choć rozporządzenia Komisji są bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich i nie muszą być transponowane do przepisów prawa krajowego, dyrektywy muszą podlegać transpozycji. Pojawia się kwestia sposobu, w jaki można by zagwarantować, że przepisy wdrażające prawo UE są w pełni spójne z leżącymi u ich podstaw celami politycznymi, nie tworzą nowych barier stojących na przeszkodzie sprawnemu funkcjonowaniu jednolitego rynku unijnego, należy też uniknąć nadmiernie rygorystycznego wdrażania oraz nakładania na przedsiębiorców i obywateli zbędnych obciążeń. Transpozycja musi również być przeprowadzana w sposób terminowy w celu zminimalizowania ryzyka niepewności co do stanu prawa, w szczególności w przypadku podmiotów gospodarczych.

Negocjowanie regulacji unijnych

Kraje chcą znaleźć sposoby wywierania silniejszego wpływu na tworzenie prawa unijnego. Jest to dla nich istotne, aby uniknąć problemów technicznych, a także bardziej podstawowych problemów politycznych przy transpozycji (wdrażaniu) dyrektyw unijnych na grunt prawa krajowego, a także zbędnych obciążeń. Jednak często państwa członkowskie uznają ten proces za frustrujący i trudny. Znaczne nakłady energii, czasu i zasobów są często mobilizowane w przypadku kwestii związanych z UE nie tylko przez ministerstwa, lecz również organy regulacyjne, które są zainteresowane prawodawstwem unijnym (np. firmy z sektora telekomunikacyjnego).

Odpowiedzialność za nadzór nad negocjacjami spoczywa zazwyczaj na KPRM lub Ministerstwie Spraw Zagranicznych. W kilku krajach proces ten opiera się na sieci ministerialnej bez wskazywania konkretnego podmiotu przewodzącego, co zdaje się funkcjonować równie dobrze. Struktury koordynacyjne obejmujące interesy różnych ministerstw i śledzące przemiany są często zaawansowane i rygorystyczne, kontrastując ze słabiej powiązanymi sieciowo układami krajowego zarządzania regulacjami. Gwarantują one, że stanowiska negocjacyjne są przejrzyste, jednak ich rzeczywisty wpływ pod względem realizacji konkretnych potrzeb przy stole negocjacyjnym jest mniej jasny. Kilku krajom zalecono, aby dokonały ustalenia priorytetów dokumentacji, co byłoby pomocne przy zagwarantowaniu, że poświęcona uwaga i zasoby zostaną nakierowane na kluczowe dyrektywy. Szczegółowe wytyczne i szkolenia często (lecz nie zawsze) są dostępne dla urzędników zaangażowanych w negocjacje w UE.

Ramka 2.6. Zarządzanie regulacjami UE (cd.)

Powracające w przeglądach zalecenie obejmowało sugestię zgodnie z którą podejście koordynacyjne w UE może zaowocować pomysłami na bardziej efektywną koordynację krajowych prac regulacyjnych. Na przykład mogłoby to być powołanie specjalnego komitetu do spraw krajowej polityki regulacyjnej, z przywództwem ulokowanym na wysokim szczeblu centrum decyzyjnego rządu.

Parlamenty są bezpośrednio zaangażowane w regulacje związane z UE, nawet jeżeli nie odgrywają istotnej roli w krajowym zarządzaniu regulacyjnym. Zazwyczaj tworzone są specjalne komitety do spraw zarządzania sprawami UE. Istnieje niewielka, jednak widocznie zarysowująca się tendencja nabywania przez parlamenty większych uprawnień, na przykład do zatwierdzania stanowisk negocjacyjnych (jeżeli dotychczas nie posiadały tego uprawnienia).

Transpozycja regulacji unijnych

Transpozycja regulacji UE jest często uważana za kwestię problematyczną. Problemy są zróżnicowane:

- podstawowe różnice polityczne, które nie zostały zażegnane w toku negocjacji, wpływają ponownie kiedy dyrektywa wymaga dostosowania do kontekstu krajowego;
- przejrzystość przepisów tworzonych po kolejnych rundach negocjacji (grupy roboczej Rady, Rady Ministrów, Parlamentu Europejskiego), jest o wiele bardziej ograniczona (niektóre teksty tracą spójność), co komplikuje proces transpozycji;
- niektóre kraje wykorzystują transpozycję jako szansę nowelizacji istniejących przepisów prawa krajowego, co może komplikować sytuację;
- kilka krajów stosuje nadmiernie rygorystyczne wdrażanie (ang. *gold-plating*), czyli wykracza poza to, co jest ściśle niezbędne do wdrożenia danej dyrektywy. Może to mieć miejsce ze strachu o to, że podjęte działania będą niewystarczające, w celu uniknięcia późniejszych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub utrzymania wysokich standardów, którym zagraża dyrektywa UE „niższego standardu” (można to uznać za porażkę w negocjacjach);
- w innych przypadkach dyrektywa zostaje dosłownie przeniesiona na grunt prawa krajowego bez uwzględnienia konieczności wprowadzania korekt do wcześniej istniejących przepisów, ponieważ może to być postrzegane jako jedyne praktyczne rozwiązanie dla niespójnego i skomplikowanego tekstu lub odzwierciedla to obawę, że kraj zostanie pociągnięty do odpowiedzialności, jeżeli brzmienie aktu zostanie zmienione.

Tempo w jakim dyrektywy są transponowane jest coraz większe, więc kraje wykazują z czasem mniejsze opóźnienia. Istnieje wysoka świadomość wagi terminowej transpozycji, a kraje obecnie zazwyczaj spełniają wymóg jednego procenta, wyznaczony przez Radę Ministrów UE. Przy interpretacji tych tendencji należy jednak zachować ostrożność. Niektóre wyliczenia zestawiają liczbę przetransponowanych dyrektyw z całkowitą liczbą dyrektyw od 1957 roku, co oczywiście daje niewielki i coraz niższy odsetek. Notyfikacja transpozycji może odbywać się po przyjęciu pierwszego z kilku aktów wykonawczych (oznacza to, że proces nie jest ukończony, nawet jeśli dyrektywę uważa się za przetransponowaną).

Ramka 2.6. Zarządzanie regulacjami UE (cd.)

Podobnie jak w przypadku negocjacji, struktury instytucjonalne i koordynacyjne w zakresie transpozycji są zazwyczaj dobrze ugruntowane. Większość krajów stosuje istniejące krajowe mechanizmy regulacyjne do przeprowadzania transpozycji (na przykład ustawy i przepisy wtórne zatwierdzone przez parlament). Kilka krajów stosuje przyspieszone procesy zatwierdzania, jednak istnieją w tej dziedzinie pewne słabości natury instytucjonalnej. Co zaskakujące, monitoring transpozycji nie zawsze jest prowadzony regularnie, na przykład nie wszystkie kraje posiadają bazy danych służące śledzeniu postępów prac. Tabele korelacji (w celu sprawdzenia przepisów dyrektywy z przepisami krajowymi) wykorzystuje się dość rzadko. Często nie przeprowadza się oceny skutków przed transpozycją – po części odzwierciedla to brak pewności co do ich wartości, ponieważ dyrektywa nie może być nowelizowana, a może mieć bardzo nakazowy charakter.

Interakcja ze strategiami UE w zakresie lepszego stanowienia prawa

Perspektywa krajowa (i regionalna) dotycząca sposobu zarządzania tworzeniem regulacji w Brukseli, jest sam w sobie istotna. Strategie lepszego stanowienia prawa, w tym oceny skutków, zostały wprowadzone przez Komisję Europejską w celu poprawy jakości regulacji WE. Spojrzenie „oddolne” na efektywność tych strategii może być wartościowym wkładem w dalsze ich ulepszanie.

Istnieje szczególna wola lepszego powiązania unijnych ocen skutków z krajowymi ocenami. Wpływanie na strategie zarządzania regulacyjnego Komisji jest ważne dla wielu krajów. Oceny skutków na szczeblu UE są przeprowadzane zanim projekt dyrektywy trafi do Parlamentu Europejskiego. Oznacza to, że zmiany wprowadzone przez PE, a mogą one być znaczące, nie są oceniane (problem ten został poruszony w opublikowanym niedawno raporcie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego poświęconym unijnej ocenie skutków). Inny problem polega na tym, że oceny na szczeblu UE niekoniecznie wychwytyją kwestie problematyczne dla poszczególnych krajów i środowisk (może to być dla nich trudne).

Źródło: OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>.

Dlatego konieczne jest podjęcie starań na rzecz zagwarantowania, że instytucje centrum ściśle współpracujące z Kancelarią, w szczególności MSZ, poświęcają odpowiednio wiele uwagi wpływowi strategii UE i ich przepisom wykonawczym na krajowe strategie i priorytety, szczególnie zważywszy na etap, na którym Polska znajduje się we wdrażaniu swoich 9 zintegrowanych strategii w okresie programowania na lata 2014–2020, oraz zagwarantowania, że zostały one w pełni zrozumiane i uwzględnione przez odpowiednie resorty. Równie ważne jest aby, zważywszy na wyzwania przed jakimi stoi Polska, rząd wniósł do dyskusji przy unijnym stole negocjacyjnym własne kluczowe kwestie strategiczne na wczesnym etapie procesu kształtowania polityki UE. Partnerstwo między Kancelarią a MSZ mogłoby pomóc poszczególnym resortom w skupieniu się na tych kwestiach również w trybie *ex ante*. OECD, za pośrednictwem przeglądów zarządzania publicznego (Przeglądy Polityk Publicznych), udzieliło szeregowi państw członkowskich UE wskazówek typu „jak można zrobić to lepiej” dotyczących negocjacji i transpozycji strategii UE oraz powiązanych z nią dyrektyw, a także ogólnego podejścia do wywierania wpływu na wyniki w Brukseli (zob. na przykład przegląd zarządzania publicznego dotyczący Słowenii [OECD, 2012]). Dlatego rząd powinien wziąć pod uwagę następujące zalecenie:

- zagwarantowanie, że Komitet do Spraw Europejskich blisko i na bieżąco koordynuje, we współpracy z komitetami politycznymi Rady Ministrów, w tym z zaleconym powyżej podkomitetem odpowiedzialnym za nadzorowanie wdrażania przez Polskę zintegrowanych strategii krajowych, nie tylko transpozycję regulacji UE, lecz również aktywnie bierze udział w trakcie fazy negocjacji polityk i regulacji UE. Koordynację tę można ułatwić poprzez regularne wspólne sesje komitetowe w celu dyskusowania przyszłych polityk UE, dla zagwarantowania, że stanowisko Polski odzwierciedla odnośne kwestie strategiczne zawarte w krajowych ramach planowania.

Budżet jako narzędzie realizacji i sterowania strategią

Budżet jest kluczowym narzędziem strategicznego podejmowania decyzji. Musi on być kompleksowy, obejmować wszystkie przychody i wydatki rządu, aby niezbędne kompromisy pomiędzy opcjami politycznymi mogły zostać ocenione w oparciu o twarde dowody w zestawieniu z parametrami ram budżetowych. Budżet dostarcza krytycznych informacji, które stanowią warunek sine qua non racjonalnego wdrażania decyzji strategicznych. Leży to w naturze narzędzi strategicznych, z których rządy korzystają w celu wywierania wpływu na przemiany. Brak nowoczesnego, elastycznego, przejrzystego i skupionego na wynikach procesu budżetowego poważnie ogranicza zdolność rządu do skutecznego działania i dostarczania strategicznych rezultatów obywatelom i przedsiębiorcom w szybko zmieniającym się, pełnym niewiadomych otoczeniu.

Celem wprowadzenia budżetowania zadaniowego z wykorzystaniem informacji o rezultatach lub budżetowania zadaniowego (BZ) jest ulepszenie realizacji polityki na rzecz obywateli poprzez poprawę wdrażania strategii za pośrednictwem zarządzania finansami publicznymi kraju w sposób, który umożliwia rządowi ocenę, czy wydatki prowadzą do osiągania wyników strategicznych. Budżetowanie zadaniowe wzmacnia efektywność alokacyjną i operacyjną, zdolność wieloletniego planowania budżetowego oraz przejrzystość i odpowiedzialność. Budżetowanie zadaniowe jest metodologią, która stara się koncentrować na rezultatach osiągniętych poprzez wydatkowanie w sektorze publicznym, nie zaś na tym, ile wydano na konkretny program rządowy. Zwiększa ono przejrzystość i odpowiedzialność, ponieważ rezultaty wydatkowania można następnie ocenić zestawiając je z celami wydatkowania, a rozbieżności lub nieścisłości mogą zostać skorygowane (a oszczędności lub realokacje mogą zostać wprowadzone dzięki zaniechaniu nieodpowiedniego wydatkowania lub wydatkowania o niskim priorytecie).

O ile sposoby stosowania budżetowania zadaniowego różnią się znacząco, niemal wszystkie kraje OECD wykorzystują obecnie w swojej metodologii budżetowania niefinansowe parametry docelowe/mierniki skuteczności działania.⁴ Zakłada to zazwyczaj opracowanie przez rząd ram, za pośrednictwem których można wyznaczyć cele, a wskaźniki skuteczności działania mogą dokumentować rezultaty. W niektórych krajach cele i wskaźniki są opracowywane jako część ogólnego planu strategicznego rządu; w innych krajach cele i wskaźniki są stanowione i monitorowane zgodnie z priorytetami w konkretnym obszarze polityki. W praktyce oznacza to szereg rzeczy. Informacje te mogą być wykorzystane w celu uzyskania wglądu w sposób, w jaki różne programy przyczyniają się do realizacji celów polityki rządu. W zależności od typu informacji o skuteczności działania, mogą one również pomóc w wyjaśnieniu, dlaczego niektóre programy funkcjonują dobrze i czy są korzystne ekonomicznie. Informacje te, wykorzystywane przy kształtowaniu polityki i budżetu, mogą przyczynić się do opracowywania lepszych programów.

Średniookresowe podejście Polski do budżetowania: jeden kraj – dwa systemy?

Polska obecnie zarządza tradycyjnym systemem budżetowym, który w głównej mierze opiera się na jednostkach organizacyjnych i kontrolach wkładu. Polska jest również w trakcie procesu wprowadzania nowego systemu budżetowania zadaniowego, który początkowo będzie funkcjonował równoległe względem tradycyjnego systemu. System dualny ma zostać wprowadzony w 2013 r. Decyzja w sprawie kolejnych kroków dotyczących systemu budżetowego dopiero zostanie podjęta. W istocie, budżetowanie zadaniowe nie będzie prawnie wiążące, lecz obejmie ogół instytucji rządowych. W rzeczywistości oznacza to, że od 2013 r. Polska będzie mieć dwa „budżety”: tradycyjny budżet i budżety w układzie zadaniowym dla programów operacyjnych finansowanych w ramach unijnej polityki spójności i polityki rozwoju regionalnego wdrażających 9 zintegrowanych narodowych strategii dla Polski.

W związku z powyższym zakres i aspiracje reform przeprowadzanych przez Polskę są imponujące: ich projektowaniu i wdrażaniu poświęcono już wiele wysiłku i wykazano się w tym względzie pomysłowością. Polska ustawa o finansach publicznych z 2009 r. zawiera „rusztowanie” tych reform, jednak wiele szczegółów reformy wymaga jeszcze sfinalizowania. Polska stoi teraz przed trudnymi wyborami w zakresie sposobów wykorzystania zalet zarządzania efektywnością, przy jednoczesnym zminimalizowaniu kosztów pod względem potencjału organizacyjnego i finansowania. W istocie wyzwania, przed jakimi stoi Polska przeprowadzając udaną reformę systemu budżetowego, nie są natury technicznej. Dotyczą one przede wszystkim zdolności rządu polskiego do efektywnego sterowania strategią w celu osiągnięcia znaczących wyników politycznych dla dobra obywateli.

Oczywiście w najbliższych latach należy spodziewać się pewnej elastyczności i potencjalnych korekt w pewnych obszarach reform. Niniejszy przegląd zdecydowanie wspiera starania rządu Polski na rzecz upowszechnienia wykorzystywania informacji o skuteczności w podejmowaniu decyzji oraz na rzecz postępów w procesie reform. Dlatego w niniejszej sekcji dokonano oceny zakresu, w jakim potencjał ten występuje w obecnym polskim systemie budżetowania, i zawiera zalecenia dotyczące tego, co można zmienić w celu efektywnego wdrażania tych reform.

Instytucją centrum, która przygotowuje polski budżet krajowy, jest Ministerstwo Finansów (MF). Jednak tradycyjna rola MF, tj. strażnika budżetu i weryfikatora ustawodawstwa oraz inicjatyw odpowiednich resortów, wydaje się nie być w Polsce dobrze rozwinięta. Prawdopodobnie wynika to z braku uznawania funkcji koordynacyjnych centrum. Mniejszy stopień wpływu na całość administracji publicznej różni się od tradycyjnej roli Ministerstwa Finansów w krajach OECD (ramka 2.7 dotycząca organizacji instytucji gospodarki budżetowej państwa). W rzeczy samej, w przeciwieństwie do praktyki przyjętej w OECD w instytucjach rządowych, polskie MF zdaje się nie odgrywać kluczowej roli w przygotowywaniu i weryfikacji aspektów fiskalnych inicjatyw i projektów ustaw, które zostają przedłożone przez odpowiednie resorty w ramach programów strategicznego wdrażania do zatwierdzenia przez Radę Ministrów.

Zasadne może być również wzmocnienie ram instytucjonalnych w obrębie Ministerstwa Finansów celem wdrożenia budżetowania zadaniowego w całej administracji, tam gdzie ma to uzasadnienie. Jedynie po pełnym zintegrowaniu budżetowania zadaniowego z coroczną procedurą budżetową, jego użyteczność może zostać oceniona w całej administracji publicznej i uzyskać wsparcie jako strategiczne narzędzie decyzyjne do rozpowszechnienia w całym systemie.

Ramka 2.7. Organizacja organu nadzorującego budżet

Znaczeniu silnego organu nadzorującego budżet w osiągnięciu pozytywnych wyników jego realizacji, w szczególności w zakresie dyscypliny budżetowej, poświęcono wiele uwagi w literaturze przedmiotu poświęconej organom budżetowym. Wymiarami silnej instytucji gospodarki budżetowej państwa są: siła polityczna Ministerstwa Finansów, dostępne mu zasoby, ale również, co istotne, wewnętrzna organizacja organu nadzorującego budżet. Organizacje muszą zawsze dostosowywać się pod względem instytucjonalnym, aby odzwierciedlać główne cele aktualnego rządu. Ponadto wiele Ministerstw Finansów musi zmierzyć się z zagadnieniem najlepszej organizacji zasobów kadrowych w celu zmaksymalizowania ich użyteczności. Wiele krajów OECD zorganizowało swoje Ministerstwa Finansów w oparciu o następujące zasady:

- Ministerstwo Finansów powinno naśladować strukturę rządu – powinno składać się z jednostek odpowiadających każdemu ministerstwu lub obszarowi polityki;
- jednostki te powinny stać się „dyrektorami do spraw kluczowych klientów” (ang. *key account managers*) dla danego resortu. Wszystkie ustalenia pomiędzy Ministerstwem Finansów a odpowiednim resortem powinny być koordynowane przez właściwą jednostkę;
- kluczowym zadaniem każdej jednostki powinno być sporządzanie wniosków budżetowych dla stosownego resortu we współpracy z jego biurem ds. budżetu. Wymaga to dysponowania przez jednostkę pewną liczbą ekspertów, którzy posiadają dogłębne rozumienie budżetu przedmiotowego resortu, a także celów politycznych ministerstwa;
- wszyscy „key account managers” powinni ostatecznie zwracać się do dyrektora organu nadzoru budżetowego, który powinien mieć ostatnie słowo w sprawie wszelkich technicznych aspektów budżetu oraz funkcjonować jako doradca Ministra Finansów do spraw budżetowych.

Źródło: Hawkesworth, I., R. Emery, J. Wehner i K. Saenger (2009), „Budgeting in Bulgaria”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 9/3, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-9-5kmh6dn6n4d7>.

Budżet Polski na 2013 rok będzie zawierał aneks z budżetem zadaniowym dla wszystkich instytucji rządowych. Pomimo że sporządzenie BZ będzie korzystne dla wybranych ministerstw, będzie to jednocześnie uciążliwe. Tego typu budżetowanie nie będzie stabilne i wprowadzi zamęt w instytucjach rządowych (oraz w parlamencie). Istnienie dwóch odrębnych budżetów pociąga za sobą problem koordynacji: w jaki sposób rząd będzie zdawać sprawozdania z realizacji tych „budżetów”, w szczególności jeżeli częściowo pozostają ze sobą w konflikcie? Na przykład:

- Dziesięć zintegrowanych strategii średniookresowych z definicji będzie przekraczać uprawnienia ministerstw. Zgodnie z Konstytucją, ministrowie są odpowiedzialni za swoje obszary kompetencji według ich wkładów budżetowych; jednakże każda z dziesięciu zintegrowanych strategii będzie mieć wiodącego ministra/koordynatora, którego obowiązki będą obejmować obszary strategii wykraczające poza kompetencje ministerstwa wiodącego (a znajdujące się w gestii innego ministra). Nie ma jasności co do sposobu, w jaki budżetowanie zadaniowe z wykorzystaniem informacji o rezultatach zrealizuje to trudne zadanie.
- Dyrektywa Rady z listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych dla państw członkowskich musi zostać wdrożona do końca 2013 r. (ramka 2.8).

Zakres, w jakim ta dyrektywa, czyli pakt fiskalny UE wraz z innymi obowiązkami na mocy sześciopaku, wpłynie na średniookresową perspektywę polskiej procedury budżetowej nie został ustalony. Polska będzie potrzebować wzmocnienia potencjału Ministerstwa Finansów w taki sposób, żeby średniookresowe ramy budżetowe odpowiednio odzwierciedlały nowe przepisy budżetowe UE.

Ramka 2.8. Dyrektywa UE w sprawie ram budżetowych

Sześciopak, który wszedł w życie w grudniu 2011 r. (ramka 1.3) obejmuje dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Dyrektywa ta jest wiążąca dla wszystkich krajów UE, jednak pozostawia im pewną swobodę wyboru instrumentu prawnego dla jej transpozycji na grunt prawa krajowego. Ukończenie transpozycji dyrektywy Rady spodziewane jest z końcem 2013 r. Dyrektywa ta ustanawia wymogi dla pięciu wymiarów ram budżetowych: Ministerstwo Finansów powinno naśladować strukturę rządu – powinno składać się z jednostek odpowiadających każdemu ministerstwu lub obszarowi polityki;

- rachunkowość i statystyka: systemy rachunkowości publicznej muszą obejmować w sposób kompleksowy i spójny wszystkie podsektory sektora instytucji rządowych i samorządowych i zawierać informacje niezbędne do generowania danych w ujęciu memoriałowym;
- prognozy makroekonomiczne i budżetowe: prognozy makroekonomiczne i budżetowe muszą być porównywane z najbardziej aktualnymi prognozami Komisji UE i, w stosownych przypadkach, z prognozami przygotowanymi przez inne niezależne instytucje. Znaczące rozbieżności między wybranym scenariuszem makroekonomiczno-budżetowym a prognozami Komisji muszą zostać opisane i uzasadnione;
- numeryczne reguły fiskalne: specyficzne dla danego państwa reguły muszą skutecznie wspierać realizację przez sektor instytucji rządowych i samorządowych jako całość, zobowiązań kraju w obszarze polityki budżetowej w perspektywie wieloletniej. Reguły te muszą stosować się do wartości odniesienia dotyczących deficytu i długu oraz przestrzegać średniookresowych celów budżetowych;
- średniookresowe ramy budżetowe: horyzonty budżetowe muszą obejmować co najmniej perspektywę trzyletnią, tak aby zagwarantować, że podstawą krajowego planowania budżetowego jest wieloletnia perspektywa planowania budżetowego. W szczególności średniookresowe ramy budżetowe muszą obejmować: i) kompleksowe i przejrzyste wieloletnie cele budżetowe; ii) prognozy dotyczące każdej głównej pozycji wydatków i dochodów na dany rok budżetowy i okres późniejszy, w oparciu o niezmienny kurs polityki; iii) opis polityk średniookresowych wraz z ich oczekiwanym wpływem na dochody i wydatki; iv) ocenę tego, w jaki sposób średniookresowe działania mogą wpłynąć na długookresową stabilność finansów publicznych;
- przejrzystość finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz spójny zakres ram budżetowych: ramy budżetowe muszą tworzyć odpowiednie mechanizmy koordynacji między podsektorami sektora instytucji rządowych i samorządowych i obejmować szczegółowe informacje na temat wpływu preferencji podatkowych na dochody oraz wpływu zobowiązań warunkowych na finanse publiczne.

Źródło: Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dn. 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:EN:PDF>.

Pomiar i ocena skuteczności działania jako element procesu podejmowania decyzji budżetowych

Parametry docelowe oraz wskaźniki skuteczności działania są nieodzowne dla wdrażania BZ i są wprowadzane we wszystkich instytucjach rządowych (z powodu strategii reform BZ finansowanych ze środków UE), jednak ich jakość i użyteczność są znacząco zróżnicowane i wydają się nie wpływać na podejmowanie decyzji przez rząd. Niemniej polskie instytucje rządowe podjęły szeroko zakrojone starania na rzecz określenia i rozwoju mierników skuteczności działania. OECD udzieliło rządowi wskazówek w tym zakresie, w szczególności w opracowaniu dotyczącym wskaźników przedłożonym rządowi w 2011 r. jako opracowanie przygotowujące do niniejszego przeglądu. Struktura i filozofia nowego systemu Polski jest w trakcie uzgadniania z tym, co dzieje się w wielu innych krajach OECD, i stanowi solidną podstawę do osiągnięcia postępów w tej dziedzinie.

Sprawne zarządzanie efektywnością wymaga podejścia poziomego opartego na współpracy, dlatego też istnieje potrzeba wprowadzenia zachęt dla urzędników służby cywilnej, aby mogli przyjąć taką zmianę. Ponadto za pośrednictwem szeroko zakrojonych szkoleń należy zapewnić kluczowe kompetencje dotyczące budżetowania zadaniowego. Zachęty te mogłyby po części przybierać formę uznania wyrażonego przez ministra i kierownictwo wysokiego szczebla, a po części przejawiać się w większej przejrzystości wdrażania pomiarów skuteczności działania w ramach corocznej oceny skuteczności pracy urzędników służby cywilnej, która miałaby wpływ na wysokość wynagrodzenia i możliwości awansu.

Tabela 2.4. **Klasyfikacja budżetu dla budżetu tradycyjnego i zadaniowego**

Struktura budżetu tradycyjnego	Przykład	Struktura budżetu zadaniowego	Przykład
Części (84)	Ministerstwa, instytucje, fundusze UE, dotacje samorządów terytorialnych, obsługa zadłużenia	Funkcje (22)	Główne obszary polityki, takie jak funkcja 3: edukacja, wychowanie i opieka lub funkcja 6: polityka gospodarcza kraju
Działy (33)	Działania/obszary takie jak przemysł, rolnictwo czy transport	Zadania (145)	Główne programy, np. 4.4 Zarządzanie długiem publicznym; 6.1 Wzrost konkurencyjności gospodarki
Rozdziały (576)	Podobszary dotyczące sektorów, np. przemysłu, rolnictwa czy transportu	Podzadania (698)	Podzadania, takie jak 6.1.3 Tworzenie warunków do zwiększenia innowacyjności przedsiębiorstw
Paragrafy (229)	Klasyfikacje ekonomiczne, np. wynagrodzenia czy inwestycje	Działania (< 4 000)	Poddziałania, np. 6.1.3.1 Tworzenie warunków dla funkcjonowania przedsiębiorstw

Uwagi: Wiersze tabeli nie powinny być interpretowane przy założeniu, że poziomy struktury budżetu tradycyjnego i zadaniowego są tożsame.

Ekspertki sugerują, że jednym ze sposobów zdobycia politycznego wsparcia dla BZ jest – w przypadku parlamentu – zwrócenie się o poświęcenie większej uwagi pomiarom skuteczności działania w stosunku do parametrów docelowych (Hardt i de Jong, 2011). Niewątpliwie w interesie parlamentu leży nadzór i pociągnięcie rządu do odpowiedzialności za skuteczność działania, a w interesie rządu powinno leżeć podawanie osiągnięć do wiadomości publicznej. Jedną z możliwości mogłoby być zorganizowanie dnia odpowiedzialności za skuteczność działania. Prezes Rady Ministrów mógłby przedstawiać główne rezultaty z poprzedniego roku, a następnie można by

przeprowadzić debatę parlamentarną. Premier mógłby polegać zarówno na informacjach dotyczących skuteczności działania wygenerowanych na podstawie BZ, jak i innych informacjach o skuteczności działania od polskich urzędów statystycznych, organizacji pozarządowych itd.

Poza budżetem, narzędzia pomiaru i oceny skuteczności działania wymagają zintegrowania z mechanizmami oceny skutków regulacji *ex ante* i *ex post*, gdyż narzędzia te są krytyczne dla oceny polityk pod względem identyfikacji sukcesów i porażek oraz ulepszania ich w tym zakresie. Proces pomiaru skuteczności działania obejmuje zdefiniowanie konkretnych i wymiernych celów oraz ocenę ich realizacji. Pomaga to zagwarantować, że strategie pomagają w codziennym podejmowaniu decyzji, zwiększa odpowiedzialność i wiarygodność oraz informowanie na temat poczynionych postępów.

Doświadczenia OECD wskazują, że pomiary skuteczności działania sprawdzają się najlepiej, jeżeli wykorzystywane są w oparciu o jasne cele, dobrej jakości dane i wpisują się w kulturę nieustannego uczenia się i doskonalenia. Jeżeli wskaźniki nie zostaną uzupełnione o bardziej gruntowną analizę jakościową albo jeżeli zostaną powiązane z celem politycznym wdrażanego programu w sposób nieprecyzyjny, istnieje ryzyko, że doprowadzą do sytuacji, w której nagradza się programowanie, które nie osiąga zamierzonego rezultatu albo osiąga efekty przeciwne do zamierzonych. Ponadto skupianie się wyłącznie na „tym, co jest wymierne” prowadzi do niedoceniań lub niewymierności innych istotnych celów w zakresie skuteczności działania. OECD opracowała metodologię w celu wspierania krajów w opracowywaniu pomiarów skuteczności działania (ramka 2.9).

Wieloletni Plan Finansowy, przeglądy wydatkowania i informacje o skuteczności działania

Wieloletni Plan Finansowy (WPF) jest stosunkowo nową koncepcją w polskiej procedurze budżetowej, przyjętą przez Radę Ministrów w 2010 r. (na lata 2010–2013). Obejmuje czteroletni horyzont czasowy i ogólną politykę budżetową, prognozy gospodarcze, szacunki przychodów i rozchodów, saldo budżetowe i zadłużenie (zob. poprzednia część poświęcona SSP). Plan jest aktualizowany corocznie w świetle zmian w budżecie i zatwierdzany przez Radę Ministrów. Plan ten nie ustanawia wiążących ogólnych limitów wydatków, jednak Ustawa o finansach publicznych przewiduje, że cele deficytowe planu powinny być przestrzegane za wyjątkiem „uzasadnionych przypadków”, w których parlamentowi musi zostać przedstawione wyjaśnienie z wyszczególnieniem powodów wprowadzenia wyjątku. Plan ten ma być podstawą przygotowania budżetu i w zamierzeniu ma wspierać polski Program konwergencji, którego celem jest ograniczenie deficytu do 3% PKB do końca 2012 r., mając na uwadze przyjęcie waluty euro w dalszej perspektywie. Cel ten wydaje się realistyczny, zważywszy na dobre wyniki gospodarcze, jakie Polska osiągnęła po światowym kryzysie finansowym – w przeciwieństwie do wielu swoich sąsiadów.

Ramka 2.9. Od ustalania celów do mierzenia rezultatów: siedmioetapowy proces

Pomiar i ocena skuteczności działania wymagają zintegrowania z głównymi inicjatywami politycznymi ex ante i ex post, gdyż narzędzia te są krytyczne dla oceny polityki przedmiotowej pod względem identyfikacji sukcesów i porażek oraz odpowiedniej poprawy polityki. Proces pomiaru skuteczności działania obejmuje zdefiniowanie konkretnych i wymiernych celów oraz ocenę ich realizacji. Pomaga to zagwarantować, że strategię pomagają w codziennym podejmowaniu decyzji, zwiększa odpowiedzialność i wiarygodność oraz informowanie na temat poczynionych postępów. Pomiar skuteczności działania sprawdzają się najlepiej, jeżeli tworzą jasne cele, dane dobrej jakości i wpisują się w kulturę nieustannego uczenia się i doskonalenia.

Istnieje jednak pewne ryzyko – jeżeli pomiary nie zostaną uzupełnione o bardziej dogłębną analizę jakościową, wskaźniki te doprowadzą do sytuacji, w której nagradza się programowanie, które nie osiąga zamierzonego rezultatu albo osiąga efekty przeciwne do zamierzonych. Ponadto skupianie się wyłącznie na „tym, co jest wymierne” prowadzi do niedoceniań lub niewymierności innych istotnych celów działania.

OECD opracowała siedmioetapową metodologię, mającą służyć decydentom jako pomoc w ustalaniu celów dla ich polityki przedmiotowej oraz w przeprowadzaniu oceny realizacji tych celów. Poniższy rysunek przedstawia konkretną ilustrację stosowania metody siedmioetapowej do oceny polityki wzmocnienia egzekwowania przepisów drogowych w celu zredukowania liczby ofiar wypadków drogowych.

Etap 1: Ustanowienie polityk priorytetowych

Wskaźniki muszą być prawidłowo zakorzenione w samej polityce, aby mogły dostarczać wartościowych informacji. Zarazem nierealistyczne i być może niepożądane jest łączenie wskaźników ze wszystkimi inicjatywami politycznymi. Dlatego polityki muszą zostać uporządkowane pod względem priorytetu zgodnie z ich zdolnością do pomocy rządowi w osiągnięciu jego celów strategicznych. Polityka będąca priorytetem powinna zostać sformułowana jako spójny plan działania, wyrażony w sposób przyczynowo-skutkowy i konkretny (zob. przykład poniżej).

Etap 2: Określanie parametrów docelowych

Parametr docelowy jest konkretnym celem, dla którego określono oczekiwany stopień lub poziom realizacji w odniesieniu do powiązanej z nim polityki priorytetowej. Parametry docelowe są bardziej bezpośrednio powiązane ze wskaźnikami rezultatów, a stopień lub poziom realizacji mierzony przez parametr docelowy może opierać się na szeregu parametrów porównawczych, w zależności od podstawowego elementu porównawczego i rezultatów, które chce się uzyskać.

Etap 3: Identyfikowanie kluczowych rodzajów działalności

Działanie jest konkretnym programem, inicjatywą lub projektem wyraźnie wspierającym osiągnięcie parametru docelowego. Działanie musi być systematycznie i jasno powiązane z parametrami docelowymi i powinno być określane przy użyciu czasowników w formie czynnej. Dlatego „szkolić”, „wdrażyć” i „budować” dobrze funkcjonują jako „deklaracje działalności”, lecz na przykład „poprawić”, „wzmocnić” lub „zwiększyć” już nie.

Etap 4: Tworzenie wskaźników produktu

Wskaźniki produktu mierzą postęp realizacji działania, a zatem te dwa komponenty powinny być wyraźnie ze sobą powiązane. Dobrze skonstruowany wskaźnik produktu jest mierzalny, dlatego też wskaźnik musi być ilościowy (czyli wyrażony w jednostkach fizycznych lub monetarnych) oraz określony w czasie (czyli ograniczony do długości trwania odpowiadającego mu działania). Kluczowym pytaniem, jakie należy zadać przy ustanawianiu wskaźnika produktu, jest pytanie o to, co zostanie wytworzone w wyniku mierzonej działalności.

Ramka 2.9. Od ustalania celów do mierzenia rezultatów: siedmioetapowy proces (cd.)

Etap 5: Tworzenie wskaźników rezultatu

Wskaźnik rezultatu mierzy rezultaty działania pod względem ich wkładu w osiągnięcie odpowiadających im parametrów docelowych. Dlatego też są one ściśle powiązane z parametrami docelowymi.

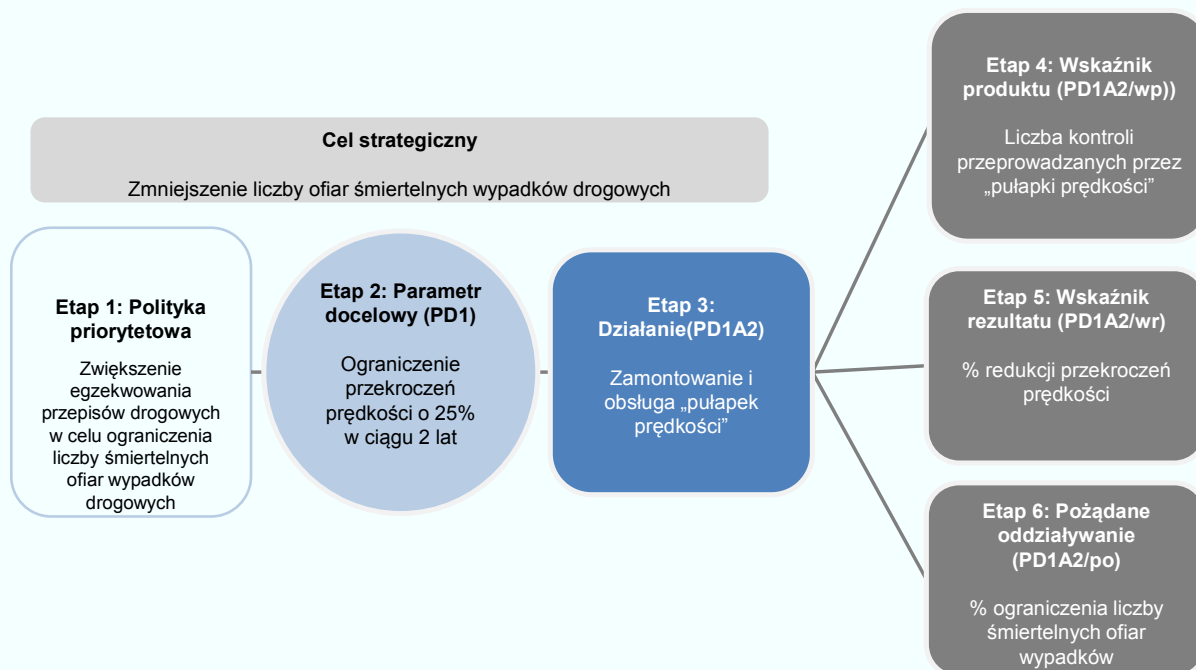
Etap 6: Wskazanie pożądanego oddziaływania

Wskaźnik oddziaływania ustanawia dłuższą perspektywę czasową i zapewnia wgląd w efekt, jaki jeden lub większa liczba rodzajów działań wywiera na priorytetową politykę, a ostatecznie na cel strategiczny. Wskaźniki oddziaływania są szczególnie trudne do opracowania, ponieważ przypisanie lub związek przyczynowo-skutkowy są trudne do ustanowienia, a więc dokonanie bezpośredniego i kompletnego powiązania pomiędzy oddziaływaniem działalności a celem polityki może być trudne. Dzieje się tak, ponieważ inne czynniki, często będące poza kontrolą rządu, mogą mieć swój udział w osiąganiu celu strategicznego lub politycznego. Dlatego bardziej korzystne i właściwe może być określenie pożądanego oddziaływania działalności na politykę priorytetową, a w bardziej podstawowym zakresie, pożądanego oddziaływania polityki priorytetowej na cel strategiczny. Mogłoby to: (i) pomóc ukierunkować myślenie o polityce poprzez zapewnienie ram lub kierunku, w ramach którego można podejmować inne decyzje; (ii) zainspirować działania instytucjonalne i indywidualne w szerszym zakresie.

Etap 7: Określanie odpowiednich jakościowych metod badawczych

Istnieje wiele rodzajów podejścia do określania efektywności działalności lub polityk priorytetowych. Wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania mogą sygnalizować problemy i sprawiać, że rządy będą bardziej intensywnie szukać powodów problemu i określać odpowiednie działania. Jakościowe metody badawcze mogą zapewniać wartość dodaną wskaźników i rozumienie efektywności polityki. Metody badawcze mogą obejmować studia przypadku, grupy dyskusyjne, wywiady i przeglądy (np. wzajemne oceny OECD).

Ilustracja siedmioetapowej metodologii



Źródło: OECD (2013), *Poland: Developing Good Governance Indicators for Programmes Funded by the European Union*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193543-en>.

WPF jest centralnym elementem reformy budżetowania zadaniowego w Polsce. WPF jest przygotowywany zgodnie z nową strukturą budżetowania zadaniowego obejmującego funkcje państwa, wraz z celami i powiązаныmi działaniami. Zapewnia dodatkową platformę dla prezentacji i informowania na temat skuteczności działania. Ministrowie co roku muszą przedkładać Ministrowi Finansów informacje dotyczące wdrażania WPF, w tym informacje dotyczące stopnia, w jakim osiągnięto wyznaczone cele. Informacje te są następnie przedkładane Radzie Ministrów do zatwierdzenia i publikowane. Wiele krajów wprowadziło średniookresowe ramy wydatków i budżetowanie zadaniowe jako część tego samego pakietu reform, na przykład Austria, Francja i Korea (OECD, 2008b).

Jednak z uwagi na fakt, że WPF został wprowadzony dopiero niedawno, istnieją ograniczone dane na temat sposobu, w jaki faktycznie wpłynie na budżetowanie. Jak dotąd poszczególne ministerstwa spodziewają się, że podział funkcji w ramach WPF będzie mieć jedynie charakter orientacyjny. Doświadczenia Szwecji (ramka 2.10) pokazują znaczenie instytucjonalizacji średniookresowych ram wydatków, tak aby wszystkie podmioty były świadome, że rząd jest w nie zaangażowany.

Ramka 2.10. Ramy średniookresowe i pułap wydatków w Szwecji

W Szwecji to parlament ustanawia pułap wydatków na następne trzy lata, jednocześnie podejmując decyzję o limicie całkowitych wydatków instytucji rządowych na przyszły rok budżetowy. Pułap ma zastosowanie do ogółu wydatków budżetowych instytucji rządowych, a także do systemu emerytalnego –jedynie odsetki od długu publicznego są wykluczone. Co istotne, obejmuje to transfery i inne wydatki obowiązkowe. Pułap wydatków podany jest w wartościach nominalnych i funkcjonuje w trybie ciągłym w oparciu o wnioski ze strony rządu.

Pułap całkowitych wydatków zawiera „margines budżetowania” dla nieprzewidzianych wydatków i parlament dysponuje pełną swobodą uznania w zakresie zmian tego pułapu. Daje mu to pewną elastyczność, lecz są to także elementy, które mogą zaszkodzić funkcji średniookresowych ram wydatków. Dlatego pułap nie tylko pozwala tworzyć realistyczne i wiarygodne prognozy, ale też umożliwia parlamentowi i rządowi rzeczywiste ograniczenia uznaniowości corocznej procedury budżetowej w zgodności ze średniookresowymi celami budżetowymi. Innymi słowy, rząd i parlament muszą być zobowiązane do osiągnięcia średniookresowych celów, jak miało to miejsce w Szwecji, kiedy średniookresowe cele budżetowe i pułap wydatków zostały w wysokim stopniu zinstytucjonalizowane.

Wbudowanie WPF w strukturę BZ wraz z powiązаныmi celami i wskaźnikami wskazuje na zamiar wykorzystywania informacji o skuteczności działania w budżetowaniu wieloletnim. Polska ma pewne doświadczenia w tym zakresie, z uwagi na znaczący zakres programowania rozwoju regionalnego na szczeblu krajowym, które współfinansuje wraz z UE.

Strategiczne przeglądy wydatków służą znalezieniu przestrzeni fiskalnej dla nowych priorytetów

Każda strategiczna inicjatywa polityczna wymaga czasu, ażeby osiągnąć fundamentalne wyniki, na przykład ograniczyć przestępczość, uzyskać poprawę zatrudnienia wśród studentów poprzez lepsze kształcenie akademickie, zredukować liczbę śmiertelnych ofiar wypadków drogowych czy poprawić stan środowiska jezior i

rzek. Perspektywa wieloletnia jest zatem konieczna do przeprowadzania strategicznych przeglądów operacyjnych realizowanych w celu monitorowania efektywności wydatków oraz identyfikowania obszarów programowych, które przestały odzwierciedlać rządowe priorytety. Dlatego wydaje się, że bieżąca praktyka nadzoru budżetowego w Polsce nie przewiduje regularnych przeglądów strategicznych przeprowadzanych przez Ministerstwo Finansów. Nowe inicjatywy i programy proponowane przez Radę Ministrów podlegają kontroli, podobnie jak istniejące wydatki w ramach pierwszego etapu procedury planowania budżetu (kiedy ustalane są limity wydatkowania), jednak ministerstwo nie sporządza strategicznych przeglądów wydatków dotyczących istniejących programów lub sektorów w celu mapowania wydatków operacyjnych w zestawieniu z wytyczonymi celami strategicznymi całego rządu. Jest to nietypowe w porównaniu z wieloma krajami OECD. Ministerstwo potrzebuje możliwości współpracy z poszczególnymi resortami w celu nakierowania działań na obszary programowania, w których gruntowna analiza oceniająca wydatki jednosektorowe lub międzysektorowe w zestawieniu ze zintegrowanymi celami strategii średniookresowych, do których dąży rząd, mogą opłacić się, przynosząc oszczędności poprzez wyeliminowanie wydatkowania niskopriorytetowego i zwiększenie wydatkowania o wyższym priorytecie dla lepszego osiągnięcia istotnych wyników politycznych:

- głównym celem strategicznym przeglądów wydatkowania jest identyfikacja przestrzeni budżetowej, opierająca się na ocenie wyników opartych na dowodach w celu efektywnego reagowania na pojawiające się priorytety programowania bez naruszania ram budżetowych rządu albo zagrożenia jego zdolności do osiągnięcia ogólnych celów konsolidacji budżetowej;
- nabiera to dodatkowego znaczenia w świetle wyzwań politycznych i budżetowych, przed jakimi stoi Polska, dlatego pomocne mogłoby okazać się wprowadzenie przeglądów obszarów lub programów wydatkowania przy użyciu informacji o skuteczności działania (zob. rozdział 1).

Kanada wykorzystuje przeglądy wydatków i przeglądy strategiczne od 2007 r. (ramka 2.11). Przeglądy te można wykorzystywać w celu uzgadniania wieloletnich pul środków finansowych z jasnymi parametrami docelowymi skuteczności działania, które należy objąć sprawozdawczością i reewaluacją w ciągu np. czterech lat, podobnie jak australijskie (i kanadyjskie) „przeglądy strategiczne”, o których mowa w ramce 2.11 i 2.12 poniżej.

Wykorzystanie WPF do przygotowywania informacji na temat skuteczności działania i przeprowadzania przeglądów wydatków dla ustalenia wieloletnich puli środków finansowych oraz celów, będzie wymagać zainwestowania w budowanie potencjału w MF (i może wymagać wprowadzenia korekt do Ustawy o finansach publicznych) w celu umożliwienia ministerstwu prowadzenia przeglądów wydatków we współpracy z kierownikami do spraw budżetu w stosownych resortach oraz opracowywania i wprowadzania procesu negocjowania wieloletnich puli środków w całym rządzie. Wprowadzenie takiego systemu poprawiłoby zdolność analityczną ministerstwa. Ponadto kierownicy do spraw budżetu muszą wyrazić akceptację i współpracować, jeżeli przeglądy mają zakończyć się powodzeniem.

Ramka 2.11. Kanadyjski system zarządzania wydatkami i przeglądy strategiczne

Administracja kanadyjskiego Expenditure Management System (EMS) kieruje planowaniem wydatków i podejmowaniem decyzji, realizacją budżetu i nadzorem. W czerwcu 2007 r. ogłoszono nowe podejście do EMS, które gwarantuje, że wszystkie programy rządowe skupiają się na rezultatach uzasadniających wydanie pieniędzy podatników, i że są uzgodnione z priorytetami Kanadyjczyków i z obowiązkami federalnymi.

Przeglądy strategiczne są ważnym elementem EMS: departamenty i organy federalne zobowiązane są do przeprowadzania co cztery lata strategicznego przeglądu dla zbadania ich programowania bezpośredniego i kosztów operacyjnych w celu przeprowadzenia oceny w jaki sposób i czy w ogóle są one uzgodnione z priorytetami rządowymi oraz czy zapewniają najkorzystniejszą wartość. Rezultaty przeglądów strategicznych zostają rozpatrzone przez gabinet w ramach planowania budżetu. Przeglądy strategiczne obejmują dwa nadrzędne cele:

- osiągnięcie doskonałości w zarządzaniu: przeglądy strategiczne wspierają efektywne zarządzanie zasobami rządu na rzecz osiągnięcia rezultatów i stymulowania doskonałości w skuteczności programów i usług na rzecz Kanadyjczyków; oraz
- wiarygodność finansowa: przeglądy strategiczne pomagają w zagwarantowaniu, że całkowite tempo wzrostu wydatkowania jest zgodne z zobowiązaniami rządu w tym względzie – średnio kształtuje się ono poniżej rocznego wzrostu PKB.

Przeglądy strategiczne umożliwiają rządowi bieżącą ocenę adekwatności i skuteczności wydatkowania programowego. W tym celu organizacje podejmujące przegląd strategiczny muszą:

- kompleksowo ocenić 100% ich bezpośredniego finansowania programowego i zidentyfikować obszary, w których programy i korekty polityki mogą poprawić skuteczność programu oraz jego adekwatność; a także
- ocenić szanse poczynienia oszczędności poprzez zidentyfikowanie własnego programowania o najniższym priorytecie i najniższej skuteczności, wraz z potencjalnym zwiększeniem sprawności usług wewnętrznych.

W ramach pomocy w sporządzaniu tych przeglądów dostarcza się parametry docelowe redukcji wydatków, na podstawie których można przeprowadzić realokację finansowania w celu sprostania nowym priorytetom rządu. Na początku procesu dokonywania przeglądu, sekretariat Ministerstwa Skarbu Kanady (Treasury Board Secretariat) wysyła list do każdego departamentu lub agencji prowadzącej przegląd ustanawiając jego zakres, w tym cele dla programowania o najniższym priorytecie i najniższej skuteczności. Przy przeprowadzaniu przeglądów ministrowie i ich zastępcy muszą dostarczyć dowody na skuteczność 100% ich programów i wydatkowania, które umożliwią ministrom z Ministerstwa Skarbu udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy wszystkie programy i wydatkowanie pozostają w zgodności z priorytetami rządu?
- Czy wszystkie programy i wydatkowanie pozostają w zgodności z funkcjami i obowiązkami federalnymi?
- Czy istnieją inne organizacje (np. federalne/na szczeblu prowincji, sektora prywatnego lub sektora non-profit), które lepiej realizowałyby te programy?
- Czy wszystkie programy i wydatkowanie nadal odpowiadają na potrzeby Kanadyjczyków?
- Czy wszystkie programy maksymalizują wartość ekonomiczną?

Ramka 2.11. Kanadyjski system zarządzania wydatkami i przeglądy strategiczne (cd.)

- Czy wszystkie programy efektywnie służą celom, dla których zostały stworzone?
- Czy wymagane są dostosowania w celu poprawy skuteczności ich działania (w tym sprawności i efektywności)?
- Czy te same rezultaty można by osiągnąć mniejszym nakładem pieniężnym?
- Czy organizacja posiada zdolność wydatkowania i zarządzania rezultatami w sposób efektywny?
- Czy można dokonać ulepszeń w zakresie usług wewnętrznych w celu zmaksymalizowania ich skuteczności?
- Czy istnieją szanse ograniczenia nakładania się i dublowania w celu osiągnięcia większej wydajności i oszczędności?

W ramach przeglądów strategicznych korzysta się z zewnętrznych doradców, którzy dostarczają odpowiedzialnemu ministrowi niezależnych wskazówek, a także upewniają ministrów Ministerstwa Skarbu, że w ich ocenie przeprowadzono naprawę kompleksowy przegląd.

Źródło: Rząd Kanady, strona internetowa Treasury Board Secretariat, dostęp – lipiec 2012 r.

Ramka 2.12. Przeglądy strategiczne w Australii

Ramy Przeglądu Strategicznego zostały wprowadzone w 2007 r., aby funkcjonować równolegle ze zdecentralizowanymi ramami oceny i przeglądu programu ministerialnego. Przeglądy strategiczne są zazwyczaj szersze zakrojone niż przeglądy programu (lub wydatkowania) ministerialnego, obejmują cały rząd i zapewniają większy stopień niezależnej kontroli.

Przeglądy strategiczne skupiają się na głównych obszarach polityki i wydatkowania we wszystkich programach lub portfelach i innych znaczących inicjatywach rządu Australii. Przeglądy mogą być również nakierowane i skupiać się na konkretnej kwestii będącej obecnie w obszarze zainteresowań rządu. Szczególną cechą przeglądów strategicznych jest to, że skupiają się na badaniu trwałości adekwatności i skuteczności bieżących programów i rodzajów działalności, a niekoniecznie ich celem jest znajdowanie oszczędności. Każdy przegląd strategiczny funkcjonuje na podstawie zakresu zadań ustanowionego dla każdego przeglądu z osobna w celu uwzględnienia wszystkich lub części Zasad Przeglądu Wydatków (ang. Expenditure Review Principles), w zależności od ich znaczenia. Zasady Przeglądu Wydatków obejmują kwestie oceny adekwatności, efektywności, sprawności, integracji, skuteczności i dostosowania polityki strategicznej.

Program przeglądów strategicznych jest zaaprobowany przez Premiera lub Komitet Przeglądu Wydatków Gabinetu federalnego i przeglądy są rozpatrywane przez Gabinet. Przeglądy strategiczne są prowadzone przez niezależną osobę lub pracownika wyższego szczebla w Departamencie Finansów i Deregulacji („Departament Finansów”), w zależności od natury przeglądu. Zespoły przeglądu różnią się wielkością i w ich składzie mogą się znajdować pracownicy Departamentu Finansów i pracownicy delegowani z odpowiednich agencji liniowych. Wszystkie przeglądy są prowadzone w ramach Departamentu Finansów i przez niego zarządzane. Długość przeglądu strategicznego różni się w zależności od złożoności i rozmiaru polityk i programów objętych przeglądem. Jednak w przypadku większości przeglądów strategicznych dąży się do rozpoczęcia ich po przygotowaniu budżetu i ukończenia do końca listopada, co daje około czterech do sześciu miesięcy, a celem jest zdawanie sprawozdań do Gabinetu federalnego przed ustaleniem budżetu albo jako część kolejnego budżetu.

Źródło: Informacje dostarczone przez australijski Departament Finansów i Deregulacji, luty 2013 r.

Instytucje rządowe na szczeblu centralnym mogą zatem planować stopniowe wprowadzenie systemu przeglądów wydatków w zakresie, który odzwierciedlałby cele strategiczne: programy, które są uznawane za mniej priorytetowe pod względem postępów w realizacji strategicznych celów rządu, mogą być przedmiotem wstępnych przeglądów pilotażowych. Przeglądy te powinny wykorzystywać narzędzia pomiaru skuteczności działania dla budżetowania wieloletniego i analiz. Rząd mógłby najpierw „przetestować” system poprzez uruchomienie kilku pilotażowych przeglądów w obszarach programowych uznawanych za wymagające szczególnie pilnej oceny.

Zważywszy że przeglądy obejmują ustalenie wieloletnich parametrów docelowych skuteczności działania dla danego sektora, mogą one wpisywać się w nowozaplanowaną inicjatywę wprowadzającą cele ministerialne, które powinny być corocznie raportowane do premiera. Cele to mogą być powiązane z wieloletnim planem finansowym. Źródłem inspiracji, choć na inną skalę, mogłyby być brytyjskie umowy o świadczenie usług publicznych (PSA) sporządzane w oparciu o przeglądy wydatkowania i wiążące średniookresowe pule budżetu dla odpowiednich ministerstw (ramka 2.13).

WPF skorzystałby na lepszym powiązaniu z coroczną procedurą budżetową, w szczególności jeżeli poziomy wydatków na następne lata są wiążące. Zarazem poziomy wydatków zawarte w WPF nie powinny zamieniać się w „dolne pułapy” w postaci minimalnych uprawnień do puli dla wydatkujących ministerstw.

Ramka 2.13. Przeglądy wydatkowania i umowy o świadczenie usług publicznych (PSA) w Wielkiej Brytanii

Począwszy od 1998 r. Kompleksowe Przeglądy Wydatków (ang. *Comprehensive Spending Reviews*) obejmowały gruntowne przeglądy celów ministerialnych i planów wydatkowania dla każdego departamentu na okres trzech lat. Kompleksowe Przeglądy Wydatków z pierwszej dekady skupiały się na połączeniu wieloletnich planów wydatkowania z celami polityki dla danego okresu. Dało to początek umowom o świadczenie usług publicznych (PSA), które ustanawiają wymierne wartości dla celów rządu w zakresie programów wydatków publicznych. Każdy departament posiadał własną PSA (quasi-kontrakt) wynegocjowaną ze Skarbem Państwa (*Treasury*) w celu przedstawienia wyników uzyskanych zgodnie z poziomem finansowania dla okresu trzech lat. W ten sposób Skarb Państwa odgrywał główną rolę zarówno w opracowywaniu ram skuteczności PSA i samych PSA poszczególnych departamentów, jak i w procesie Przeglądu Wydatków prowadzonym w każdym departamencie.

PSA zostały wprowadzone w celu dokonywania pomiaru *ex post* produktu/wyników w odniesieniu do wydatków, lecz również jako narzędzie *ex ante* motywujące departamenty do kierowania operacjami na rzecz osiągnięcia odpowiednich rezultatów. Jednak zauważono również, że ustalanie mierników skuteczności PSA i parametrów docelowych nie mogło być stosowane do wszystkich wydatków rządu.

Późniejsze Kompleksowe Przeglądy Wydatkowania w poprzedniej dekadzie przyjęły głębsze podejście, odchodząc od alokacji stopniowego zwiększania wydatków na rzecz przeprowadzania przeglądów podstawowych wydatków poszczególnych departamentów od zera. Wydatki departamentów zostały przeanalizowane w świetle długookresowych celów rządu, w celu dokonania oceny efektywności realizacji i dopasowania wydatków do bieżących priorytetów.

Ramka 2.13. Przeglądy wydatkowania i umowy o świadczenie usług publicznych (PSA) w Wielkiej Brytanii (cd.)

Przeгляд Wydatkowania z 2010 r. skupiał się na ustanowieniu globalnych ram redukcji deficytu budżetowego zakładających realokację budżetu, najlepszy stosunek wartości do ceny i ukierunkowane oszczędności. PSA ewoluują także z odgórnego systemu zarządzania efektywnością do „ministerialnych biznesplanów”, które dostarczają informacji dotyczących skuteczności działania i wydatkowania, obejmującej każdy z departamentów:

- wizja i priorytety do 2014–2015 r.;
- plan reformy strukturalnej, w tym działania i terminy wdrażania reform w ciągu najbliższych dwóch lat; oraz
- wkład w przejrzystość, w tym kluczowe wskaźniki, w oparciu o które publikowane będą dane wykazujące koszt i efekty usług publicznych i działalności departamentów. Sekcja ta zostanie opublikowana w celu przeprowadzenia konsultacji i dla zagwarantowania, że rząd uzgodni najbardziej adekwatne i solidne wskaźniki w sposób terminowy, czyli na początek okresu Przeglądu Wydatkowania w kwietniu 2011 r.

Czas na zintegrowanie budżetowania w całej administracji publicznej z ramami w układzie zadaniowym

Polska musi iść naprzód, gdyż status quo nie zapewni jej narzędzi do efektywnego koordynowania i wdrażania strategii w oparciu o podejmowanie decyzji, które w jasny sposób wiąże alokację zasobów z osiągnięciem rezultatów w spójny sposób obejmujący ogół administracji. Jednak historia BZ w Polsce nie jest historią porażki. Pokazuje natomiast, że wprowadzenie budżetowania zadaniowego to długi proces, który wymaga stałego politycznego kierownictwa/przywódstwa, solidności technicznej i odpowiedzialności/zaangażowania służby cywilnej. Dlatego rząd mógłby wziąć pod uwagę następujący zestaw zaleceń:

- stopniowe wdrażanie jednego systemu budżetowego, który łączy wydatkowanie ze skutecznością działania i wynikami (tam, gdzie jest to zasadne), w oparciu o:
 - publicznie wyrażone polityczne zobowiązanie premiera i KPRM do połączenia w ustalonym horyzoncie czasowym wszystkich budżetów krajowych i finansowanych ze środków UE w jeden budżet zadaniowy korzystający z informacji o rezultatach, oparty na uzasadnieniu, które uwydatnia sukcesy – utrzymując te obszary w rządzie, którym budżet zadaniowy obecnie nadaje wartość jako przykładom dobrej praktyki w zakresie najlepszych sposobów rozszerzania tej pracy na całą administrację publiczną;
 - w najbliższym czasie inicjatywy pilotażowe lub pokazowe, obejmujące te komponenty budżetu zadaniowego, które w sposób wyraźny dodają wartości istniejącej procedurze budżetowej;
 - wykorzystanie tych projektów pokazowych do kreowania zainteresowania politycznego i tworzenie poparcia dla ich uzasadnienia, użyteczności, narzędzi oceny, wskaźników i mierników skuteczności działania w całej administracji publicznej i samorządach, na przykład jasno zdefiniowane mierniki skuteczności działania dla projektów ICT na rzecz zwiększenia

świadczenia usług e-administracji mogłyby prowadzić do lepszych wyborów finansowych, a także do lepszego wdrażania projektu. Uzasadnienie dla finansowania konkretnego portfela projektów w zakresie e-administracji opierałoby się wówczas na tym, czy i jak dobrze osiągają one wyniki skuteczności działania e-administracji, które rząd zidentyfikował w swojej strategii wdrożeniowej;

- wprowadzenie planowania wieloletniego i alokacji zasobów wiążącej środki budżetowe z celami;
- ustanowienie Ministerstwa Finansów budżetowym centrum decyzyjnym oraz ośrodkiem tej reformy w rekomendowanym powyżej Komitecie Koordynacyjnym Rady Ministrów;
- zagwarantowanie, że MF posiada zdolność do prowadzenia procesu modernizacji budżetu wykorzystującego informacje o rezultatach, w sposób efektywny i sprawny w skali całego rządu, zgodnie z najlepszymi praktykami OECD;
- zwiększenie potencjału MF w zakresie współpracy z odpowiednimi resortami w ramach strategicznych przeglądów programowania dla zagwarantowania, że rząd może polegać na gruntownej analizie skuteczności programowania operacyjnego pod względem identyfikowania przestrzeni polityki budżetowej w celu uwzględnienia pojawiających się priorytetów, zwiększenia wyników dla istniejących priorytetów oraz identyfikowania zdolności do realizacji strategii konsolidacji budżetowej w perspektywie średniookresowej;
- upoważnić MF do współpracy z odpowiednimi resortami w zakresie wprowadzania stopniowego systemu strategicznych przeglądów operacyjnych, począwszy od pilotażowych przeglądów tych programów uznawanych za mniej priorytetowe pod względem wspierania strategicznych celów rządu, przy użyciu narzędzi pomiaru skuteczności działania dla wieloletniego budżetowania i analizy, po identyfikację przestrzeni polityki budżetowej w celu zajęcia się pojawiającymi się priorytetami. Przeglądy mogłyby tworzyć podstawę wieloletnich porozumień obejmujących parametry docelowe skuteczności działania i środki budżetowe. Zachęty dla odpowiednich resortów mogłyby zostać włączone w proces przeglądu, na przykład ministerstwa mogłyby mieć możliwość przesunięcia oszczędności do obszarów wydatkowania o wyższym priorytecie w ramach swojego zakresu kompetencji (zamiast konieczności rezygnowania z nich);
- zagwarantowanie, że odpowiednie resorty i agencje mogą określać zdolność do oceny skuteczności działania, wskaźniki i parametry docelowe dla ich obszarów wydatkowania do włączenia ich do budżetu oraz zagwarantować, że zestaw narzędzi do pomiaru i oceny skuteczności działania jest solidny i możliwy do niezależnej weryfikacji, w szczególności poprzez zagwarantowanie, że odpowiednim urzędnikom służby cywilnej, zarówno w MF, jak i w poszczególnych resortach odpowiadających za opracowywanie metod budżetowania zadaniowego, oceny skutków, wskaźników itd. oraz zarządzanie budżetem zadaniowym dla ich ministerstw/agencji zostaje zapewnione adekwatne szkolenie;
- włączenie Sejmu do dyskusji nad wdrażaniem budżetu zadaniowego. Jasne zobowiązanie się do przejścia na BZ w dwuletniej perspektywie czasowej.

Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi jako narzędzie wdrażania strategii

Osiągnięcie i utrzymanie strategicznego potencjału zakłada optymalizację skuteczności służby cywilnej rządu w celu efektywnego identyfikowania i podejmowania nowych wyzwań poprzez wdrażanie ogólnorządowego systemu zarządzania strategicznego zasobami ludzkimi (załącznik C). Będzie to wymagać od służby cywilnej długoterminowej wizji, która godziłaby zarządzanie zasobami ludzkimi z celami strategicznymi rządu, a także większe zastosowanie planowania strategicznego w zakresie zasobów ludzkich dla zagwarantowania, że rząd dysponuje odpowiednią kadrą o odpowiednich umiejętnościach, w odpowiednim miejscu i czasie.

W ciągu ostatnich kilku lat polski rząd opracował szereg narzędzi umożliwiających modernizację zarządzania zasobami ludzkimi, jednak narzędzia te nie są połączone ze sobą w ramach spójnego, zintegrowanego, strategicznego podejścia. Pomimo opracowania w 2011 r. Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, która przedstawia te narzędzia i inne proponowane działania w ramach zarządzania zasobami ludzkimi, rząd jeszcze jej nie przyjął, o czym mowa powyżej.

Doświadczenia Stanów Zjednoczonych z planowaniem w zakresie zasobów ludzkich mogą okazać się w tym względzie pouczające dla rządu. Office of Personnel Management (Biuro Zarządzania Personelem (BZP)) czyni starania na rzecz dostosowania planowania zasobów personelu z zarządzaniem strategicznym organizacji i wymaga od urzędów corocznego przedkładania planów zarządzania kapitałem ludzkim (ramka 2.14). Plany te określają luki w kompetencjach i strategię ich wypełniania. Doświadczenie to kładzie nacisk na potrzebę przyszłociowej oceny bieżących i przyszłych potencjałów oraz dostosowanie zarządzania zasobami ludzkimi do ogólnej misji i celów strategicznych organizacji rządowych.

W celu wzmocnienia zdolności do wdrażania planowania zarządzania zasobami ludzkimi na poziomie całej administracji, konieczne będzie ponowne zbadanie przez Polskę roli Departamentu Służby Cywilnej KPRM i jego relacji z odpowiednimi resortami. Podobnie jak w wielu krajach, polski rząd przekazał znaczną część obowiązków w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi odpowiednim resortom w celu umożliwienia większej elastyczności ministerstw w odpowiadaniu na ich potrzeby biznesowe. Jednak delegowanie obowiązków bez wystarczającego doświadczenia w zarządzaniu zasobami ludzkimi w odpowiednich ministerstwach lub poza efektywnymi ramami odpowiedzialności ogólnorządowej, które dostarczają pewnej spójności w zarządzaniu zasobami ludzkimi w instytucjach rządowych na szczeblu centralnym, może prowadzić do fragmentacji i zmniejszenia efektywności rządu w szybkim i prawidłowym podejmowaniu nowych wyzwań politycznych.

Ramka 2.14. Strategiczne plany dotyczące zasobów ludzkich, strategiczne dostosowanie i analiza kadry pracowniczej w Stanach Zjednoczonych

W Stanach Zjednoczonych planowanie w zakresie zasobów ludzkich jest częścią systemu strategicznego ujednoczenia, który skupia się na strategii kapitału ludzkiego ujednoczonej z misją, celami i organizacyjnymi założeniami federalnych departamentów i agencji. Wdrażana jest przez kierownictwo wyższego szczebla, a w szczególności przez Chief Human Capital Officer (CHCO), poprzez analizy, planowanie, inwestycje, pomiary i zarządzanie programami kapitału ludzkiego.

Strategie zarządzania kapitałem ludzkim są zintegrowane z planami strategicznymi, planami skuteczności działania i budżetami i są zorganizowane wokół: planowania kapitału ludzkiego, planowania dotyczącego personelu, najlepszych praktyk w zakresie kapitału ludzkiego, dzielenia się wiedzą, a także zasobów ludzkich jako partnera strategicznego. Każda strategia posiada kilka kluczowych elementów, które wskazują efektywność, i jest powiązana z sugerowanymi wskaźnikami, które określają, jak dobrze agencja funkcjonuje w odniesieniu do kluczowych elementów.

Działania i rezultaty realizacji tego systemu są oceniane poprzez udokumentowane dowody w ramach Strategicznego Planu Kapitału Ludzkiego, który obejmuje cele w zakresie kapitału ludzkiego, założenia i strategię; plan dotyczący personelu oraz mierniki skuteczności działania i kamienie milowe.

Na mocy przepisów Biura Zarządzania Personelem (OPM) wdrażających ustawę o CHCO, od agencji wymaga się przedkładania corocznie Strategicznego Planu Kapitału Ludzkiego opisanego przez ten system do OPM.

Wyniki w zakresie efektywności w planowaniu personelu

Każda agencja podchodzi do planowania w zakresie personelu strategicznie oraz w sposób jawny i udokumentowany. Plan dotyczący personelu łączy się w sposób bezpośredni z planami strategicznymi agencji i rocznymi planami skuteczności działania i jest wykorzystywany do podejmowania decyzji w sprawie tworzenia struktur i rozmieszczania kadr.

Zawody i kompetencje krytyczne dla misji zostają określone i udokumentowane, dostarczając agencji podstawowych informacji dla opracowywania strategii naboru, rozwoju i zatrzymywania talentów niezbędnych dla skuteczności programu.

Udokumentowany plan agencji identyfikuje obecne i przyszłe kompetencje pracowników, a agencja wypełnia zidentyfikowane luki w kompetencjach poprzez wdrażanie strategii na rzecz redukcji tych luk, na przykład:

- tworzenie struktur,
- rekrutacja,
- konkurencyjna selekcja,
- przeniesienie pracowników,
- ponowne szkolenie,
- zatrzymywanie pracowników (np. wynagrodzenia, jakość życia zawodowego), oraz
- rozwiązania technologiczne.

Proces prognozowania biznesowego określa prawdopodobne zmiany w zakresie zasobów ludzkich, co umożliwia kierownictwu agencji przewidywanie zmian dotyczących kapitału ludzkiego, które wymagają działania na rzecz zapewnienia skuteczności programu.

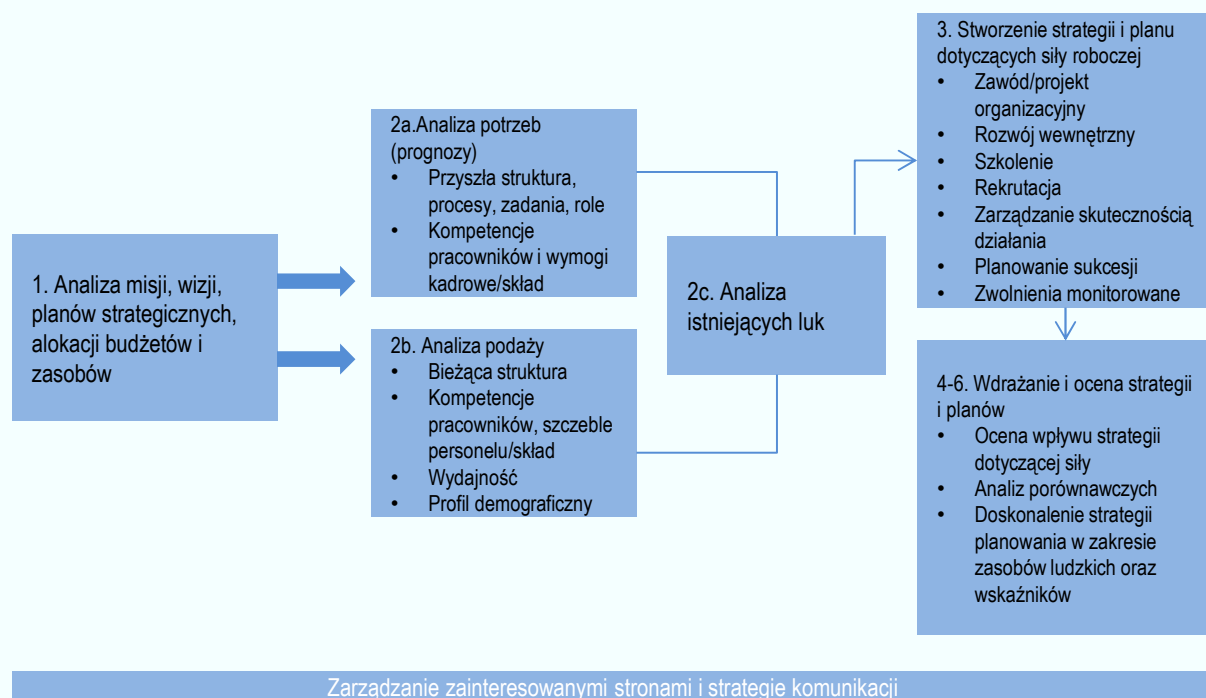
Ramka 2.14. Strategiczne plany dotyczące zasobów ludzkich, strategiczne dostosowanie i analiza kadry pracowniczej w Stanach Zjednoczonych (cd.)

W oparciu o analizy funkcjonalne, w agencji tworzone są struktury umożliwiające osiągnięcie odpowiedniego przemieszczenia i rozmieszczenia personelu dla jak najlepszego wspierania misji agencji.

W oparciu o analizy potrzeb klienta i rozkład obłożenia pracą, agencja wykazuje prawidłową równowagę stanowisk nadzorczych i nienadzorczych na rzecz wspierania misji agencji.

Analiza siły roboczej

W celu wspierania starań agencji na rzecz planowania dotyczącego siły roboczej, OPM wystosowała Federalny Model Planowania Siły Roboczej, który obejmuje ramy analizy siły roboczej. Poniższy diagram procesu ilustruje te ramy:



Źródło: United States Office of Personnel and Management (n.d.), „The Strategic Alignment System”, www.opm.gov/hcaaf_resource_center/3-1.asp, dostęp – lipiec 2012 r.; oraz United States Office of Personnel and Management (2008), Workforce Planning Best Practices, US OPM, Washington, DC.

W Polsce fragmentacja zasobów ludzkich spowodowała poważne różnice w warunkach zatrudnienia w instytucjach rządowych na szczeblu centralnym, szczególnie w przypadku zawodów i stanowisk, które są podobne, a nawet identyczne, w poszczególnych ministerstwach. Decentralizacja władzy odpowiadającej za zarządzanie zasobami ludzkimi przyczyniła się do znacznych rozbieżności w wysokości płac na podobnych stanowiskach w różnych ministerstwach, co szkodzi mobilności w służbie cywilnej. Taka fragmentacja ogranicza zdolność rządu do realokacji fachowców w celu sprostania zmieniającym się i pojawiającym priorytetom. Niektóre kraje, na przykład Australia, Kanada czy Szwecja, opracowały narzędzia na rzecz osiągnięcia odpowiedniej równowagi pomiędzy delegowaniem władzy a odpowiedzialnością. Kanadyjskie Ramy Zarządzania Odpowiedzialnością pokazują znaczenie stosowania wspólnych środków we wszystkich departamentach i agencjach w zakresie opracowywania ogólnorządowej perspektywy, nawet w zdecentralizowanym kontekście federalnym (ramka 2.15).

Ramka 2.15. Kanadyjskie Ramy Zarządzania Odpowiedzialnością

W kontekście zwiększonego nacisku na rezultaty i zarządzanie wydajnością oraz zwiększonego przekazywania funkcji zarządzania departamentom, rząd Kanady opracował Ramy Odpowiedzialności za Zarządzanie Odpowiedzialnością (MAF) w celu zapewnienia ministerialnej odpowiedzialności za rezultaty zarządzania, w tym zasobami ludzkimi. Ramy MAF zorganizowane są wokół dziesięciu kluczowych elementów, które zbiorczo definiują „zarządzanie” i ustalają oczekiwania w zakresie dobrego zarządzania departamentem lub agencją. Ustanawia jasne wskaźniki i mierniki, które mogą być wykorzystywane do mierzenia skuteczności działania w czasie, pomagając kierownictwu, wiceministrom i agencjom na szczeblu centralnym w ocenie postępów i wzmocnieniu odpowiedzialności za rezultaty zarządzania.

MAF są częścią starań rządu w zakresie odejścia od przepisów normatywnych i uciążliwych uregulowań na szczeblu centralnym na rzecz skupienia się na monitoringu opartym na analizie ryzyka i odpowiedzialności za rezultaty. Rząd wykorzystuje coroczne oceny MAF do określania mocnych i słabych stron zarządzania w poszczególnych departamentach i agencjach, a ostatecznie w obrębie całego rządu. Proces oceny prowadzi do konsensusu w sprawie konkretnych planów działania dotyczących poprawy jakości zarządzania, a wreszcie do składania publicznych sprawozdań ze stanu zarządzania. Ocena MAF uwzględnia obecnie również oceny skuteczności działania wiceministrów.

Komponent ludzki MAF zapewnia wspólną strukturę do oceny zarządzania zasobami ludzkimi w departamentach i agencjach. Ustanawia wizję, oczekiwania, kluczowe wskaźniki skuteczności działania oraz powiązane mierniki umożliwiające solidne zarządzanie zasobami ludzkimi. Skupia się na wynikach w zakresie kluczowego personelu, miejsc pracy, kierownictwa i infrastruktury zasobów ludzkich oraz na powiązanych z nimi miernikach. Wyniki te są następujące:

		Wartości służby cywilnej			Rezultaty i skuteczność działania
		Za pośrednictwem swoich działań, kierownicy departamentów nieustannie wzmacniają znaczenie wartości i etyki służby cywilnej w dostarczaniu rezultatów na rzecz Kanadyjczyków (np. wartości demokratyczne, zawodowe, etyczne i ludzkie).			
Rządzenie i kierunek strategiczny Zasadnicze warunki - wewnętrzna spójność, dyscyplina biznesowa i dostosowanie do wyników - zostały wdrożone w celu zapewnienia efektywnego kierunku strategicznego, wspierania ministra i parlamentu oraz dostarczania rezultatów	Polityka i programy Badania na poziomie departamentów i zdolność analityczna są rozwijane i podtrzymywane dla zapewnienia opcji politycznych wysokiej jakości, opracowania programu i udzielania wskazówek ministerstwu	Ludzie Departament dysponuje ludźmi, środowiskiem pracy i skupia się na budowaniu zdolności i przywództwa dla zapewnienia sukcesu i pewnej przyszłości dla służby cywilnej Kanady.	Służba na rzecz obywateli Usługi są skupione na obywatelach, polityki i programy są opracowywane „od środka”, zachęca się do partnerstw i efektywnie nimi zarządza.	Odnośne informacje dotyczące rezultatów (wewnętrzne, służba i program) są gromadzone i wykorzystywane w celu podejmowania decyzji na poziomie departamentów, równoważenia sprawozdawczości publicznej, przejrzyste i łatwe do zrozumienia	
	Zarządzanie ryzykiem Zespół wykonawczy jasno definiuje kontekst biznesowy i praktyki zarządzania ryzykiem organizacyjnym i strategicznym w sposób aktywny.	Zarządzanie System kontroli departamentu (aktywa, pieniądze, ludzie, usługi itd.) jest zintegrowany i efektywny, a leżące u jego podstaw zasady są jasne dla ogółu personelu.	Odpowiedzialność Odpowiedzialność za rezultaty jest jasno przypisana i zgodna z zasobami, a delegowanie odpowiada zdolnościom.		
	Uczenie się, innowacje i zarządzanie zmianą Departament zarządza poprzez ciągłe innowacje i transformacje, propaguje organizacyjne wartości uczenia się, wiedzę organizacji i uczenie się na podstawie własnej skuteczności działania.				

- kadra pracownicza jest utalentowana, profesjonalna, reprezentatywna, zaangażowana i wydajna, z wymaganymi kompetencjami i wartościami umożliwiającymi sprostanie przyszłym potrzebom;
- miejsce pracy, które jest zdrowe, bezpieczne i sprawiedliwe, umożliwia pracownikom efektywną pracę w- pomocnym otoczeniu i w kulturze doskonalenia się;
- silne zdolności kierownicze i menadżerskie w celu efektywnego kierowania organizacjami i ludźmi w złożonym i dynamicznym środowisku;
- efektywna infrastruktura, ułatwiająca efektywne planowanie organizacyjne wspierane przez strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi oraz osiąganie wysokich poziomów zadowolenia klienta.

Ramka 2.15. Kanadyjskie Ramy Zarządzania Odpowiedzialnością (cd.)

Kluczowe wskaźniki skuteczności „zarządzania ludźmi” dostarczają solidnych podstaw, na których kierownicy na wszystkich szczeblach, w tym wiceministrowie i specjaliści do spraw zasobów ludzkich, mogą budować systemy odpowiedzialności za jakość zarządzania zasobami ludzkimi i oceniać wyniki ich organizacji w zakresie zasobów biznesowych i ludzkich. Każdy departament i agencja (za wyjątkiem niewielkich agencji i mikroagencji) w federalnej służbie cywilnej podlega ocenie każdego komponentu MAF. Każdy komponent MAF zostaje następnie podzielony wewnętrznie na obszary zarządzania, z których każdy posiada linie dowodowe z powiązаныmi kryteriami oceny i definicjami dla ułatwienia ogólnej oceny przez obszary zarządzania. Czteropunktowa skala oceny mierzy każdy obszar zarządzania jako silny, akceptowalny, możliwość poprawy lub wymaga uwagi. Roczna ocena skuteczności działania wicepremierów uwzględnia skuteczność działania MAF ich departamentu.

Proces oceny MAF jest przeprowadzany corocznie przez Treasury Board Secretariat (TBS) (OCHRO przeprowadza ocenę komponentu „ludzkiego” MAF) w oparciu o dowody przekazane przez departamenty i agencje na poparcie zdefiniowanych wskaźników ilościowych i jakościowych w tych ramach. Oceny są uzupełniane przez przedstawicieli TBS, włączając proces zapewniania jakości dla zagwarantowania, że rezultaty są solidne, dające się obronić, kompletne i precyzyjne.

Źródło: OECD (2010), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010: Federal Government*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082229-en>.

W celu wzmocnienia zdolności do wdrażania i utrzymywania ogólnorządowego zarządzania strategicznego zasobami ludzkimi, rząd Polski mógłby uwzględnić następujące zalecenia:

- zagwarantowanie, że Departament Służby Cywilnej KPRM jest upoważniony przez Radę Ministrów do prowadzenia ogólnorządowego procesu na rzecz realizacji strategicznej reformy zarządzania zasobami ludzkimi w ramach harmonogramu wdrażania, poprzez ścisłą współpracę z właściwym ministerstwem i jednostkami agencji zasobów ludzkich dla zagwarantowania, że zasoby ludzkie zostaną uwzględnione w tych reformach poprzez:
 - zagwarantowanie, że poszczególne resorty i agencje nabeżdą niezbędne narzędzia i umiejętności w dziedzinie HRM;
 - regularne raportowanie do Rady Ministrów za pośrednictwem komitetu do spraw wdrażania reformy, o którym mowa powyżej w zaleceniu, oraz do Sejmu za pośrednictwem Prezesa Rady Ministrów, w kwestiach strategicznego HRM rządu oraz postępów czynionych w podejmowaniu tych kwestii;
- zagwarantowanie, że Departament Służby Cywilnej KPRM jest upoważniony do bliskiej i stałej współpracy z pozostałymi jednostkami centrum decyzyjnego rządu odpowiedzialnymi za koordynowanie wdrażania dziewięciu zintegrowanych strategii średniookresowych, budżetowania zadaniowego oraz podejmowania decyzji w oparciu o dowody, gwarantując, że strategiczne kwestie rządu dotyczące zasobów ludzkich znajdują pełne odzwierciedlenie w realizacji 9 zintegrowanych strategii średniookresowych, w rocznym budżecie i w wieloletnich planach finansowych oraz we wszelkich testach regulacyjnych, ocenach skutków i założeniach polityki wspierających propozycje ministerialne przedkładane Radzie Ministrów do rozpatrzenia;

- zagwarantowanie, że ta strategiczna reforma zarządzania zasobami ludzkimi obejmuje co najmniej:
 - zwiększenie wykorzystania planowania strategicznego zasobów ludzkich w skali całego rządu dla zagwarantowania, że rząd może zidentyfikować jej luki w zakresie kompetencji i opracować strategie umożliwiające rozwiązanie problemu luk wobec pojawiających się średniookresowych priorytetów strategicznych;
 - kontynuowanie przeglądu systemu wynagrodzeń rządu w celu zagwarantowania, że przyciąga on i zatrzymuje utalentowanych pracowników poprzez standaryzację poziomów płac dla podobnych stanowisk w poszczególnych ministerstwach i ustanowienie poziomów płac dla różnych kategorii zawodowych w oparciu o tendencje na rynku pracy.
 - kontynuowanie reform rozpoczętych w 2012 r., nakierowanych na standaryzację narzędzi w zakresie zasobów ludzkich i modernizację ram zatrudnienia dla służby publicznej, w celu ułatwienia większej mobilności w obrębie służby cywilnej i ulepszenia elastyczności rządu w zakresie przeliczania zasobów ludzkich tam, gdzie są najbardziej potrzebne.

W niniejszym rozdziale zaleca się, aby rząd wziął pod uwagę zagwarantowanie, że wszystkie wnioski (zarówno regulacyjne, legislacyjne, budżetowe, programowe lub inne) przedłożone Radzie Ministrów do rozpatrzenia w sposób spójny formułują ocenę polityki, finansów, zasobów ludzkich i skuteczności działania oraz względy strategiczne potrzebne do maksymalizacji podejmowania decyzji w oparciu o dowody. Kolejny rozdział porusza kwestię zdolności podejmowania decyzji w oparciu o dowody w instytucjach rządowych, skupiając się w szczególności na podejmowaniu decyzji regulacyjnych, praktycznych aspektach wdrażania budżetowania zadaniowego oraz na e-administracji jako narzędziach zwiększania efektywności i sprawności świadczenia usług na rzecz obywateli i przedsiębiorstw, co przyczyniłoby się do zwiększenia zaufania do rządu.

Przypisy

1. Kancelaria i Zespół Doradców Strategicznych zainicjuje działania w zakresie programowania i zagwarantuje, że inicjatywy strategiczne są zgodne z celami strategicznymi ram zarządzania rozwojem.
2. Określone w dokumencie „Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski” przedłożonym Radzie Ministrów.
3. Kwestie te zostały również przeanalizowane w dokumencie „Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030” i „Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju”.
4. *OECD Budgeting Practices and Procedures Database*, www.oecd.org/gov/budget/database, Q. 71 „What types of performance information are produced to assess the government's non-financial performance?”.

Załącznik 2.A1

Uwagi praktyczne przy wdrażaniu budżetowania zadaniowego

BZ: Elementy definiowania i względy polityczne

W rozdziale 2 przeprowadzono analizę roli strategicznej, jaką budżetowanie zadaniowe może odgrywać przy ustanawianiu strategii poprzez nadawanie ram podejmowaniu decyzji budżetowych przez rząd w sposób, który wiąże wydatki z rezultatami i umożliwia decyzjom o wydatkowaniu optymalizację zdolności rządu w zakresie mierzenia zakresu, w jakim wydatkowanie osiąga wyniki krajowej polityki strategicznej, a w przypadku gdy ich nie osiąga, umożliwia odpowiednie korygowanie kierunku. W niniejszym załączniku przedstawiono pewne elementy praktyczne umożliwiające zagwarantowanie, że podejmowanie decyzji finansowych opiera się na solidnych dowodach dotyczących skuteczności działania wydatków na podstawie rezultatów. Ma na celu dostarczenie polskiemu rządowi pewnych praktycznych uwag respektujących naturę i zakres BZ, jako że Polska przystępuje do wdrażania systemu BZ w ciągu najbliższych kilku lat.

OECD wskazało trzy obszerne kategorie budżetowania zadaniowego (tabela 2.A1.1):

- prezentacyjne budżetowanie zadaniowe wymaga publikowania informacji o skuteczności działania w budżetach i w innych dokumentach rządowych (np. w raportach rocznych). Informacje mogą odnosić się do parametrów docelowych, rezultatów albo do obydwu tych elementów. Służy to rozpowszechnianiu informacji w celu uzyskania większej przejrzystości i wiarygodności działań rządowych, jednak nie ma odgrywać decydującej roli w podejmowaniu decyzji;
- budżetowanie zadaniowe z wykorzystaniem informacji o rezultatach wymaga, aby proponowana przyszła lub przeszła skuteczność wpływała na alokację zasobów. Informacje dotyczące skuteczności są wykorzystywane wraz z innymi informacjami w procesie podejmowania decyzji;
- bezpośrednie budżetowanie zadaniowe (ang. direct/formula performance budgeting) wymaga alokacji zasobów w oparciu jedynie o przeszłą skuteczność działania. Taka forma budżetowania zadaniowego jest wykorzystywana jedynie w określonych sektorach, takich jak oświata czy opieka zdrowotna. Na przykład liczba studentów, którzy otrzymują dyplom magistra, zarówno w roku bieżącym, w przeszłości, jak i kombinacja obu tych kategorii, będą determinować przyszłoroczne finansowanie danego kierunku studiów (OECD, 2007).

Tych trzech kategorii nie należy uznawać za wyczerpujące, gdyż w obrębie administracji publicznej i poszczególnych programów mogą pojawiać się różne ich warianty. Tabela 2.A1.2 pokazuje szeroko rozpowszechnione wykorzystanie informacji na temat skuteczności działania w procesie budżetowania. Jednak nie powinno się tych

danych traktować jako wskazujących, iż informacje dotyczące skuteczności działania determinują środki budżetowe. Tabela 2.A1.3 pokazuje, że znakomita większość krajów wykorzystuje informacje dotyczące skuteczności działania po prostu jako pomoc przy negocjowaniu budżetu.

Tabela 2.A1.1. Kategorie budżetowania zadaniowego

Typ budżetowania zadaniowego	Powiązanie pomiędzy informacjami o skuteczności działania a finansowaniem	Skuteczność działania planowana lub rzeczywista	Główny cel w procedurze budżetowej
Prezentacyjne	Brak powiązania	Parametry docelowe skuteczności działania i/lub rezultaty skuteczności działania	Odpowiedzialność
Budżetowanie z wykorzystaniem informacji o rezultatach	Powiązanie luźne/pośrednie	Parametry docelowe skuteczności działania i/lub rezultaty skuteczności działania	Planowanie i/lub odpowiedzialność
Bezpośrednie	Bliskie/bezpośrednie powiązanie	Rezultaty skuteczności działania	Alokacja zasobów i odpowiedzialność

Źródło: OECD (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264034051-en>.

Tabela 2.A1.2. Wykorzystanie niefinansowych informacji o skuteczności działania w dyskusjach/negocjacjach budżetowych¹

Sprawozdania z oceny	Parametry docelowe skuteczności działania		
	Tak	Nie	Ogółem
Tak	Australia, Austria, Kanada, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Japonia, Korea, Luksemburg, Holandia, Nowa Zelandia, Norwegia, Słowacja, Szwecja, Szwajcaria ² , Turcja ³ , Wielka Brytania, Stany Zjednoczone	Niemcy, Islandia, Hiszpania	23
Nie	Meksyk	Belgia, Czechy, Węgry, Włochy, Polska, Portugalia ⁴	7
Ogółem	21	9	

Przypisy: 1. W oparciu o bazę danych OECD Budgeting Practices and Procedures Database, pyt. 83 „Czy informacje dotyczące skuteczności działania są wykorzystywane jako część dyskusji/negocjacji budżetowych pomiędzy instytucją gospodarki budżetowej a ministerstwami?” Szwajcaria: ograniczona liczba agencji (23 z 70) jest zarządzana przez mandat zadaniowy i budżet globalny (MPM). Są to głównie agencje generujące wymierne usługi. Agencje o dużym zaangażowaniu w przygotowywanie i formułowanie polityki nie otrzymują statusu MPM.3. Turcja: jedynie siedem instytucji pilotażowych wprowadziło parametry docelowe i mierniki skuteczności działania i włączyło je do budżetu oraz do dokumentów potwierdzających. 4. Portugalia: jedynie niektóre ministerstwa sektorowe wprowadziły niefinansowe informacje dotyczące skuteczności działania.

Budżetowanie zadaniowe odzwierciedla szereg innowacji dotyczących instytucji budżetowych i instytucji zarządzania w różnych krajach. Należą do nich:

- zmiana klasyfikacji budżetu z nakładów na programy: w ramach tradycyjnego budżetowania (w oparciu o nakłady) parlament przyjmuje finansowanie określone zasadniczo przez nakłady (np. „wynagrodzenia w konkretnej instytucji”). Budżetowanie zadaniowe obejmuje finansowanie alokowane przez rząd dla priorytetu politycznego (np. „zwiększenie bezpieczeństwa na drogach”), który będzie zazwyczaj obejmował mniej pozycji;

- w przypadku raportowania w zakresie informacji niefinansowych dotyczących skuteczności działania zazwyczaj rachunki rządu i audyty skupiają się na tym, czy środki budżetowe zostały wykorzystane zgodnie z prawem (np. na świadczeniach dla bezrobotnych, a nie na wynagrodzeniach urzędników służby cywilnej). Sprawozdawczość w budżetowaniu zadaniowym powinna skupiać się na produktach (np. na liczbie przeprowadzonych kampanii „bezpieczeństwo na drogach”) oraz na wynikach (np. ograniczenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych). Pozwala to na poszerzenie wiedzy na temat kosztu niektórych rodzajów działalności oraz zysków przez nie kumulowanych.

Tabela 2.A1.3. Wykorzystanie informacji o skuteczności działania przez organ ds. budżetu państwa w procesie negocjowania budżetu: skuteczność działania w osiągnięciu parametrów docelowych¹

Kraj	Odsetek organizacji rządowych, w których skuteczność działania w osiągnięciu parametrów docelowych jest wykorzystywana przez instytucję gospodarki budżetowej państwa w negocjacjach budżetowych	W jaki sposób parametry docelowe skuteczności działania są wykorzystywane przez instytucję gospodarki budżetowej państwa jako część dyskusji/negocjacji budżetowych		
		Determinują	Wspierają	Nie są wykorzystywane
Australia	81-100%	nie dotyczy	81-100%	nie dotyczy
Austria	0-20%	nie dotyczy	61-80%	0-20%
Kanada	41-60%	0-20%	41-60%	81-100%
Dania	81-100%	21-40%	81-100%	nie dotyczy
Finlandia	0-20%	21-40%	61-80%	0-20%
Francja	81-100%	nie dotyczy	81-100%	nie dotyczy
Grecja		41-60%	nie dotyczy	41-60%
Irlandia	81-100%	0-20%	81-100%	nie dotyczy
Japonia	81-100%	21-40%	21-40%	21-40%
Korea	81-100%	81-100%	nie dotyczy	0-20%
Luksemburg	0-20%	41-60%	41-60%	41-60%
Meksyk		0-20%	21-40%	nie dotyczy
Holandia	21-40%	21-40%	61-80%	0-20%
Nowa Zelandia	81-100%	21-40%	21-40%	41-60%
Norwegia		0-20%	61-80%	0-20%
Polska		81-100%	61-80%	nie dotyczy
Republika Słowacka	81-100%	61-80%	41-60%	0-20%
Szwecja	0-20%	0-20%	21-40%	61-80%
Szwajcaria ²	21-40%	0-20%	21-40%	61-80%
Turcja ³	0-20%	41-60%	61-80%	nie dotyczy
Wielka Brytania	81-100%	nie dotyczy	81-100%	nie dotyczy
Stany Zjednoczone	4	0-20%	41-60%	41-60%
0-20% (prawie nigdy) włączając odpowiedzi „nie dotyczy”	5	1	2	14
21-40% (rzadko)	2	5	5	1
41-60% (czasem)	1	3	4	4
61-80% (często)	0	1	6	2
81-100% (prawie zawsze)	9	2	5	1

Przypisy: 1. W oparciu o bazę danych OECD Budgeting Practices and Procedures Database, pyt. 83 „Czy informacje dotyczące skuteczności działania są wykorzystywane jako część dyskusji/negocjacji budżetowych pomiędzy instytucją gospodarki budżetowej a odpowiednimi/wydatkującymi ministerstwami?” oraz pyt. 88: „Kiedy skuteczność działania w osiągnięciu parametrów docelowych jest wykorzystywana przez instytucję gospodarki budżetowej państwa w procesie formułowania budżetu, w jaki sposób jest wykorzystywana i jak często?”. 2. Szwajcaria: ograniczona liczba agencji (23 z 70) jest zarządzana przez mandat zadaniowy i budżet globalny (MPM). Są to głównie agencje generujące wymierne usługi. Agencje o dużym zaangażowaniu w przygotowywanie i formułowanie polityki nie otrzymują statusu MPM. 3. Turcja: jedynie siedem instytucji pilotażowych wprowadziło parametry docelowe i mierniki skuteczności działania i włączyło je do budżetu oraz do dokumentów potwierdzających. 4. Stany Zjednoczone: brak dostępnych szacunków.

- Prowadzenie przeglądów tam, gdzie wydatkowanie jest oceniane według skuteczności, efektywności i politycznego priorytetu w celu zwiększenia koncentracji na celu, na jaki środki są wydatkowane, na koszcie każdego z programów politycznych oraz na produktach i wynikach, jakie generuje. Przeglądy te mogą być przeglądami ad hoc lub przeglądami systematycznymi; mogą skupiać się na konkretnym obszarze polityki (np. zdrowie) lub na szeregu różnych obszarów w celu określenia przestrzeni fiskalnej. Przeglądy często będą wymagać politycznych wytycznych w celu uszeregowania dwóch inicjatyw ważnych pod względem politycznym;
- wykorzystanie niefinansowych danych dotyczących skuteczności działania w ramach zarządzania budżetem i/lub procedury budżetowej. Może to również przybierać formę budżetowania zadaniowego z wykorzystaniem informacji o rezultatach lub budżetowania bezpośredniego (zob. powyżej); może również mieć miejsce w negocjacjach pomiędzy Ministerstwem Finansów a odpowiednimi resortami i/lub pomiędzy odpowiednim ministerstwem a jego jednostkami i organami wykonawczymi. W krajach OECD istnieje duża rozbieżność pod względem wykorzystania tych informacji, jednak najczęściej informacje o skuteczności działania wykorzystywane są przez poszczególne ministerstwa w celu zarządzania działalnością jednostek wykonawczych, ewentualnie w postaci umów realizacji. Zazwyczaj umowy te są powiązane ze zwiększoną elastycznością nadaną tym organom w celu umożliwienia im zadecydowania o odpowiednim połączeniu nakładów, które będą realizować pożądane produkty i wyniki. Jednym z wskaźników elastyczności są środki ryczałtowe. Jak można zobaczyć w tabeli 2.A1.4, około 2/3 (21) krajów OECD korzysta ze środków ryczałtowych, jednak nie z tym samym pokryciem kapitału i wydatków operacyjnych;
- ściśle monitorowanie bezpośredniego budżetowania zadaniowego w celu utrzymania dyscypliny budżetowej. Budżetowanie zadaniowe nie oznacza, że centrum decyzyjne rządu rezygnuje z dyscypliny budżetowej. Nawet jeżeli dodatkowa elastyczność jest dozwolona i/lub bezpośrednie budżetowanie jest wykorzystywane w niektórych sektorach (np. opieka zdrowotna, oświata) rygorystyczne ogólne pułapy na szczeblu ministerialnym, programowym lub agencyjnym zostaną przez Ministerstwo Finansów utrzymane;
- wykorzystanie średnio-/długookresowych planów strategicznych i ram budżetowych. Jako że większość wyników politycznych można uzyskać jedynie po latach, budżetowanie zadaniowe wymaga perspektywy średniookresowej. W celu nadania adekwatności programowaniu, należy zazwyczaj ustanowić jasne powiązania między programowaniem cyklu wyborczego rządu (dla kadencji parlamentu lub rządu itd.) a jego ogólnymi długookresowymi celami strategicznymi.

Przy opracowywaniu i wykorzystywaniu budżetowania zadaniowego należy stawić czoła szeregowi wyzwań:

- to co jest zmierzone podlega zarządzaniu. Oznacza to, że cele i wskaźniki muszą być kompleksowe, wiarygodne i wymierne, co łatwiej powiedzieć niż zrobić;
- reformy muszą być wdrażane na szczeblu agencji/ministerstwa, co wymaga politycznego zaangażowania i woli zmian;

- nie wszystkie wskaźniki skuteczności działania są przydatne w cyklu budżetowym. Ustawodawcy, ministrowie, analitycy polityczni, specjaliści w zakresie świadczenia usług i obywatele niekoniecznie są zainteresowani tymi samymi informacjami w tym samym czasie, jednak wszyscy muszą być w stanie czerpać wartości z systemu;
- zważywszy na przekrojową ponadrządową naturę niektórych wyników politycznych (np. otyłości wśród dzieci), udane budżetowanie zadaniowe zakłada fundamentalną, trwałą współpracę międzyresortową.

Opracowania OECD (Hawkesworth i in., 2011) pokazują, że w przypadku reform budżetowania zadaniowego w poszczególnych krajach OECD nie sprawdza się zasada, że jedno rozwiązanie jest dobre dla wszystkich. Chociaż kraje mogą stanąć przed podobnymi wyzwaniami i mieć wspólną potrzebę skupienia się na określaniu zakresu, w jakim wydatkowanie realizuje wyniki polityczne, muszą dostosować własny system budżetowania zadaniowego do konkretnych okoliczności. Wymiar, w jakim kraje wykorzystują BZ jest różny: zależy to po części od zakresu, w jakim informacje dotyczące skuteczności działania są wykorzystywane w procedurze budżetowej i od roli, jaką Ministerstwo Finansów odgrywa w odniesieniu do wykorzystywania informacji dotyczących skuteczności działania.

Tabela 2.A1.4. Czy ministerstwa/agencje otrzymują przydziały ryczałtowe?

	Liczba	Kraje
Zarówno dla wydatków operacyjnych, jak i inwestycyjnych, bez żadnych podlimitów	3	Finlandia, Irlandia, Szwajcaria ¹
Zarówno dla wydatków operacyjnych, jak i inwestycyjnych, z podlimitem dla wynagrodzeń	5	Czechy, Węgry, Włochy ² , Słowacja, Wielka Brytania
Jedynie dla wydatków operacyjnych, bez żadnych podlimitów	4	Australia, Islandia, Norwegia, Szwecja ³
Tylko dla wydatków operacyjnych, z podlimitem dla wynagrodzeń	2	Kanada, Dania
Inne	7	Francja ⁴ , Luksemburg ⁵ , Holandia ⁶ , Polska ⁷ , Portugalia ⁸ , Hiszpania ⁹ , Stany Zjednoczone ¹⁰
Brak, szczegółowe środki budżetowe są ustalone	9	Austria, Belgia, Niemcy, Grecja, Japonia, Korea, Meksyk, Nowa Zelandia, Turcja

Przypisy: Na podstawie bazy danych OECD Budgeting Practices and Procedures Database, pyt. 49: "Czy wasze agencje/organizacje wykonawcze otrzymują ryczałtowe środki budżetowe?". 1. Szwajcaria: globalne budżety istnieją jedynie dla agencji MPM, zazwyczaj obejmując dwie kwoty ryczałtowe środków (własne wydatki operacyjne i wydatki inwestycyjne). 2. Włochy: niektóre agencje otrzymują kwotę jako odsetek dochodów podatkowych (np. Agenzia delle Entrate). 3. Szwecja: w przypadku mniejszych pozycji inwestycyjnych (np. komputerów i wyposażenia biurowego) oraz większych pozycji (np. oprogramowania). Inne, z większymi inwestycjami (np. krajowa agencja drogowa) otrzymują jeden środek budżetu dla działań agencji, a jeden dla inwestycji. 4. Francja: środki budżetowe niepowiązane z naturą wydatków. 5. Luksemburg: środki budżetowe są ustalane na podstawie szczegółowego wniosku dostarczonego przez agencję. 6. Holandia: niektóre agencje otrzymują ryczałtowe środki budżetowe obejmujące wydatki operacyjne: duża liczba agencji jest finansowana w oparciu o ich produkcję (czyli budżety bezpośrednie; cena*ilość). 7. Polska: każda agencja otrzymuje ryczałtowe środki budżetowe pokrywające wydatki powiązane z celami nałożonymi przez instytucje rządowe na szczeblu centralnym. 8. Portugalia: zazwyczaj otrzymują ryczałtowe środki budżetowe z dwoma podlimitami dla wydatków operacyjnych i inwestycyjnych. 9. Hiszpania: zależnie od agencji/organizacji i jej wydatków. 10. Stany Zjednoczone: niektóre agencje otrzymują ryczałtowe środki budżetowe; nie jest tak w przypadku gabinetu i dużych agencji.

Co istotne, żaden kraj bezpośrednio nie wiąże wydatków publicznych z informacjami o skuteczności działania. Za wyjątkiem nielicznych obszarów (np. oświata czy opieka zdrowotna), informacje o skuteczności działania są wykorzystywane w celu wspomaganie budżetu, ale nie determinują go. Dlatego dyscyplina budżetowa nie jest zagrożona wprowadzeniem budżetowania zadaniowego. Pomimo że istnieje istotna rozbieżność w parametrach docelowych skuteczności działania wykorzystywanych przez rządy, wiele z nich ogranicza ich liczbę celem zapobieżenia przeciążenia informacją. Stany Zjednoczone mają najwięcej parametrów docelowych skuteczności działania (3 700), na kolejnych miejscach są Słowacja (1 641) i Korea (1 033). Francja, Japonia i Nowa Zelandia mają od 500 do 600 parametrów docelowych każda, a Szwecja ma ich zaledwie 48¹. Sektor publiczny potrzebuje motywacji, szkolenia i nagród za wprowadzenie budżetowania zadaniowego. Wymaga to wsparcia politycznego oraz przewidywalnego i spójnego wdrażania reformy. Reformy typu „stop-go” jedynie hamują rozpęd i mogą stworzyć nieskuteczne systemy.

Wdrażanie BZ: przykład Austrii

Istnieje kilka sposobów wykorzystania budżetowania zadaniowego, jak pokazują bogate doświadczenia poszczególnych krajów. Austria może służyć za przykład sposobu opracowania wiążącej perspektywy średniookresowej dla budżetu i pragmatycznego podejścia łączącego zasoby z rezultatami. Austria musiała zmierzyć się z tradycyjnymi wzorami budżetowymi:

- krótkowzroczne podejście roczne bez perspektywy średnio-, a co dopiero długookresowej;
- dyskusje budżetowe, które skupiły się na wydatkach ministerstw, ale w niewielkim stopniu uwzględniały rezultaty politycznych decyzji z punktu widzenia obywateli;
- system oparty na rachunkowości kasowej, który nie zapewniał pełnego obrazu finansów publicznych;
- brak zachęt i sankcji dla stworzenia odpowiednich zachowań fiskalnych w wydatkujących ministerstwach i jednostkach administracyjnych.

Zainspirowane reformami budżetu w innych krajach, takich jak Nowa Zelandia, Szwecja czy Szwajcaria, które poczyniły ogromne postępy (przy wsparciu OECD), austriackie Ministerstwo Finansów wprowadziło inicjatywę reformy na rzecz ponownego stworzenia systemu budżetowego od podstaw. Reforma ta wymagała nowelizacji konstytucji austriackiej, stąd potrzebny był szeroko zakrojony konsensus polityczny. Aby go osiągnąć, powołano nieformalny komitet złożony z przedstawicieli wszystkich partii politycznych w parlamencie, Trybunału Obrachunkowego (Court of Audit), Kancelarii i Ministerstwa Finansów. MF przedstawiło swoje koncepcje, zaś pozostałe instytucje odniosły się do nich. Komitetowi udało się prowadzić prace bez udziału opinii publicznej, co pozwoliło uniknąć politycznych kontrowersji. Wszystkie zaangażowane instytucje postrzegały reformę jako wolny od wpływów partyjnych projekt modernizujący. Parlament przegłosował jednomyślnie konieczne ustawodawstwo, dzięki czemu uniknięto jakichkolwiek kontrowersji.

Zgodnie ze stanem na 2009 rok, pierwszy etap austriackiej reformy łączył w sobie dyscyplinę budżetową ze zwiększoną elastycznością finansową. Odgórne średniookresowe ramy wydatków (MTEF) zawierają prawnie wiążące pułapy wydatków i

górne limity liczby personelu obejmujące cztery lata naprzód w trybie ciągłym. Projekt rocznej ustawy budżetowej musi przestrzegać granic wyznaczonych w MTEF. Wydatkujące ministerstwa muszą przestrzegać dyscypliny budżetowej, niemniej zyskują elastyczność finansową, ponieważ mogą przerzucać fundusze w ramach swojego portfela finansowego. Pieniądze zaoszczędzone w ramach pułapów wydatków mogą zostać przeniesione i wykorzystane przez dane ministerstwo w przyszłości, nawet na inne cele. Stwarza to zachętę dla każdego z ministerstw do bardziej uważnego wydatkowania pieniędzy podatników („każdy minister jest własnym ministrem finansów”).

Doświadczenia pierwszych trzech lat są zachęcające: ministerstwa, które zawsze deklarowały brak finansowego pola manewru, zaoszczędziły znaczne kwoty pieniędzy. Ogranicza to płatność odsetek (jako że przeniesienia są finansowane, kiedy są konieczne, nie zaś kiedy czynione są oszczędności) i tworzy lepszą wartość ekonomiczną, a tradycyjna „gorączka wydawania” z końcem roku zostaje znacząco ograniczona.

Drugi etap austriackiej reformy (obecnie zapisanej w ustawie) rozpoczął się wraz z budżetem rocznym na 2013 rok, przygotowanym w 2012 r. Kilka elementów reformy łączy w sobie zwiększoną przejrzystość fiskalną z jasnym skupieniem się na rezultatach na rzecz obywateli. Na przykład budżet jest łatwiejszy do odczytania: globalne budżety zastępują bardzo szczegółową strukturę budżetową, której zrozumienie było możliwe jedynie dla specjalistów (a nie dla ogółu społeczeństwa). Liczba prawnie wiążących pozycji w budżecie zostanie zredukowana z ponad 1 000 do około 70. Rachunek zysków i strat oraz bilans będą uzupełnieniem tradycyjnej perspektywy kasowej, dostarczając tym samym corocznej odpowiedzi na pytanie o to, czy Austria jest krajem bogatszym czy biedniejszym niż rok temu. Regularna długoterminowa prognoza budżetowa (na co najmniej 30 lat) będzie oceniać, czy zapewniona jest stabilność budżetowa.

Najważniejsza reforma skupia się na skuteczności działania, dokonując powiązania zasobów i rezultatów:

- każde ministerstwo wskazuje maksymalnie pięć wyników związanych z decyzjami budżetowymi w parlamencie. Wyniki te określają strategię ministerstwa. Każdy wynik musi zostać uzasadniony i objaśniony: dlaczego wybrano ten wynik? W jaki sposób zostanie osiągnięty? Jaka jest miara sukcesu? Wyniki są uwzględniane nie tylko w budżecie rocznym, ale także w MTEF, który wiąże informacje o skuteczności działania w perspektywie średniookresowej z budżetem rocznym;
- każde ministerstwo sprawuje nadzór nad szeregiem budżetów globalnych (np. szkoły w Ministerstwie Edukacji, rynek pracy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej). Dla każdego budżetu zdefiniowanych zostaje maksymalnie pięć wyników, które stanowią część decyzji budżetowej. Wyniki te muszą być możliwe do bezpośredniego przypisania ogólnym wynikom ministerstwa, zgodnie z tym, co przewiduje budżet;
- w celu powiązania zasobów z rezultatami na każdym szczeblu administracji, zasoby i rezultaty zostają określone nie tylko dla każdego budżetu globalnego ministerstwa, ale też dla każdej z jego jednostek administracyjnych. W ten sposób zasoby i informacje o skuteczności działania obejmujące wszystkie szczeble budżetu federalnego są przedstawione w ramach jednego dokumentu budżetowego.

W celu zagwarantowania, że każdy urzędnik służby cywilnej, który zajmuje się budżetem, ma świadomość możliwości wprowadzenia udoskonaleń do danego budżetu ogólnego, Trybunał Obrachunkowy może dodać zestaw skrótowych zaleceń. Tym samym dokument rocznego budżetu dostarcza trzy podstawowe rodzaje informacji: o zasobach, o skuteczności działania i zaleceniach Trybunału Obrachunkowego, przedstawiając kompleksowy obraz wszystkich istotnych informacji niezbędnych do efektywnej interpretacji dokumentacji budżetowej przez parlament i społeczeństwo.

W celu ograniczenia ryzyka spowodowanego brakiem ambicji przy formułowaniu celów albo potencjalnymi napięciami między celami w powiązanych wzajemnie obszarach polityki przedmiotowej, Kancelarii przyznano rolę koordynacyjną w formułowaniu celów. Rola ta jest ograniczona do monitorowania i doradztwa. Z uwagi na austriackie ramy konstytucyjne, Kancelaria nie może zmuszać odpowiednich ministerstw do akceptowania konkretnych wyników i produktów.

Austriacka reforma budżetowa ma na celu wpojenie pracownikom administracji zainteresowania wydatkowaniem publicznych pieniędzy w sposób uważny. W tym celu wykorzystywane są zachęty i sankcje. Przykładowa zachęta polega na tym, że jednostki administracyjne mogą przenosić zaoszczędzone pieniądze w celu sprostania przyszłym potrzebom. Dodatkowo, skromne premie dla urzędników służby cywilnej zostaną wprowadzone jako nagroda dla tych, którzy realizują skuteczność działania i cele finansowe. Jako że mechanizmy budżetowe nie zawsze funkcjonują jedynie w oparciu o nagradzanie pożądaných zachowań, stosowane są również kary za zachowania niepożądane: jeżeli środki zostaną wydatkowane z naruszeniem przepisów ustawy budżetowej, wówczas Ministerstwo Finansów jest zobowiązane do dokonania stosownych cięć zasobów danego ministerstwa.

Austriacka reforma jest kompleksowym podejściem, które łączy w sobie stabilność budżetową z lepszą przejrzystością i zdecydowanym skupieniem się na rezultatach. Wzmacnia to pozycję budżetu jako centralnego dokumentu planowania rządu. Ministrowie będą musieli podejmować decyzje dotyczące priorytetów i informować o nich w sposób przejrzysty i wiążący. Parlamentarzyści będą musieli głosować nie tylko w sprawie zasobów, ale także określonych rezultatów skuteczności działania. Pozwoli to na ograniczenie i wzmocnienie strategicznego wymiaru kształtowania polityki. Wyzwaniem dla polityków, urzędników służby cywilnej i społeczeństwa będzie interakcja z nowym systemem w celu zagwarantowania, że jego zamierzone efekty zostaną w pełni osiągnięte.

Proces przejścia z budżetowania bazującego na nakładach do budżetowania zadaniowego powinien zostać metodycznie objaśniony, wszystkie zainteresowane strony powinny otrzymać sztywny harmonogram wdrażania (i informację o terminie końcowym) oraz należy zorganizować stosowne szkolenia dla odpowiednich podmiotów politycznych i administracyjnych w celu zapewnienia integracji. Ramka 2.A1.1 i 2.A1.2 podsumowuje szwedzkie i francuskie doświadczenia w zakresie BZ.

Ramka 2.A1.1. Szwedzkie doświadczenia w zakresie zarządzania efektywnością

W Szwecji rząd wykorzystuje cele skuteczności działania od lat 80. XX wieku, pierwsze reformy przeprowadzono w 1997 r., a kolejne są obecnie przygotowywane. Szwedzki system wyników bazuje na 27 obszarach wydatkowania określonych przez parlament. Obszary wydatkowania podzielone są na 47 obszarów polityki. Większość obszarów polityki jest wewnątrznie podzielona na obszary działania. Cele obszarów polityki i obszarów działania są formułowane w ramach procedury budżetowej. Celem jest zapewnienie przejrzystego obrazu celów i rzeczywistego wpływu działań na różne obszary polityki. Cele proponowane są przez odpowiedzialnego ministra i zatwierdzane przez parlament. Okazały się one stabilne w czasie.

Szwedzki system przydziałów budżetowych opiera się raczej na niewielkich ministerstwach i dużych, niezależnych agencjach o szerokich uprawnieniach. Głównym mechanizmem działania rządu są coroczne wytyczne w sprawie wydatkowania środków (Reglerinsgbrev), sporządzane na podstawie przyjętego budżetu. W wytycznych odpowiedzialny minister określa cele i wymogi sprawozdawczości. Wytyczne sporządzane są przy udziale Ministerstwa Finansów na podstawie dialogu *ex ante* z agencją/ministerstwem.

Informacje dotyczące skuteczności działania nie są zazwyczaj wykorzystywane jako podstawa dla negocjacji przyszłego finansowania. Jest tak zarówno w relacji pomiędzy ministerstwami a departamentem budżetowym Ministerstwa Finansów, jak i w relacji pomiędzy ministerstwami a podległymi agencjami. Powodem jest to, że cele są rozproszone i nieprecyzyjne, a skuteczność działania zgłaszana przez agencję odzwierciedla jedynie pewne mierzalne wymiary działalności agencji. Niemożliwe, a być może też niepożądane, jest obieranie za podstawę skuteczności działania agencji danych skompilowanych przez samą agencję.

Doświadczenia Szwecji pokazują, co następuje:

- parametry docelowe skuteczności działania, wskaźniki i środki budżetowe są przeznaczone dla agencji, nie na programów. Powiązanie zadań i organizacji jest zatem nieodzowne, jeżeli informacje o skuteczności działania mają zostać wykorzystane;
- zaleca się utrzymanie możliwie jak największej prostoty systemu parametrów docelowych, celów i ocen. Ogranicza to ryzyko przeciążenia informacją danego ministerstwa, Ministerstwa Finansów oraz parlamentu i wzmacnia skupienie się na wartości dodanej skuteczności działania;
- system skuteczności działania wymaga nieustannego „przycinania”, ponieważ zawsze istnieją argumenty przemawiające za dodaniem kolejnych szczegółów, które jednak odciągałyby uwagę od użyteczności tego systemu;
- trudne, a zarazem istotne jest utrzymanie adekwatności informacji względem szczebla politycznego.

Źródło: Küchen, T. and P. Nordman (2008), „Performance Budgeting in Sweden”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 8/1, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v8-art2-en>.

Ramka 2A1.2. Francuskie doświadczenia w zakresie zarządzania efektywnością

W sierpniu 2001 r. parlament Francji przyjął nową organiczną ustawę budżetową wprowadzającą budżetowanie zadaniowe. Reformę planowano rozłożyć na szereg lat i budżet na 2006 r. był pierwszym, który został w pełni przygotowany, przyjęty i egzekwowany w nowych ramach BZ. Faza testowa miała miejsce w 2005 r. Przygotowane przez rząd cele i wskaźniki zostały poddane przeglądowi przez rozmaite instytucje (parlament, francuski Trybunał Obrachunkowy, Inspection Générale), co doprowadziło do wprowadzenia pewnych zmian w organizacji programu. Francuskie reformy BZ miały na celu nadanie parlamentowi większych uprawnień w zakresie budżetu, zmodernizowanie zarządzania finansami publicznymi i zwiększenie przejrzystości w ramach aktualnego systemu BZ. Parlament debatuje nad całym budżetem, przeprowadza głosowanie w sprawie zatwierdzenia misji i może dokonywać realokacji środków budżetowych między programami. Francuska struktura BZ jest podzielona na trzy klasyfikacje:

- Misje (obecnie 34): misje są odpowiednikami głównych polityk rządu. Misja może podlegać jednemu lub kilku ministerstwom. Jest to podobne do obecnej polskiej struktury.
- Programy (obecnie 133): poszczególne programy podlegają pojedynczym ministerstwom. Są powiązane z planami strategicznymi poprzez wyraźnie zdefiniowane cele i wskaźniki skuteczności działania. Średnio na jeden program przypada pięć celów i dwa wskaźniki na jeden cel, chociaż dokonano pewnej korekty polegającej na zmniejszeniu liczby celów i wskaźników z biegiem lat. Istnieją trzy główne typy wskaźników powiązane z: i) efektywnością społeczno-gospodarczą; ii) jakością świadczonych usług oraz iii) sprawnością zarządzania.
- Działania (obecnie 580): precyzują sposób wydatkowania funduszy.

Strategia każdego programu i jego cele są definiowane przez odpowiedniego ministra, z pomocą kierownika programu. Strategia, wskaźniki i cele są przedstawiane parlamentowi w corocznym planie skuteczności działania dołączanym do projektu budżetu. Parlament Francji przeprowadził ocenę nowego systemu zarządzania efektywnością w 2009 r. Oto niektóre z głównych zaleceń:

- wskaźniki muszą być bardziej wiarygodne i wynikać z lepszych systemów informacji obejmujących mniej danych gromadzonych ręcznie;
- porównania pomiędzy wskaźnikami należy ulepszyć poprzez opracowanie bardziej ustandaryzowanych wskaźników dla porównywalnych programów;
- należy dążyć do lepszego przyswojenia wskaźników i celów;
- podejście zadaniowe często nie jest połączone z zarządzaniem operacyjnym;
- powinna istnieć silniejsza relacja pomiędzy pomiarami skuteczności działania a procedurą budżetową. Relacja ta nie powinna być automatyczna, jednak skuteczność działania powinna stanowić część procedury;
- zaangażowanie parlamentu jest konieczne dla utrzymania rozpędu nabrałego dzięki budżetowaniu zadaniowemu;
- organy zarządzające skarżą się na złożone procedury i uciążliwą biurokrację, w szczególności na znaczne wydłużenie kanałów administracyjnych i zwiększenie opóźnień płatności.

Źródło: Francuskie Zgromadzenie Narodowe (2009), „Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie et du plan relatif à la performance dans le budget de l'État 2009”, www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1780.asp, dostęp – lipiec 2012 r.

Przypis

1. *OECD Budgeting Practices and Procedures Database*, www.oecd.org/gov/budget/database, pyt. 75: W przybliżeniu ile parametrów docelowych skuteczności działania jest w budżecie?

Bibliografia

- Blöndal, J., D. Bergvall, I. Hawkesworth and R. Deighton-Smith (2008), „Budgeting in Australia”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 8, N° 2, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v8-art9-en>.
- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dn. 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:EN:PDF>.
- Francuskie Zgromadzenie Narodowe (2009), „Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie et du plan relatif à la performance dans le budget de l'État 2009”, www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1780.asp.
- Hardt, L. i M. de Jong (2011), *Improving the Quality of Governance in Poland through Performance Based Budgeting*, Ernst & Young Better Government Program Poland, Rzeczpospolita, Warszawa.
- Hawkesworth, I., R. Emery, J. Wehner i K. Saenger (2009), „Budgeting in Bulgaria”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 9/3, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-9-5kmh6dn6n4d.7>.
- Hawkesworth, I. i L. v. Trapp (2011), „Budgeting Features that Strengthen Fiscal Policy in OECD Countries. Results from the OECD Budget Practices and Procedures Database”, GOV/PGC/SBO(2011)11, OECD, Paryż, [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2011\)11&doclanguage=en](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2011)11&doclanguage=en).
- Hawkesworth, I., L. v. Trapp i D. Fjord Nielsen (2011), „Performance Budgeting in Poland: An OECD Review”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 11/1, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-11-5kkg8r57tf34>.
- Hawkesworth, I. i K. Klepsvik (2012), „Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/2012”, GOV/PGC/SBO(2012)10, OECD, Paryż.
- Kancelaria Premiera Finlandii (2009), *Government Report on EU Policy*, Prime Minister's Office Publications 20/2009, Helsinki, Finlandia.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2011), „Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2011 roku”, Warszawa.

- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2011b), *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej 2011-2020 (projekt)*, Warszawa.
- Komisja Europejska (niedatowany), „Europa 2020”, Unia Europejska, Bruksela. http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm, dostęp w lipcu 2012 r.
- Küchen, T. i P. Nordman (2008), „Performance Budgeting in Sweden”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 8/1, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v8-art2-en>.
- Najwyższa Izba Kontroli (2011), *Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*, Warszawa.
- OECD (2013), *Poland: Developing Good Governance Indicators for Programmes Funded by the European Union*, Przeglądy Polityk Publicznych OECD, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193543-en>.
- OECD (2012), *Slovenia: Towards a Strategic and Efficient State*, Przeglądy Polityk Publicznych OECD, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264173262-en>.
- OECD (2011a), *Greece: Review of the Central Administration*, Przeglądy Polityk Publicznych OECD, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en>.
- OECD (2011b), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>.
- OECD (2011c), *Estonia: Towards a Single Government Approach*, Przeglądy Polityk Publicznych OECD, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en>.
- OECD (2010a), *Better Regulation in Europe: Italy 2010*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264085626-en>.
- OECD (2010b), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010: Federal Government*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082229-en>.
- OECD (2008a), *OECD Territorial Reviews: Poland 2008*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264049529-en>.
- OECD (2008b), „Sequencing and Pacing of Performance Budgeting Reforms: Summary of the 5th Annual Meeting of the SBO Network on Performance and Results 27-28 October 2008”, OECD, Paryż, www.oecd.org/gov/budgeting/42188165.pdf.
- OECD (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264034051-en>.
- OECD Budgeting Practices and Procedures Database, www.oecd.org/gov/budget/database.
- Rząd Kanady, strona internetowa Treasury Board Secretariat, dostęp – 2012 r.
- United States Office of Personnel Management (OPM) (2008), *Workforce Planning Best Practices*, US Office of Personnel Management, Washington, DC.
- United States Office of Personnel Management (OPM) (n.d.), „The Strategic Alignment System”, www.opm.gov/hcaaf_resource_center/3-1.asp, dostęp - lipiec 2012 r.
- Zawicki i in. (2012), „Background Report for the Public Governance Review of Poland”, 2 maja (niepublikowany).

Rozdział 3

Osiągnięcie rezultatów poprzez podejmowanie decyzji w oparciu o dowody w całej administracji publicznej

W niniejszym rozdziale oceniany jest zakres, w jakim instytucje rządowe w Polsce mogą ulepszyć swoje praktyki decyzyjne i wykorzystywać solidne dowody przy wyborze opcji polityki przedmiotowej. W rozdziale tym oceniono sposób, w jaki rząd obecnie wykorzystuje ocenę wpływu i ryzyka przy opracowywaniu i stosowaniu regulacji podejmujących kwestię polityczną. W rozdziale tym zaprezentowano przykład ilustrujący wdrażanie e-administracji przez Polskę i zawarto zalecenia, które mogłyby pomóc zapewnić bardziej niezawodne, efektywne i sprawne świadczenie usług oraz świadczenie usług za pośrednictwem strategii administracji rządowej, które skupiają się na maksymalizacji korzyści ekonomicznych i na opartych na wynikach potrzebach użytkowników końcowych.

Wprowadzenie

Doświadczenia OECD pokazują, że podejmowanie decyzji w oparciu o dowody na poziomie całej administracji publicznej prowadzi do zwiększenia skuteczności i sprawności, przy jednoczesnym osiągnięciu wyników strategicznych (ramka 3.1). Analiza polityki opartej na dowodach nie stanowi jeszcze regularnego wkładu w istotne decyzje polityczne rządu Polski, a politycy nie zawsze poszukują wskazówek w zakresie polityki opartej na dowodach, być może z uwagi na fakt, że opracowywanie tych dowodów jest czasochłonne i pracochłonne, albo z powodu braku zaufania do jakości uzyskanych dowodów.

Ramka 3.1. Doświadczenia OECD w zakresie podejmowania decyzji w oparciu o dowody

Analiza polityki opartej na dowodach umożliwia podejmowanie decyzji mających na celu wdrażanie strategii i sterowanie nią, uwzględnienie średnio- i długookresowych interesów kraju w oparciu o dowody pochodzące z prognozowania strategicznego i analizy otoczenia, które prawidłowo identyfikują krajowe i międzynarodowe szanse i wyzwania w perspektywie średnio- i długookresowej, w oparciu o ocenę skuteczności działania, umożliwiającą rozsądne ustalenie priorytetów wydatków na rzecz osiągnięcia najlepszych rezultatów przy jak najmniejszym nakładzie środków, a także w oparciu o indywidualne kwestie analizowane w szerszych ramach strategicznych.

W OECD praktyki dobrego rządzenia wskazują, iż polityka powinna być oparta na solidnych dowodach wywiedzionych z dokładnej analizy dostępnych faktów dotyczących kwestii, która ma być przedmiotem zainteresowania danej polityki. Praktyki w zakresie rządzenia determinują sposób, w jaki dowody przyczyniają się do identyfikowania opcji politycznych i sposobu stanowienia prawa. Dowody te muszą być dostępne w odpowiednim czasie i odpowiednie osoby muszą się z nimi zapoznać. Praktyka OECD pokazuje, że poniższe główne składowe są konieczne do uzyskiwania i wykorzystywania „właściwych dowodów” (Banks, 2010):

- solidna metodologia umożliwiająca prawidłowe uwzględnienie bezpośredniej i długookresowej natury danej kwestii oraz uzasadnienie wspierające różne opcje dla interwencji politycznej (w tym braku działania);
- wysokiej jakości dane do analizy;
- publiczny dostęp do danych, założeń i metodologii wykorzystywanych do sformułowania problemu i identyfikowania opcji jego rozwiązania, aby można było wyrzucić presję w zakresie kontroli i przeprowadzić niezależną analizę;
- czas na prawidłowe przeprowadzenie analizy oraz konsultacji ze społeczeństwem w sprawie jej rezultatów;
- sprawna i wykwalifikowana służba cywilna, w tym osoby posiadające kwalifikacje w zakresie metod ilościowych;
- środowisko „receptywnego kształtowania polityki” (ang. *receptive policy-making*), czyli przywódcy polityczni, którzy wyrażają wolę i posiadają zdolność do decydowania w oparciu o przedstawione dowody.

Źródło: Banks, Gary (2010), „An Economy-wide View: Speeches on Structural Reform”, Australian Government Productivity Commission, Canberra..

Polskie instytucje rządowe borykają się z wyzwaniami, które są wspólne dla krajów w fazie przejściowej odchodzenia od scentralizowanego podejmowania decyzji w strukturach nakazowo-rozdzielczych. Wyzwania te są następujące:

- ograniczona zdolność oceny skuteczności działania;
- opór administracji przed odchodzeniem od utartych schematów działania;
- rezultaty strategicznej prognozy nie są w sposób adekwatny włączane w podejmowanie decyzji;
- czasem słaba realizacja strategii - w każdym kraju obywatele mogą stracić zaufanie do rządu, jeżeli nie spełnia on oczekiwań;
- brak łączenia kwestii polityki, środków finansowych i zasobów ludzkich przy podejmowaniu decyzji przez rząd.
- Dlatego w niniejszym rozdziale:
 - przeprowadzono ocenę stopnia, w jakim regulacje, jako szeroko stosowane narzędzie podejmowania decyzji przez rząd, opierają się na solidnych dowodach;
 - przedstawiono praktyczne rozważania na temat wdrażania budżetowania zadaniowego (rozdział 4 zawiera omówienie wskaźników skuteczności działania dla monitorowania terytorialnego wdrażania strategii rozwojowych w regionach);
 - przeprowadzono ocenę podejmowania decyzji w sprawie wdrażania e-administracji dla zilustrowania bardziej ogólnych wyzwań, przed jakimi stoi rząd przy podejmowaniu decyzji na skalę całego rządu, w oparciu o solidne dowody.

Polska mogłaby ulepszyć swoją praktykę w zakresie rządzenia w celu lepszego wykorzystywania dowodów przy wyborze opcji polityki przedmiotowej, mogłaby też zapewnić, że regulacje są przyjmowane jedynie wówczas, gdy są właściwym rozwiązaniem danego zagadnienia. Regulacje występują tu w szerokim znaczeniu: OECD i autorzy niniejszego przeglądu definiują „regulacje” jako zróżnicowany zestaw instrumentów, za pomocą których rządy nakładają wymogi na przedsiębiorstwa i obywateli. Regulacje obejmują ustawy, nakazy formalne i nieformalne oraz podległe przepisy wydawane przez wszystkie szczeble rządu, a także zasady wydawane przez organy pozarządowe i samorządowe, z uprawnieniami regulacyjnymi delegowanymi przez rządy (OECD, 2012a). W Polsce rządy w znacznej mierze polegają na wykorzystywaniu regulacji do wdrażania decyzji polityki przedmiotowej.

Ocena skutków regulacji jako narzędzie poprawy sposobu podejmowania decyzji

Działania regulacyjne, wraz z wydatkowaniem i opodatkowaniem, są kluczowym narzędziem rządu. Mają szczególnie duże znaczenie pod względem wdrażania strategii rządowych: dobrze opracowane przepisy pomagają rządowi w osiągnięciu celów politycznych, natomiast niewłaściwie opracowane mogą zakłócać funkcjonowanie gospodarki i życie obywateli. Nieprzemysłane regulacje mogą stłumić innowacyjność i przedsiębiorczość, obniżyć dobrobyt i spowolnić wzrost gospodarczy. Właściwe bądź niewłaściwe opracowanie prawa zależy w dużej mierze od jakości i wykorzystania dowodów w procesie stanowienia prawa.

Przy rozwiązywaniu kwestii politycznych, rząd Polski wydaje się polegać w znaczącej mierze na instrumentach regulacyjnych. Dlatego ważne jest, aby polski rząd

zapewnił, że decyzje o przyjęciu regulacji opierają się na solidnych dowodach. Polska czyni w tym obszarze postępy, jednak rząd mógłby zyskać na dalszym ulepszaniu swoich praktyk decyzyjnych. Twierdzenie to opiera się na *Zaleceniu w sprawie polityki regulacyjnej i zarządzania OECD* z 2012 r. (OECD, 2012a). Zawarta w niniejszym rozdziale ocena praktyki w zakresie rządzenia na rzecz kształtowania polityki w oparciu o dowody bazuje na tych zaleceniach.

Spśród 12 zasad zawartych w *Zaleceniu*, 5 ma szczególne znaczenie dla podejmowania decyzji w oparciu o dowody. Skupiają się one na potencjale instytucjonalnym polityki regulacyjnej, analizach regulacji *ex ante* i *ex post*, w tym uwzględniają alternatywy, ocenę ryzyka i ocenę programów oraz narzędzi polityki regulacyjnej. W niniejszej części przedstawiono ocenę wdrażania tych 5 zasad w Polsce. Uwzględnione zostały również wnioski z wcześniejszych przeglądów OECD dotyczących polityki regulacyjnej i jakości rządzenia w Polsce (2002, 2007, 2011). W ramach oceny sprawdzono, czy w Polsce wdrożone zostały zalecenia najnowszego przeglądu (OECD, 2011a) przewidujące wzmocnienie systemu oceny skutków regulacji (OSR) poprzez ulepszenie kontroli jakości, wzmocnienie uprawnień Kancelarii oraz możliwości kontroli publicznej, a także poprzez kontynuowanie szkolenia urzędników służby cywilnej w zakresie technik przeprowadzania OSR.

Potencjał instytucyjny do poprawy jakości regulacji

„Ustanowienie mechanizmów i instytucji zapewniających czynny nadzór nad procedurami i celami polityki regulacyjnej, wspieranie i wdrażanie polityki regulacyjnej, a tym samym promowanie jakości regulacji” (OECD, 2012a, zasada 3).

Instytucjonalny potencjał regulacyjny ma kluczowe znaczenie dla efektywnego realizowania polityki regulacyjnej oraz osiągnięcia maksymalnej jakości regulacji. W krajach OECD ważnym elementem ustaleń instytucjonalnych jest istnienie organów nadzoru regulacyjnego, zazwyczaj zlokalizowanych w centralnym punkcie administracji rządowej, z szerokim zadaniem wspierania jakości regulacyjnej. Funkcje tych organów obejmują wspomaganie regulatorów przy wdrażaniu elementów polityki regulacyjnej, przeprowadzanie kontroli jakości w takich obszarach jak OSR oraz uproszczenia administracyjne, a także zapewnianie zgodności i zdawanie sprawozdań z ogólnej skuteczności osiągnięcia celów polityki regulacyjnej (Jacobzone i in., 2009).

W Polsce odpowiedzialność za opracowywanie polityki regulacyjnej i nadzór nad nią jest podzielona pomiędzy kilka instytucji centrum decyzyjnego rządu, a mianowicie KPRM (której szef przewodniczy Zespołowi ds. Programowania), Ministerstwo Gospodarki oraz Rządowe Centrum Legislacji (RCL – rysunek 3.1). Struktury koordynacji ustanawiania przepisów w ministerstwach wydają się niewystarczające, a także brakuje kultury współpracy między ministerstwami, o czym wspomniano w przeglądzie OECD pt. „*Ułatwienia administracyjne w Polsce*” (2011): „[p]racujące w izolacji ministerstwa zazwyczaj działają zgodnie z zasadami ministerialnymi, a koordynacja horyzontalna jest jedną z najważniejszych słabych stron systemu administracji publicznej, podobnie jak w wielu krajach postsocjalistycznych”. Ponadto wiele inicjatyw w zakresie polityki regulacyjnej w Polsce, w tym większość szkoleń z zakresu polityki regulacyjnej, finansowanych jest ze środków europejskich funduszy strukturalnych. Obecnie brakuje strategii umożliwiającej ich kontynuację poza okresem finansowania z budżetu UE.

Polskim ministerstwem przewodzącym w formułowaniu polityki regulacyjnej jest Ministerstwo Gospodarki (MG), ponieważ rząd skupia się na zapewnianiu lepszego

otoczenia regulacyjnego dla biznesu. Departament Regulacji Gospodarczych MG, składający sprawozdania bezpośrednio do Ministra Gospodarki, a także Wydział Reformy Regulacji MG, są wspólnie odpowiedzialne za koordynację przygotowania strategicznych planów zgodnych z polityką regulacyjną. Departament odpowiada za politykę regulacyjną w obrębie ministerstwa oraz w całym rządzie i przyczynia się do wprowadzania nowoczesnych ram regulacji gospodarczych w skali całej administracji publicznej. Dostarcza również rządowi uwagi dotyczące projektów ustaw, które potencjalnie wpływają na działalność gospodarczą (OECD, 2011a).

MG posiada stosunkowo silną pozycję w rządzie. Jego minister jest również wicepremierem. Poprawa otoczenia biznesowego uznawana jest również za jeden z priorytetów obecnego rządu. Niemniej MG jest nadal „jedynie” resortem i nie posiada żadnych specjalnych uprawnień koordynacyjnych (o czym mowa w rozdziale 2). Dlatego obecnie nie jest możliwe, aby ministerstwo realizowało niektóre ze swoich polityk regulacyjnych, kiedy napotyka na opór ze strony innych instytucji rządowych. Powierzenie odpowiedzialności za reformę regulacji Ministerstwu Gospodarki nadaje również kierunek programowi reformy regulacyjnej, która ma na celu głównie poprawę regulacji wpływających na przedsiębiorstwa i wzmocnienie konkurencyjności gospodarczej kraju (OECD, 2011a).

Rysunek 3.1. **Odpowiedzialność za jakość regulacji w Polsce**

Wydział Reformy Regulacji, Departament Regulacji Gospodarczych Ministerstwa Gospodarki	Wydział ds. OSR, Departament Analiz Strategiczych, KPRM	Rządowe Centrum Legislacji (RCL)
<ul style="list-style-type: none"> • Opracowuje dokumenty strategiczne w obszarze polityki regulacyjnej i zarządza większością projektów • Wspiera politykę regulacyjną • Wprowadza nowoczesne ramy regulacji gospodarczych • Komentuje projekty ustaw, które mają potencjalny wpływ na przedsiębiorstwa 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrola jakości poszczególnych OSR nowych wniosków ustawodawczych • Analizy kosztów i korzyści i analizy ekonomiczne wniosków o dużym znaczeniu (Departament Analiz Strategicznych) 	<ul style="list-style-type: none"> • Koordynuje działalność legislacyjną rządu • Świadczy usługi doradztwa prawnego na rzecz rządu • Przygotowuje projekty rządowe • Udziela wskazówek w sprawie wniosków parlamentu • Rozważa konstytucjonalność i zgodność proponowanych ustaw z ogólnymi zasadami prawa
Wspólnie opracowany test regulacyjny		

Podczas gdy wytyczne dotyczące OSR zostały opracowane przez MG, KPRM jest odpowiedzialna za kontrolowanie jakości poszczególnych OSR. W przeglądzie OECD z 2011 r. poświęconym ułatwieniom administracyjnym stwierdzono, że wydział ten „cierpi na poważny niedobór personelu; zatrudniając niewielu pracowników, może skupić się jedynie na ocenie formalnych aspektów ocen skutków”. Pozytywną zmianą było przeniesienie wydziału do Departamentu Analiz Strategicznych w ramach KPRM w 2011 r. i zapewnienie większej liczby personelu. Wydział obecnie posiada uprawnienia w zakresie kontrolowania wszystkich OSR nowych wniosków ustawodawczych. Stanowiska w ramach wydziału są stopniowo obsadzane personelem posiadającym doświadczenie w zakresie analizy kosztów i korzyści.

W innych krajach OECD, organy nadzoru nad OSR nie tylko kontrolują jakość poszczególnych OSR, lecz również promują je i zapewniają szkolenie i wytyczne metodologiczne w skali całej administracji publicznej. Takie organy nadzorujące mogą

odegrać również efektywną rolę w monitorowaniu zgodności z takimi wymogami, jak konsultacje społeczne, które propagują przejrzystość w podejmowaniu decyzji i poprawiają rygor analizy (OECD, 2009). W Polsce, w wydziale OSR w KPRM odbył się w 2012 r. szereg warsztatów poświęconych analizie danych, modelowaniu ekonomicznemu, ocenie kosztów i korzyści oraz ocenie *ex post*. Warsztaty te będą nadal odbywać się w pierwszej połowie 2013 r., a także począwszy od 2014 r. zaoferowany zostanie gruntowny program szkoleniowy, obok istniejącego szkolenia w zakresie OSR. Program ten będzie skierowany do ekonomistów i analityków politycznych w polskiej służbie cywilnej.

Obecnie istnieje tendencja do organizowania „grup niezależnych obserwatorów” złożonych z ekspertów spoza rządu, mających monitorować przestrzeganie przez rząd założeń jego własnej polityki w zakresie OSR (OECD, 2012b) (ramka 3.2 dotycząca doświadczeń Czech).

Ramka 3.2. Ulepszanie bazy dowodowej dla ustaw: Rada ds. Oceny Skutków Regulacji w Republice Czeskiej

Dowody wysokiej jakości są niezbędne do ustalenia najlepszej opcji politycznej dla rozwiązania danego problemu politycznego. Organy nadzoru regulacyjnego mogą odegrać istotną rolę w kontrolowaniu i poprawianiu jakości oceny skutków regulacji przeprowadzanej przez poszczególne ministerstwa.

Wraz z nowo ustanowioną Radą ds. Oceny Skutków Regulacji (ROSR), Republika Czeska wpisuje się w panującą w całym OECD tendencję do ustanawiania „grup niezależnych obserwatorów” (OECD, 2012b). Jako niezależny organ doradczy Rady Legislacyjnej (RCL), ROSR jest odpowiedzialna za kontrolę jakości raportów OSR od listopada 2011 r. ROSR może wydawać opinie dotyczące OSR, przeprowadzać konsultacje dotyczące zasad OSR oraz udzielać wskazówek metodologicznych ministerstwom do sporządzania raportów z OSR. W przeciwieństwie do swojego poprzednika, który składał się przede wszystkim z urzędników rządowych, w skład ROSR wchodzi 15 niezależnych ekspertów wyznaczonych przez rząd i w większości pochodzących ze środowiska biznesowego i akademickiego.

Opinie wyrażone przez ROSR są wydawane w ramach ogólnej opinii RCL przed przedłożeniem ich rządowi. Rząd nie musi jednak kierować się opinią RCL. Analizy przeprowadzane przez ROSR wykraczają poza formalną kontrolę wniosków OSR i obejmują istotną analizę przestrzegania oficjalnych wytycznych przez OSR. ROSR może proponować zatwierdzenie lub brak zatwierdzenia sugerowanej OSR. W tym drugim przypadku ROSR dostarcza wyjaśnienie swojej decyzji i wskazówki, w jaki sposób poprawić OSR przed kolejnym przedłożeniem ROSR.

Ponadto ROSR dostarcza zalecenia dotyczące zakresu i głębi ocen skutków podczas fazy przygotowawczej corocznego programu prac legislacyjnych rządu. Analiza ta stanowi podstawę określania przez rząd, czy pełny raport OSR jest adekwatny względem proponowanej polityki.

Pierwsze przypadki legislacyjne rozpatrywane przez ROSR w 2012 r. wskazują, że odgrywa ona znaczącą rolę w procesie opracowywania nowego ustawodawstwa. Z 49 rozpatrzonych przypadków, ROSR dotychczas zaleciła ponowne złożenie znakomitej większości raportów z OSR z uwagi na pominięcia i uchybienia. Za wcześnie jest, by ocenić, czy reforma nadzoru regulacyjnego w Czechach spowodowała poprawę jakości OSR. Ocenę zaplanowano na połowę 2013 r.

Źródło: Korespondencja z urzędnikiem czeskiego rządu, lipiec i sierpień 2012 r.

W Polsce drugim kluczowym podmiotem oceniającym jakość regulacji jest Rządowe Centrum Legislacji (RCL), instytucja centrum decyzyjnego rządu, która koordynuje działalność ustawodawczą rządu, udziela mu porad prawnych, przygotowuje rządowe projekty legislacyjne i doradza parlamentowi w sprawie projektów aktów prawnych. Jego szef jest zarazem Sekretarzem Rady Ministrów. Przy dokonywaniu analizy ustaw podstawowych lub podległych regulacji albo nowelizacji istniejących ustaw,¹ RCL rozważa konstytucyjność wniosków, ich zgodność z ogólnymi zasadami prawa i zakres przejrzystości i spójności ich opracowania. RCL jest również odpowiedzialne za publikowanie ustaw. Po przeprowadzeniu najnowszych reform RCL jest odpowiedzialne za opracowanie około 70% ustawodawstwa, w szczególności za brzmienie poszczególnych akapitów w oparciu o merytoryczny zamysł polityczny opracowany przez odpowiedzialne ministerstwo w dokumencie zawierającym „założenia” (OECD, 2011a).

Parlament nie jest bezpośrednio zaangażowany w starania rządu podejmowane w ramach reformy regulacji. Posiadał własną inicjatywę od 2008 do 2011 r. - Komisję Nadzwyczajną Przyjazne Państwo – KNPP. Zadania Komisji obejmowały przegląd i analizę przepisów w celu identyfikowania niejasnych, niespójnych, nieefektywnych, zbędnych lub nadmiernie przeregulowanych przepisów, przygotowywanie argumentów za wprowadzeniem zmian do legislacji oraz zapewnianie inicjatyw legislacyjnych w oparciu o te argumenty (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2007). Pojawiły się krytyczne głosy, że komisja opiera „zbyt wiele inicjatyw legislacyjnych, nie tylko na tych sformułowanych przez samą komisję, lecz na projektach ustaw przedłożonych komisji przez lobbystów i przedstawicieli interesów” (OECD, 2011a). Komisja została rozwiązana po wyborach w 2011 r.

Z końcem 2011 r. rząd wzmocnił rolę „Zespołu ds. Programowania” – grupy urzędników wyższego szczebla pod przewodnictwem szefa Kancelarii (który jest również Prezesem Stałego Komitetu Rady Ministrów), złożonej z podsekretarzy stanu z Ministerstwa Gospodarki, Finansów, Spraw Zagranicznych oraz RCL. Zespół ds. Programowania zarządza nowym systemem „sygnalizacji świetlnej” – narzędziem zarządzania przepływem nowych wniosków prawodawczych do Rady Ministrów w celu podjęcia decyzji. Zespół ds. Programowania posiada obecnie uprawnienia w zakresie „testu regulacyjnego” (ramka 3.3) umożliwiającego uzyskanie na wczesnym etapie procesu decyzyjnego pierwszej oceny końcowych skutków proponowanej legislacji:

- test regulacyjny to krótki dokument, który urzędnicy z ministerstwa wiodącego wypełniają na wniosek Zespołu ds. Programowania;
- Zespół wykorzystuje te informacje do przeprowadzenia przeglądu wniosku prawodawczego w świetle ogólnego programu politycznego rządu w celu ustalenia, czy jego temat wchodzi w zakres programu, a jeżeli tak, czy może zostać wciągnięty na listę pozycji poddanych pod debatę Radzie Ministrów.

Test regulacyjny wymaga przedstawienia następstw finansowych proponowanych przepisów oraz określenia potencjalnych kosztów i korzyści dla obywateli i przedsiębiorców. Jest to zgodne z międzynarodowymi dobrymi praktykami. Mniej zgodne z międzynarodowymi dobrymi praktykami jest jednak to, że test regulacyjny wydaje się być przedkładany samodzielnie, bez dodatkowej dokumentacji, która umożliwiłaby sprawdzenie dokładności analizy kosztów i korzyści oraz objaśnienie założeń leżących u podstaw wyliczeń. Nie ma szczegółowego podziału kosztów i korzyści na podmioty prywatne i publiczne.

Obecnie ten nowy test regulacyjny współlistnieje z tradycyjnymi OSR. OSR jest obowiązkowa dla wszystkich nowych projektów ustaw i regulacji podległych. Sporządzone w sposób prawidłowy OSR ulepszają wykorzystywanie dowodów w kształtowaniu polityki:

- określają właściwe działania w odpowiedzi na zidentyfikowany problem;
- ograniczają występowanie niedoskonałości prawnych wynikających z wprowadzania regulacji bez potrzeby albo z braku wprowadzania regulacji, kiedy istnieje wyraźna ku temu potrzeba (OECD, 2012a, zasada 4).

Polska nadal boryka się jednak z poważnymi wyzwaniami w zakresie wdrażania swojego systemu OSR – w powiązaniu z jakością, koordynacją w czasie i wykorzystaniem OSR. W przeciwieństwie do nowego testu regulacyjnego, OSR zostaje ukończona na późnym etapie procesu decyzyjnego, zazwyczaj już po podjęciu decyzji w celu wprowadzenia regulacji, nie zaś w momencie rozważania czy daną regulację powinno się wdrożyć. Ponadto okazuje się, że wiele OSR nie zachowuje zgodności z oficjalnymi wytycznymi rządowymi dla sporządzania OSR wprowadzonymi w 2009 r. Oznacza to, że często nie zawierają one kluczowych informacji niezbędnych do podjęcia świadomej decyzji. Na przykład niektóre oceny skutków regulacji składają się jedynie ze stwierdzenia braku skutków. Chociaż test regulacyjny może wpływać na podejmowanie decyzji przez rząd, ponieważ jest sporządzany zanim decyzja zostanie podjęta, Zespół ds. Programowania aktualnie zwraca się o wykonanie testu regulacyjnego jedynie dla niespełna połowy proponowanych przepisów. Nie są one wybierane na podstawie jasno zdefiniowanego progu uwzględniającego skutki danego przepisu. Niemniej jednak ministerstwa coraz częściej uprzedzają pytania o koszty i korzyści i dobrowolnie przedkładają testy regulacyjne.

Ramka 3.3. Testy regulacyjne w Polsce

Nowy polski test regulacyjny został wprowadzony w grudniu 2011 r. Składa się z 18 punktów i pytań, na które urzędnicy muszą odpowiedzieć dla proponowanych przepisów w arkuszu Excel.

1. Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące.
2. Nazwa projektu i data sporządzenia.
3. Jaki problem jest rozwiązywany?
4. Źródło (np. exposé Premiera, decyzja Premiera, prawo UE, upoważnienie ustawowe itd.).
5. Jeżeli projekt wdraża prawo UE, jakie są przewidywane rozwiązania poza bezwzględnie wymaganymi przez UE?
6. Rekomendowane rozwiązanie i oczekiwany efekt.
7. Czy były analizowane inne rozwiązania, w tym rozwiązania pozalegisacyjne? Jeśli tak, jakie? Dlaczego ich nie zastosowano?
8. Wymierne konsekwencje dla sektora publicznego w milionach złotych (dodatnie w górę, ujemne w dół).
9. Wymierne koszty i korzyści społeczne.
10. Pozostałe dane podkreślające znaczenie projektu (dane ekonomiczne, na przykład udział w PKB, oddziaływanie na rynek pracy, itd.).
11. Czy projekt zmniejsza obciążenia regulacyjne? W jakim obszarze?
12. Czy projekt wprowadza dodatkowe obciążenia regulacyjne w porównaniu z obecną sytuacją?

Ramka 3.3. Testy regulacyjne w Polsce (cd.)

13. Jeżeli projekt powoduje zwiększenie obciążeń regulacyjnych, proszę wskazać w jakim obszarze w ramach kompetencji tego ministerstwa obciążenia zostaną w zamian zmniejszone (zasada „jeden do jednego”).
14. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE (najlepsze praktyki)?
15. Harmonogram (daty opracowywania projektu, konsultacji i ukończenia przekazania dokumentów do KSRM (Komitetu Stałego Rady Ministrów)). Czy istnieją czynniki determinujące limit czasowy wdrażania projektu? Jeśli tak, to jakie?
16. Kiedy rezultaty ewaluacji projektu będą dostępne i jakie mierniki zostaną zastosowane (ocena ex-post)?
17. Kontakt (do opiekuna merytorycznego).
18. Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra/Sekretarza Stanu.

Źródło: Arkusz Excel testu regulacyjnego, przedłożony przez rząd polski (2012).

W celu czerpania korzyści z OSR, polski rząd mógłby rozważyć zintegrowanie OSR z wczesnymi etapami procesu politycznego w zakresie formułowania nowych propozycji przepisów, potencjalnie poprzez połączenie testu regulacyjnego z OSR, tak aby nowe narzędzie stanowiło część wniosku składanego do Rady Ministrów przed podjęciem przez nią decyzji. Rząd mógłby rozważyć, co następuje:

- Uczynienie testu regulacyjnego obowiązkowym dla wszystkich propozycji nowych przepisów przed ich przedłożeniem „Zespołowi ds. Programowania”, przy jednoczesnej znacznej poprawie jakości OSR dla propozycji przepisów o istotnym oddziaływaniu. Wzmocnienie mechanizmów koordynacji i nadzoru niezbędnych do realizowania polityki regulacyjnej i poprawy opracowania odpowiedzi politycznych w skali całej administracji publicznej poprzez wzmocnienie współpracy pomiędzy MG a instytucjami Centrum decyzyjnego rządu, takimi jak KPRM. Współpraca między KPRM, MG a Rządowym Centrum Legislacji przy opracowywaniu „testu regulacyjnego” jest krokiem we właściwym kierunku;
- wzmocnienie jednostki w KPRM odpowiadającej za nadzór OSR, tak aby posiadała odpowiednie uprawnienia oraz potencjał w zakresie przeprowadzania oceny wszystkich poszczególnych testów regulacyjnych oraz ocen OSR, a także świadczenia pomocy technicznej w zakresie propozycji uregulowań o istotnym oddziaływaniu; KPRM mogłaby kontrolować jakość każdej OSR dla propozycji przepisów o istotnym oddziaływaniu oraz prowadzić, w razie konieczności, własną analizę. W celu zagwarantowania, że jednostka faktycznie udoskonala jakość i stosowanie analizy, konieczne będzie dysponowanie wystarczającym personelem posiadającym umiejętności w zakresie analizy kosztów i korzyści oraz wprowadzenie zmian w całej administracji prowadzących w kierunku podejmowania decyzji w oparciu o dowody. Polska mogłaby również rozważyć ustanowienie niezależnej grupy obserwatorów OSR, złożonej z ekspertów spoza rządu;

- ustanowienie jednostki wspierającej test regulacyjny w każdym ministerstwie. Rząd może również rozważyć ustanowienie długookresowej strategii naboru ekspertów i szkolenia urzędników niezależnie od środków z budżetu UE (załącznik C);
- powierzenie jednostce na poziomie centrum decyzyjnego rządu obowiązków w zakresie regularnego monitorowania zgodności z wymogami konsultacji ze społeczeństwem.

Sejm potrzebuje lepszych dowodów dla przeprowadzania oceny propozycji przepisów. W Polsce można by to osiągnąć poprzez dołączanie aktualnych testów regulacyjnych i OSR do wszystkich aktów prawnych kierowanych do parlamentu oraz poprzez wzmocnienie zdolności Kancelarii Sejmu w zakresie oceny testów regulacyjnych i OSR. Kancelaria Sejmu mogłaby zatem pełnić funkcję podmiotu kwestionującego w odniesieniu do OSR dostarczanych przez władzę wykonawczą i służyć odrębną radą parlamentarzystom w kwestii testu regulacyjnego i OSR, kiedy jest to uzasadnione. Mogłaby również współpracować z władzą wykonawczą dla zagwarantowania, że informacje prezentowane są w sposób umożliwiający parlamentarzystom zrozumienie z łatwością rezultatów OSR i założeń, na których ocena ta się opiera.

Ocena ex ante regulacji i rozważenie alternatyw

„Zintegrowanie oceny skutków regulacji (OSR) z wczesnymi etapami procesu politycznego w zakresie formułowania nowych propozycji przepisów. Jasne zidentyfikowanie celów politycznych i ocena czy regulacja jest konieczna i w jaki sposób można zapewnić jej najwyższą efektywność i skuteczność w osiągnięciu tych celów. Rozważenie środków innych niż regulacje i określenie kompromisów w zakresie różnych rodzajów podejścia przeanalizowanych w celu ustalenia najlepszego z nich” (OECD, 2012a, zasada 4).

OSR jest zarówno narzędziem, jak i procesem decyzyjnym dostarczającym decydom politycznym wiedzy na temat tego czy i jak wprowadzać regulacje na rzecz osiągnięcia celów polityki publicznej. Ulepszanie bazy dowodowej regulacji poprzez ocenę *ex ante* (prognozę) skutków nowych regulacji jest jednym z najważniejszych narzędzi regulacyjnych dostępnych dla rządów. Celem jest poprawa projektu regulacji poprzez wspieranie decydentów w identyfikowaniu i uwzględnianiu najbardziej efektywnego i sprawnego podejścia regulacyjnego, w tym alternatyw innych niż regulacje, przed podjęciem przez nich decyzji. Jedną z metod jest analiza dowodów dla kosztów i korzyści regulacji oraz alternatywnych sposobów osiągnięcia celów politycznych oraz identyfikowania podejścia, które mogłoby zapewnić społeczeństwu największy zysk netto (OECD, 2012a).

Na przykład rząd Kanady wykorzystuje trzy narzędzia decyzyjne *ex ante* w celu zagwarantowania, że zarówno decyzje strategiczne, jak i te dotyczące transakcji, podejmowane są w oparciu o kluczowe dowody polityczne i finansowe: Memorandum dla Gabinetu (MC), wnioski o zatwierdzenie kierowany do Skarbu Państwa (*Treasury Board Submission*) oraz wnioski do przewodniczącego rady (*Governor-in-Council Submission*) (ramka 3.4). Są to dokumenty przedstawiające ministerstwom do rozważenia kwestię, jaką należy przedyskutować, zalecany przebieg działań, ich uzasadnienie, politykę, względy polityczne i kontekstowe, które obejmują uzasadnienie, proponowany plan wdrażania, czynniki odnoszące się do należytej staranności (implikacje finansowe i kwestie rozliczalności), streszczenie przeprowadzonych konsultacji, plan komunikacji i plan parlamentarny (jeśli jest wymagany). Siła tego procesu tkwi w dążeniu do uzyskania

zbiorczej opinii Gabinetu w oparciu o rygorystyczne dowody otrzymane w wyniku studium należytej staranności prowadzonego przez służbę cywilną pracującą nad tą kwestią.

Ramka 3.4. Narzędzia podejmowania decyzji w oparciu o dowody: przykłady kanadyjskie federalne

- Memorandum dla Gabinetu (MC) od ministra(-ów) ma na celu uzyskanie aprobaty Gabinetu w celu wprowadzenia nowej polityki lub zmian do już istniejącej. Może ono opierać się na politycznym stanowisku rządu, tzw. *Speech from the Throne* (kanadyjski odpowiednik polskiego exposé premiera), budżecie federalnym lub problemie polityki przedmiotowej wymagającym od rządu podjęcia działań. MC często jest przedmiotem dyskusji koncepcyjnych z podmiotami zainteresowanymi. Opracowywane jest przez urzędników, omawiane ze starszymi urzędnikami w departamencie, rozpowszechniane i poddawane dyskusji w departamentach i agencjach, omawiane z ministrem sponsorującym i poddawane przeglądowi przez agencje centralne zanim zostanie rozpatrzone przez Gabinet. Często komitet rządu prowadzi dyskusję nad MC zanim zostanie ono przekazane Gabinetowi. Sam dokument przedstawia między innymi kwestię do dyskusji, zalecany przebieg działań, uzasadnienie, względy polityczne, plan wdrażania, należyta staranność (implikacje finansowe i kwestie rozliczalności), podjęte konsultacje, plan komunikacji i plan parlamentarny (jeżeli jest wymagany).
- Wniosek do Skarbu Państwa wysuwany jest przez Ministra Skarbu Państwa, czyli komitet rządu upoważniony na mocy kanadyjskiej Ustawy o administracji finansowej do zarządzania wydatkami i operacjami rządu po zatwierdzeniu MC przez Gabinet, a wdrażanie decyzji wymaga wydatkowania funduszy publicznych lub w przypadkach, gdy warunki programu zostają poszerzone lub zmienione albo dąży się do ustanowienia uprawnień w zakresie wydatkowania funduszy publicznych. Przykłady obejmują upoważnienie do uzupełniania istniejących zasobów lub ich realokacji, wypłacania dotacji, realizowania projektów, zawierania umów lub dążenia do zwolnienia z realizacji polityki TB, jeżeli odpowiedzialne ministerstwo nie posiada jeszcze koniecznych uprawnień. Faktyczny dokument zawiera między innymi omówienie tematu do dyskusji, naturę uprawnień, o które się występuje, szczegółowe dane dotyczące wniosku, koszt i źródło funduszy do jego wdrożenia, podział zasobów wymaganych do jego wdrożenia, harmonogram/uzasadnienie projektu oraz oczekiwane rezultaty/wyniki.
- Przedkładany do Skarbu Państwa wniosek Governor-in-Council (GIC) jest wykorzystywany do uzyskania uprawnień w zakresie wdrażania konkretnych regulacji na mocy istniejącego ustawodawstwa, zarządzenie (tzw. *Cabinet order*) zorganizowania pewnych spotkań na wyższym szczeblu, zatwierdzenia federalnych planów dla spółek Skarbu Państwa (ang. *corporation corporate plans*), porozumień między szczeblem federalnym a prowincjami oraz zatwierdzenia transferu środków federalnych.

Ramka 3.4. Narzędzia podejmowania decyzji w oparciu o dowody: przykłady kanadyjskie federalne (cd.)

Poniższa tabela prezentuje kluczowe różnice między tymi trzema narzędziami podejmowania decyzji *ex ante*.

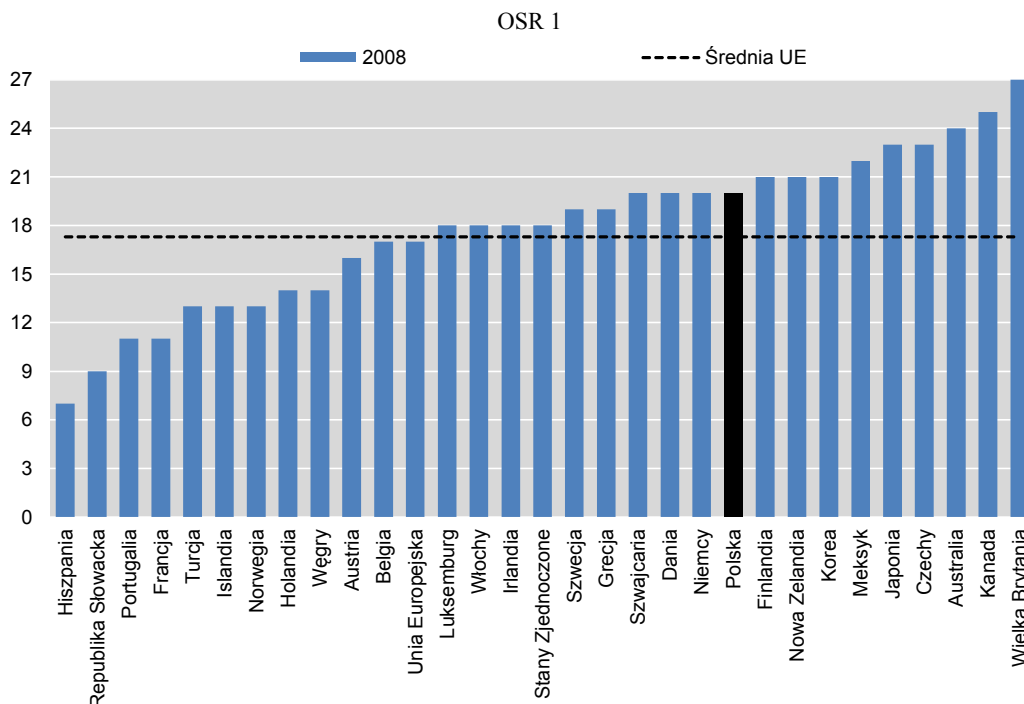
	Memorandum dla Gabinetu	Wniosek o zatwierdzenie do Skarbu Państwa	Wniosek Governor-in-Council (GIC)
Cel	Uzyskanie zatwierdzenia polityki lub nowej inicjatywy	Uzyskanie zatwierdzenia elementów do projektu programu, jego opracowywania i wdrażania	Uzyskanie zatwierdzenia konkretnego nakazu w radzie lub konkretnych regulacji
Przedmiot	Polityka lub uzasadnienie programu z jasnymi celami, oczekiwanymi rezultatami i wynikami; powiązania z horyzontalnymi celami; relacja między nowymi a istniejącymi programami; możliwości i zagrożenia; szanse realokacji	Szczegółowy projekt programu i plan wdrażania; szczegółowy rachunek kosztów; pomiar rezultatów i ramy rozliczalności; szanse realokacji	Regulacje, zarządzenia, spotkania, zatwierdzenia planu działania dla przedsiębiorstw, porozumienia między szczeblem federalnym a prowincjami oraz transfery środków
Informacje dotyczące zasobów	Popierające organizacje zazwyczaj zapewniają rozpisany podział kosztów na centralne agencje, jednak MC często zawiera jedynie informacje wysokiego szczebla dotyczące całości środków wymaganych każdego roku.	Konkretne szczegóły dotyczące finansowania i przejrzyste uzasadnienie, na co środki zostaną wydane każdego roku	Ograniczenie (analiza kosztów i korzyści wymagana w przypadku większości wniosków prawodawczych)
Grupa docelowa	Ministrowie Gabinetu	Ministrowie Skarbu Państwa	Ministrowie Skarbu Państwa jako Komitetu Rady Przybocznej
Kluczowe zaangażowane organizacje federalne	Organizacja popierająca MC, agencje centralne i inne zainteresowane organizacje federalne	Organizacja(-e) popierająca(-e) wniosek (w przypadku spółek Skarbu Państwa, sama spółka i departament inwestycji portfelowych) oraz Sekretariat Skarbu Państwa	Organizacja(-e) federalna(-e) popierająca(-e) Radę Przyboczną (kanadyjski odpowiednik polskiej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), Sekretariat Skarbu Państwa, a czasem Departament Finansów

Źródło: Rząd Kanady (2012), strona internetowa Treasury Board Secretariat.

W Polsce wdrażanie OSR zostało zapoczątkowane z końcem 2001 r. Od tamtej pory obowiązkowe stało się przeprowadzanie ocen skutków dla wszystkich projektów ustaw i regulacji rządowych (OECD, 2011a). Choć Polska wdrożyła pewne formalne wymogi, które są zgodne z międzynarodowymi dobrymi praktykami (rysunek 3.2), nie wydają się one szeroko realizowane.

Jak stwierdzono w zaleceniu OECD, państwa członkowskie powinny przyjąć praktyki oceny skutków *ex ante*, proporcjonalnych do znaczenia regulacji. Kiedy projekty przepisów mają potencjalnie duże znaczenie, ocena *ex ante* kosztów, korzyści i ryzyka powinna być ilościowa tam, gdzie jest to możliwe (OECD, 2012a, zasada 4.1 i 4.4). W Polsce zakres analizy skutków nie jest proporcjonalny względem znaczenia projektu. Oznacza to, że zakres i dogłębność analizy nie jest powiązana ze znaczeniem projektu lub jego skutkami, a zasoby przeznaczone na ocenę projektów o dużym znaczeniu widocznie są niewystarczające.

Rysunek 3.2. Wymogi dla procesu OSR stosowane przez instytucje rządowe (2008 r.)



Źródło: OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 2008, Question 10, www.oecd.org/regreform/indicators.

Wiele krajów OECD przyjęło badanie progów dla zagwarantowania, że zasoby wydatkowane na analizę są proporcjonalne względem potencjalnych skutków projektowanych przepisów (OECD, 2009). Przyjęły one jasno określone mechanizmy „filtrowania”, które ograniczają liczbę regulacji podlegających pełnym wymogom OSR oraz, w niektórych przypadkach, różnicują zakres wymaganej OSR, jaką należy przeprowadzić zgodnie z określonymi progami dla badań. Istnieją jednak poważne rozbieżności co do natury poszczególnych stosowanych filtrów pomiędzy państwami. Kilka krajów określa progi ilościowe pod względem kosztów regulacyjnych dla stosowania wymogów OSR, zazwyczaj są one uzupełniane progami jakościowymi (OECD, 2009). Na przykład:

- Stany Zjednoczone definiują „główne” reguły jako takie, które wygenerują koszty roczne przekraczające 100 mln USD, jako mogące spowodować znaczący wzrost kosztów w określonym sektorze lub regionie, albo jako wykazujące znaczące negatywne oddziaływanie na konkurencję, zatrudnienie, inwestycje, produktywność lub innowacyjność (OECD, 1999);
- Wielka Brytania podejmuje decyzję co do konieczności przeprowadzenia OSR poprzez połączenie ilościowych progów kosztów (kiedy obciążenia administracyjne lub niefinansowane koszty polityki nałożone na sektor publiczny wynoszą 5 mln GBP lub więcej) z opiniami jakościowymi, tj. czy regulacja miałaby skutki redystrybucyjne lub pod względem kosztów dla organizacji, publicznych, prywatnych lub organizacji społeczeństwa obywatelskiego (Rząd brytyjski, 2011);

- Australia podejmuje decyzję na podstawie wstępnej oceny obejmującej informacje o tym, w jaki sposób wniosek wpłynie na koszty zgodności (ramka 3.5) i czy powinna zostać przeprowadzona pełna OSR (ramka 3.5 i 3.6).

Ramka 3.5. Ocena wstępna w Australii

Wstępna ocena jest wymagana do uznania, czy projekt przepisów wymaga przeprowadzenia pełnej oceny skutków regulacji (OSR). W celu umożliwienia przeprowadzenia tej oceny przez Office of Best Practice Regulation (OBPR), departamenty i agencje proponujące regulację muszą dostarczyć poniższe informacje (wstępna ocena jest dostępna na stronie OBPR: www.finance.gov.au/obpr/proposal/ria-guidance.html):

1. Krótka prezentacja kluczowych elementów wniosku prawodawczego

1. problem, który regulacja próbuje rozwiązać, oraz cel rządu,
2. wszelkie rozważane wcześniej opcje, oraz
3. informacje precyzujące czy wniosek dotyczy nowej regulacji, zmiany istniejącej regulacji albo zastąpienia wygasających regulacji.

2. Czy wniosek prawodawczy może wpłynąć na przedsiębiorstwa lub organizacje non-profit, zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio

1. skutki regulacji mogą obejmować:
 - zmiany liczby lub typu produktów, które przedsiębiorstwa mogą oferować, na przykład:
 - ❖ zakaz dotyczący produktów lub praktyk branżowych;
 - ❖ zmiana sposobu, w jaki produkty mogą być oferowane;
 - wpływ na popyt konsumpcyjny w przypadku niektórych produktów, taki jak:
 - ❖ podwyższenie cen spowodowane wymogami regulacji;
 - ❖ zmiana informacji dostępnych dla konsumentów;
 - skutki wpływające na potencjał przedsiębiorstw lub na zachęty dla nich w zakresie konkurencyjności na rynku, takie jak:
 - ❖ stworzenie systemu samoregulacji lub współregulacji;
 - ❖ zmiana wymogów dla licencji, pozwoleń lub innych zezwoleń;
 - ❖ wpływ na cenę lub jakość sprzedawanych towarów;
 - ❖ ustanowienie standardów jakości produktu/usługi;
 - ❖ zmiana ceny lub typu nakładów dostępnych dla przedsiębiorstw;
2. Koszty zgodności to koszty, które przedsiębiorstwa ponoszą w wyniku dostosowania się do ustaleń rządu. Koszty zgodności mogą obejmować:
 - wymóg gromadzenia i zgłaszania pewnych informacji;
 - bieżące przestrzeganie pewnych wymogów i przekwalifikowywanie personelu;
 - zmianę procedur operacyjnych lub wzorców zakupu;
 - współpracę w zakresie kontroli lub inspekcji; oraz
 - angażowanie prawników, księgowych lub innych doradców.

3. Terminy

3. Kluczowe terminy, a także orientacyjny harmonogram, powinny zostać jasno określone.

Źródło: Rząd australijski (2010a), Best Practice Regulation Handbook, Canberra; Australian Government (2010b), „OBPR Preliminary RIA Assessment Form”, Canberra, dokument dostępny pod adresem: www.finance.gov.au/obpr/proposal/ria-guidance.html, dostęp dn. 15 lipca 2012 r.

Ramka 3.6. Pełna OSR w Australii

Pełna OSR powinna zazwyczaj zawierać siedem elementów, które określają:

1. problem lub kwestie, które generują potrzebę podjęcia działań:
 - obecność dowodów na wielkość (skalę i zakres) problemu, odpowiednie istniejące regulacje i rodzaje ryzyka;
2. wytyczone cele:
 - OSR powinna objaśniać cele, wyniki, parametry docelowe działania rządu;
3. szereg opcji, które mogą stanowić możliwy sposób osiągnięcia wytyczonych celów:
 - OSR powinna identyfikować szereg alternatywnych opcji, w tym, w razie potrzeby, opcje inne niż regulacja, opcje samoregulacyjne i współregulacyjne;
4. ocenę skutków szeregu wykonalnych opcji dla konsumentów, przedsiębiorstw, rządu i społeczności:
 - zidentyfikowanie grup w społeczności, na które poszczególne opcje mogą mieć wpływ, oraz określenie znaczących skutków ekonomicznych, społecznych i środowiskowych dla tych społeczności;
 - ocenia koszty i korzyści wszystkich opcji wspieranych przez akceptowalny poziom dowodów, tam gdzie to stosowne, poprzez formalną analizę kosztów i korzyści, przy użyciu jako punktu wyjścia stanu faktycznego;
 - ocenia wpływ netto każdej opcji na społeczność jako całość, uwzględniając wszystkie koszty i korzyści;
 - ocenia skutki dla przedsiębiorców i sektora non-profit, w tym kwestie dystrybucyjne, takie jak wpływ na małe przedsiębiorstwa, a także kwantyfikuje wpływ każdej opcji na biznesowe koszty zgodności;
 - uznaje skutek, jaki opcje wywierają na indywidualne i kumulatywne obciążenia nałożone na przedsiębiorców;
 - kwantyfikuje inne znaczące koszty i korzyści do odpowiedniego zakresu, uwzględniając znaczenie wniosku i jego wpływ na zainteresowane podmioty;
 - analizuje zakres, w jakim każda opcja mogłaby zmniejszyć dane ryzyko, jeżeli celem regulacji jest zmniejszenie ryzyka, a także uwzględnianych kosztów i korzyści;
 - dokumentowanie wszelkich istotnych standardów międzynarodowych oraz, jeżeli proponowana regulacja różni się od nich, identyfikowanie implikacji i uzasadnianie odstępstw;
 - jeżeli proponowana regulacja utrzymywałaby lub ustanawiała ograniczenia dla konkurencji, wykazanie, że regulacja generuje zysk netto oraz że cele rządu mogą zostać osiągnięte jedynie poprzez ograniczenie konkurencji;
 - dostarczenie dowodów wspierających kluczowe założenia i jasno identyfikujących wszelkie luki w danych;
5. oświadczenie po konsultacjach:
 - prezentuje cel konsultacji i opisuje sposób, w jaki konsultacje zostały przeprowadzone oraz jakie opinie zostały wyrażone;
6. konkluzje i zalecaną opcję:
 - OSR powinna jasno określać preferowaną opcję, powód preferencji oraz wskazywać koszty i korzyści tej opcji;
7. strategię na rzecz wdrażania i przeglądu preferowanej opcji:
 - OSR powinna dostarczać informacje dotyczące sposobu, w jaki preferowana opcja powinna być wdrażana, monitorowana i poddawana przeglądowi.

Źródło: Rząd Australii (2010), Best Practice Regulation Handbook, Canberra.

Zagwarantowanie, że zasoby ocen skutków zostają wykorzystane w jak najbardziej efektywny sposób zakłada, że są one wydatkowane proporcjonalnie do znaczenia regulacji. Nie dzieje się tak obecnie w Polsce, gdyż zakres i jakość OSR projektów o dużym znaczeniu są często niewystarczające. Dwuetapowy system, jaki jest praktykowany w wielu krajach OECD, mógłby pomóc Polsce poprawić bazę dowodową dla podejmowanych decyzji przy jednoczesnym bardziej efektywnym wykorzystaniu zasobów. Polska mogłaby wprowadzić obowiązkowe wykonywanie testu regulacyjnego dla wszystkich projektów regulacji, w tym podległego ustawodawstwa, oraz załączać rezultaty testu do wszystkich projektów regulacji przedkładanych Zespołowi ds. Programowania, który mógłby wykorzystywać rezultaty testu regulacyjnego oraz porady ze strony jednostki w Kancelarii odpowiadającej za nadzór OSR udzielane w celu ustalenia, czy dany projekt może mieć duże znaczenie. W przypadku wszystkich projektów o dużym znaczeniu, rząd mógłby rozważyć nałożenie na ministerstwa obowiązkowego przeprowadzania OSR. Ocena mogłaby być przedkładana jednostce w Kancelarii odpowiadającej za nadzór OSR dla przeglądu jakości i dokładności oraz w razie potrzeby poddawana korekcie. Następnie mogłaby być przedkładana Zespołowi ds. Programowania i wykorzystywana do dialogu publicznego z przedsiębiorcami i obywatelami w celu ulepszenia projektu. Pełna OSR powinna w miarę możliwości kwantyfikować koszty, korzyści i ryzyko.

Ocena ryzyka jako integralny komponent OSR

Regulacje są często opracowywane w odpowiedzi na zidentyfikowane ryzyko. W takich przypadkach opracowanie rozwiązań regulacyjnych często opiera się na ocenie ryzyka, które mają niwelować. Rządy zazwyczaj posiadają opracowane systemy stosowania zasad naukowych w celu szacowania ryzyka (OECD, 2012a). W Polsce wytyczne dotyczące OSR nie obejmują oceny ryzyka, a sformułowanie „definicji problemu” w teście regulacyjnym wymaga od urzędników dostarczenia rezultatów oceny ryzyka (Ministerstwo Gospodarki, 2009; Rząd RP, 2012). Inne kraje OECD, takie jak Australia czy Wielka Brytania, łączą ocenę ryzyka z oceną skutków regulacji (ramka 3.7).

Ocena ryzyka stanowi nieodzowną część OSR na etapie definiowania problemu oraz wskazywania uzasadnienia dla przeprowadzania regulacji. W przypadku wszystkich regulacji, które odpowiadają na dostrzegane ryzyko (np. regulacje w dziedzinie zdrowia, środowiska, budowy), rząd mógłby rozważyć zastosowanie wymogu, zgodnie z którym ocena ryzyka stanowi część testu regulacyjnego i OSR. Rząd mógłby opracować wytyczne dotyczące metodologii dla oceny ryzyka z kluczowymi podmiotami w obrębie rządu, których zadaniem jest zarządzanie ryzykiem (np. ryzykiem środowiskowym lub zagrożeniami dla zdrowia). Moduł dotyczący oceny ryzyka mógłby zostać włączony w szkolenie z OSR. W przypadku istotnych projektów, o przegląd i poprawę ocen ryzyka mogliby zostać poproszeni zewnątrzni naukowcy. Byłoby to zgodne z Zaleceniem w sprawie polityki regulacyjnej i zarządzania OECD z 2012 r. (OECD, 2012a., zasada 9).

Ramka 3.7. Ocena ryzyka jako część OSR w Australii

Rząd Australii szacuje, że około połowa z nowych regulacji w wymogu OSR powiązanych jest z ryzykiem. Obejmują one regulacje na rzecz ograniczenia liczby wypadków w miejscu pracy, ograniczanie zagrożeń dla zdrowia (np. normy dotyczące żywności), ograniczanie ryzyka związanego z wadliwymi produktami konsumpcyjnymi (np. normy bezpieczeństwa produktu), ograniczanie ryzyka bankructwa instytucji finansowej i ograniczanie ryzyka ataków terrorystycznych.

Australian Best Practice Regulation Handbook przedstawia sposoby, w jakie ocena regulacji nakierowana na zarządzanie ryzykiem powinna być rozpatrywana w ramach OSR (Rząd Australii, 2010). W dokumencie tym podkreśla się, że analiza ryzyka nie powinna być postrzegana jako odrębny etap w procesie OSR, lecz być rozważana na każdym etapie procesu OSR, w szczególności na etapie definiowania problemu oraz analizy skutków.

Część OSR dotycząca problemu powinna zawierać informacje na temat wielkości rzeczywistego („obiektywnego”) ryzyka, prawdopodobieństwa wystąpienia, natury i rodzaju prawdopodobnego ryzyka w przyszłości w przypadku braku działań ze strony rządu. Powinna również wyraźnie określać, kto ponosi ryzyko i w jaki sposób problem ryzyka jest obecnie rozwiązywany.

Ocena skutków powinna wyraźnie określać, w jaki sposób każda opcja wpłynie na wielkość i rozmieszczenie ryzyka. Dla każdej uwzględnianej opcji oznacza to udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy projekt ogranicza wielkość ryzyka (np. standardy, dostarczanie informacji)?
- Czy projekt spowoduje usunięcie całego ryzyka (np. zakaz pewnych rodzajów działalności/produktów)?
- Czy projekt spowoduje przeniesienie ryzyka z jednej strony na drugą (np. obowiązkowe ubezpieczenie)?

Ryzyko mogłoby zostać ocenione ilościowo w miarę możliwości, z uwzględnieniem wielkości i prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka oraz wpływu proponowanej regulacji na prawdopodobne przyszłe wyniki w zakresie ryzyka. Ocena powinna wykorzystywać informacje w oparciu o istniejące źródła istotnych dowodów na temat ryzyka lub w oparciu o konkretne badania dla ujawnienia wielkości ryzyka.

Źródło: Na podstawie informacji rządu Australii (2010), Best Practice Regulation Handbook, Canberra, s. 77-83.

Publiczny dostęp do ocen skutków regulacji

Procesy oceny skutków powinny być ściśle powiązane z ogólnymi procesami konsultacji celem opracowywania nowych regulacji. Doświadczenia pokazują, że wyższej jakości regulacje opierają się na przykład na publikacji „map drogowych”, wczesnym powiadamianiu o możliwych inicjatywach regulacyjnych, upublicznianiu ukończonej oceny skutków a także wykorzystywaniu OSR w fazie konsultacji do zaangażowania społeczeństwa i kluczowych podmiotów zainteresowanych. Rezultaty konsultacji, wraz z wkładem poszczególnych podmiotów, powinny zostać upublicznione (także online, w razie potrzeby) w celu zapewnienia wysokiego poziomu przejrzystości oraz ograniczenia ryzyka „zawłaszczania regulacji” (OECD, 2012a).

W Polsce OSR są publikowane na stronach ministerstw i na platformie RCL, jednak narzędzie to nie jest używane jako sposób gromadzenia informacji lub opracowywania

opcji w celu rozwiązania problemu. Ponadto czasem OSR wydaje się tak niskiej jakości, że nie dostarcza zainteresowanym podmiotom użytecznych informacji. Nową pozytywną zmianą jest pilotażowy system konsultacji online w MG, który przewiduje konsultacje otwarte dla ogółu społeczeństwa w przedmiocie testów regulacyjnych i OSR (zob. rozdział 5). Uruchomienie pilotażowego projektu planowane jest na początek 2013 r. – projekt finansowany jest ze środków Unii Europejskiej (UE).

Rząd mógłby rozważyć podjęcie dalszych działań w celu zachęcenia podmiotów zainteresowanych do udziału w konsultacjach i komentowaniu OSR, w tym zwrócić się do społeczeństwa w sposób wyraźny o komentarze na wczesnych etapach procesu regulacyjnego. Wnioski z projektu pilotażowego prowadzonego przez Ministerstwo Gospodarki dotyczące konsultacji online mogłyby doprowadzić do opracowania (obowiązkowego) ogólnorządowego systemu online wykorzystywanego przez całą administrację w celu przedkładania testów regulacyjnych oraz OSR do konsultacji międzyresortowych i konsultacji zewnętrznych. Byłoby to zgodne z zaleceniem OECD sugerującym konsultacje w sprawie wszystkich aspektów analizy oceny skutków (OECD, 2012a, zalecenie 2).

Ocena ex-post regulacji i przeglądy zasobu regulacji

„Prowadzenie systematycznych przeglądów programowych zasobu istotnych regulacji w zestawieniu z określonymi celami polityki, w tym uwzględniając koszty i korzyści, dla zagwarantowania, że regulacje pozostają aktualne, uzasadnione pod względem kosztów, racjonalne pod względem kosztów i spójne, oraz realizują wytyczone cele polityczne” (OECD, 2012a, zasada 5).

Ocena polityki za pomocą oceny skutków *ex post* jest konieczna dla zagwarantowania, że regulacje są zgodne z celami politycznymi, pozostają aktualne i nie nakładają zbędnych kosztów na przedsiębiorców i obywateli lub na rządowe ramy budżetowe. W pewnych okolicznościach, formalne procesy oceny skutków *ex post* mogą wnieść w trwającą debatę polityczną większy wkład niż ocena *ex ante*. Na przykład może tak być w przypadku gdy regulacje zostały opracowane pod presją wdrożenia szybkiej reakcji. Na wczesnych etapach cyklu politycznego zazwyczaj poświęca się uwagę kryteriom skuteczności oceny *ex post*, również temu, czy cele regulacji są jasne, jakie dane zostaną wykorzystane do zmierzenia skuteczności działania, a także przykładają się wagę do alokacji zasobów instytucjonalnych. Trudne może okazać się skierowanie skąpych zasobów politycznych na przegląd istniejących regulacji; odpowiednio, konieczne jest systematyczne programowanie przeglądu regulacji dla zagwarantowania, że podjęta zostaje ocena *ex post*. Metody praktyczne obejmują osadzenie stosowania klauzuli wygaśnięcia lub wymogów w zakresie obowiązkowej okresowej oceny w przepisach, planowanych programach przeglądu i stałych mechanizmach, za pomocą których społeczeństwo może wystosowywać zalecenia w celu zmieniania istniejących regulacji (OECD, 2012a).

W Polsce ocena *ex post* regulacji nie jest rozpowszechniona na poziomie rządu. MG opracowało formę oceny *ex post* i planów systematycznego przeglądu regulacji oraz konsultacji w ich zakresie w ramach pilotażowego systemu konsultacji online w 2013 r. Formularz testu regulacyjnego zawiera pytanie o termin oceny *ex post* dla wniosku prawodawczego oraz wskaźniki, które zostaną wykorzystane do tej oceny.

Systematyczna ocena *ex post* jest prowadzona jedynie w kilku krajach OECD, jednak większość krajów OECD deklaruje, że posiadają wymogi automatycznego przeglądu dla ustaw podstawowych (ramka 3.8) co najmniej dla niektórych obszarów polityki. Jedynie

12 krajów zgłasza korzystanie z klauzul wygaśnięcia. Są to: Austria, Kanada, Finlandia, Francja, Niemcy, Islandia, Korea, Nowa Zelandia, Szwajcaria, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone (OECD, 2011c).

Ramka 3.8. Ocena *ex post* w krajach OECD

W szeregu krajów OECD planuje się przegląd regulacji na kilka lat po ich przyjęciu. Na przykład formularz oceny skutków w Wielkiej Brytanii wymaga od urzędników zobowiązania się do terminu, w którym dokonają przeglądu rzeczywistych kosztów i korzyści wszelkich nowych wniosków oraz ustalą, czy polityka osiągnęła pożądane skutki. Przegląd po wdrożeniu powinien zazwyczaj następować w terminie trzech lat od wdrożenia, zależnie od natury polityki. Przegląd powinien ustanawiać punkt wyjścia i obejmować kryteria powodzenia, w świetle których oceniona zostanie efektywność polityki. Departamenty proszone są również o uwzględnienie zakresu dla uproszczeń, w tym ponownego przeglądu dyrektyw UE w ramach programu uproszczeń UE tam, gdzie jest to odpowiednie. Tam gdzie to stosowne, wytyczne dotyczące oceny skutków dodatkowo zalecają, aby zbadać szanse stosowania klauzul wygaśnięcia (OECD 2010a).

Komitet Parlamentarny ds. Monitoringu Legislacyjnego w Belgii zajmuje się oceną ustaw, które zostały przyjęte co najmniej trzy lata temu. Musi zidentyfikować potencjalne trudności wprowadzania w życie (uwzględniając złożoność, zagmatwanie, niespójność, niejasność, sprzeczności) i ocenić, w jaki sposób ustawa efektywnie odpowiada na początkowy cel. Wnioski mogą być wysyłane przez dużą liczbę podmiotów zainteresowanych (administrację zajmującą się egzekwowaniem prawa, dowolny podmiot zajmujący się egzekwowaniem prawa, każda osoba fizyczna lub prawna, posłowie i senatorzy). W swoich pracach komitet korzysta również ze sprawozdań Trybunału Kasacyjnego i sądów, w sprawie napotkanych trudności związanych z ustawami i z decyzji Trybunału Konstytucyjnego (OECD, 2010b).

Austria przyjęła nowy system oceny skutków regulacji, którego wejście w życie zaplanowano na 2013 rok. Przewiduje porównanie celów i oczekiwanych skutków regulacji i polityk z rzeczywistymi wynikami w terminie pięciu lat od przyjęcia. Rezultaty tej oceny wewnętrznej powinny zostać następnie przesłane do jednostki odpowiadającej za „kontrolowanie wyników” w obrębie Kancelarii federalnej. Po kontroli kompletności i wiarygodności oceny, zostaje ona następnie włączona do rocznego sprawozdania dla parlamentu (komunikacja na piśmie z urzędnikiem rządu Austrii, lipiec 2012 r.).

Źródła: OECD (2010), *Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084490-en>; OECD (2010), „Why Is Administrative Simplification So Complicated. Looking Beyond 2010, Cutting Red Tape”, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089754-en>.

„Polska mogłaby poprawić jakość swoich regulacji w sposób znaczący poprzez systematyczną analizę *ex post* regulacji o dużym znaczeniu, w oparciu o metody ulepszonych OSR” (OECD, 2012a, zasada 5).

- W celu zagwarantowania, że przeglądy są przeprowadzane, rząd może rozważyć włączenie klauzul przeglądu do podstawowych ustaw i klauzul wygaśnięcia w ustawodawstwie podległym.
- Rząd mógłby zagwarantować, że OSR *ex ante* każdej regulacji o dużym znaczeniu zawiera sekcję dotyczącą kryteriów skuteczności dla oceny *ex post*, w tym jasne cele regulacji, jakie dane zostaną wykorzystane do zmierzenia skuteczności oraz alokacje zasobów instytucjonalnych dla przeglądu *ex post*.

- Niezależny organ mógłby prowadzić przeglądy regulacji o dużym znaczeniu.
- Polska mogłaby rozważyć włączenie przeglądu *ex post* dla wniosków o dużym znaczeniu do systemu konsultacji online, w oparciu o wnioski z pilotażowych konsultacji w Ministerstwie Gospodarki w 2013 r.

Ocena samego procesu regulacyjnego

„Regularne publikowanie sprawozdań ze skuteczności polityki regulacyjnej i programów reform oraz instytucje stosujące regulacje. Sprawozdania takie powinny również zawierać informacje na temat sposobów, w jakie narzędzia regulacyjne, takie jak ocena skutków regulacji (OSR), praktyki konsultacji społecznych oraz przeglądy istniejących regulacji funkcjonują w praktyce” (OECD, 2012a, zasada 6).

Kraje OECD powinny dokonywać przeglądu efektywności procedur regulacyjnych w obrębie rządu w celu ulepszenia projektowania i końcowego kształtu regulacji. Jest to szczególnie istotne w krajach takich jak Polska, gdzie wydaje się istnieć poważna luka pomiędzy formalnymi przepisami regulującymi projektowanie regulacji a listą osiągnięć rządu w opracowywaniu regulacji w praktyce. Przeglądy mogą pomóc śledzić postępy w czasie, identyfikować dobre praktyki do rozpowszechnienia w całym rządzie, identyfikować problemy i „wąskie gardła”, a także sugerować rozwiązania umożliwiające poprawę. Bez oceny niemożliwe jest ustalenie, w jaki sposób praktyki polityki regulacyjnej są wdrażane w ministerstwach i w jaki sposób należy je ulepszać.

W Polsce sprawozdawczość w zakresie skuteczności działania została wprowadzona wewnątrz w 2012 r. w Departamencie Analiz Strategicznych KPRM i trwają prace nad tym, aby była bardziej wszechstronna. Departament monitoruje między innymi skuteczność:

- Zespołu ds. Programowania (od marca do grudnia 2012 r. zespół zwrócił się o wyjaśnienia dotyczące 43% projektów i odrzucił 7% złożonych projektów);
- jednostki OSR (w 2012 r. nasze zalecenia dotyczyły głównie skutków społecznych i ekonomicznych, ponieważ ministerstwa dostarczały zazwyczaj wystarczające informacje na temat wpływu na administrację);
- Stałego Komitetu Rady Ministrów i nieformalnego mechanizmu ponownego składania dokumentów (niektóre projekty ustaw zostały zawetowane w 2012 r., w połowie przypadków skutecznie).

W sondażu dotyczącym krajów OECD w 2012 r. (dane wstępne, mogą się zmienić), 19 krajów zgłosiło przeprowadzanie oceny sposobu, w jaki ich systemy OSR funkcjonują w praktyce, zaś 9 krajów oceniło funkcjonowanie systemów konsultacji. Mniej niż jedna trzecia krajów OECD składa regularne sprawozdania z systemu OSR, w okresach sprawozdawczych trwających od roku do trzech lat. Na przykład od 2008 r. Nowa Zelandia corocznie zdaje sprawozdania ze sposobu, w jaki departamenty wypełniają swój obowiązek samooceny jakości OSR (ramka 3.9). Takie wskaźniki jak odsetek OSR, które są wystarczającej jakości, pomagają regularnie identyfikować luki we wdrażaniu oraz śledzić postępy w czasie.

Polski rząd mógłby uwzględnić nałożenie regularnej ewaluacji OSR na poziomie całego rządu oraz ewaluacji systemów konsultacji, z podkreśleniem postępów w poszczególnych ministerstwach na drodze do wdrażania ogólnorządowej polityki regulacyjnej. Sprawozdania mogłyby zawierać informacje na temat odsetka projektów

ustaw i regulacji podległych, które wyraźnie przestrzegają ustalonych standardów jakości. Obywatele i przedsiębiorstwa mogłyby brać udział w konsultacjach w celu zrozumienia, czy jakość i prezentacja rezultatów OSR jest odpowiednia do wykorzystania przez podmioty zainteresowane oraz zidentyfikowania problemów dotyczących procesu konsultacji. Sprawozdania mogłyby identyfikować obszary wymagające ulepszenia i potencjalne rozwiązania oraz mogłyby być upubliczniane. KPRM oraz MG mogłyby prowadzić dyskusje dotyczące rezultatów z poszczególnymi ministerstwami i ustalać plany działania dla kontynuowania reform. Byłoby to zgodne z zasadą nr 6 zaleceń OECD Rady w sprawie polityki regulacyjnej i zarządzania (OECD, 2012a).

Ramka 3.9. Ocena systemu OSR w Nowej Zelandii

Od 2007 r. Skarb Państwa Nowej Zelandii zlecił sporządzenie trzech sprawozdań (w 2007, 2009 i 2011 r.) dla doradztwa non-profit w celu dostarczenia niezależnej oceny sposobu, w jaki departamenty wypełniają swój obowiązek samooceny jakości RIS (ang. *regulatory impact statement*), które są uznawane za pozbawione znaczącego wpływu lub ryzyka.⁽¹⁾

W oparciu o wcześniej zdefiniowany zestaw kryteriów zapewniania jakości ustanowiony w podręcznik poświęcony OSR w Nowej Zelandii, wnioski z ostatniej oceny w 2011 r. wskazują na znaczny stopień rozbieżności pomiędzy oceną OSR sporządzoną przez zewnętrznego konsultanta a własną oceną agencji. Jedynie jedna trzecia ocen dokumentów ocenionych przez agencję była zgodna z wynikami wyliczonymi przez podmiot doradczy. Jako nadrzędne czynniki powodujące różnice w ocenie wskazują one trudności analityczne (między innymi wąska identyfikacja opcji i brak ram logicznych) oraz brak konsultacji. Podmiot doradczy stwierdził również, że oceny jakości RIS pasowały do wyników jednostki odpowiedzialnej za nadzór OSR w Nowej Zelandii, Zespół ds. Oceny Skutków Regulacji przy Skarbie Państwa.

Podmiot konsultujący zapewnia zalecenia na rzecz poprawy jakości oceny skutków regulacyjnych w Nowej Zelandii, obejmujące co następuje:

- agencje powinny skupić się na poprawie definiowania problemu, bardziej przejrzystym określaniu celów oraz kryteriów dla projektów przepisów, a także na identyfikowaniu opcji, w tym podejścia regulacyjnego i pozaregulacyjnego;
- agencje powinny częściej zasięgać opinii personelu wysokiego szczebla lub ekspertów na początku projektu, a nie angażować ich pod koniec jego realizacji;
- Zespół OSR przy Skarbie Państwa powinien zmienić i objaśnić podręcznik do OSR oraz dokumenty w zakresie niezależnego zapewniania jakości w taki sposób, aby były krótsze i mniej nakazowe.

Przypis: 1. www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory/riareview.

Źródło: NZIER (2011), „Regulatory Impact Assessment Evaluation 2010: Final Report to the New Zealand Treasury”, NZIER, Wellington, dostępne pod adresem: www.treasury.govt.nz/downloads/pdfs/ria-review-feb11.pdf, dostęp dn. 15 lipca 2012 r.

Alternatywy dla regulacji

Decydenci muszą wiedzieć, która opcja jest najbardziej efektywnym i sprawnym podejściem umożliwiającym realizację ich celów politycznych. Informacje dotyczące skutków wniosków prawodawczych nie są wystarczające, jeżeli decydenci nie mogą porównać ich ze skutkami opcji alternatywnych. Jak przewidziano w Zaleceniu OCED w sprawie polityki regulacyjnej i zarządzania (OECD, 2012a), ocena *ex ante* wniosków

prawodawczych zazwyczaj zawiera zatem uwzględnienie alternatywnych sposobów realizacji celów polityki publicznej, w tym alternatywy o charakterze regulacyjnym i pozaregulacyjnym dla identyfikowania i wyboru najbardziej odpowiedniego instrumentu lub połączenia instrumentów na rzecz osiągnięcia celów politycznych. Opcja niepodejmowania działań lub scenariusz wyjściowy powinien zawsze być brane pod uwagę. Ocena *ex ante* w większości przypadków identyfikuje rodzaj podejścia mogącego zapewnić największą korzyść netto dla społeczeństwa, w tym komplementarne rodzaje podejścia, takie jak połączenie standardów regulacji, edukacji i dobrowolnych norm.

Pomimo że jest to wymagane przez polskie wytyczne, OSR nie zawsze zawierają ocenę opcji stanowiących alternatywę dla proponowanej regulacji. Nowy test regulacyjny kieruje do urzędników pytanie, czy „możliwe jest rozwiązanie problemu za pomocą rozwiązań pozalegislacyjnych”. Wymaga również od urzędników opisanie, w jaki sposób ten sam problem polityczny został rozwiązany w innych krajach OECD lub UE. Obecnie nie ma jednak wymogu dostarczania oceny alternatywnych opcji z włączeniem skutków wywołanych opcją niepodejmowania działań lub scenariuszem wyjściowym.

Dlatego możliwe jest, że Polskę omijają ważne szanse w zakresie zidentyfikowania najlepszej opcji politycznej umożliwiającej podjęcie wyzwania politycznego. Alternatywne względem proponowanych regulacji opcje w rzeczywistości mogą osiągać te same cele polityczne w bardziej efektywny sposób i niższym kosztem dla przedsiębiorców i obywateli, tym samym stymulując innowacyjność i zwiększając konkurencyjność Polski. Alternatywy mogą obejmować zarówno opcje regulacyjne jak i pozaregulacyjne (ramka 3.10). Na przykład kampanie informacyjne i edukacyjne, wymogi w zakresie znakowania lub wymogi ujawniania na rynku innych informacji zmieniają zachowania zapewniając większy zakres wiedzy, umożliwiając ludziom podejmowanie decyzji w oparciu o bardziej wyczerpujące informacje niż zazwyczaj dostępne, nie narzucając jednego rozwiązania dla wszystkich, jak ma to często miejsce w przypadku tradycyjnych regulacji „przywództwa i kontroli”. Instrumenty te określane są często jako „miękkie”, ponieważ stopień bezpośredniego zaangażowania rządu w podejmowanie decyzji lub kierowanie zachowaniami jest bardziej ograniczony niż w przypadku pozostałych instrumentów. Jednak nawet w przypadku zastosowania tych „miękkich” instrumentów, stopień zaangażowania może być zróżnicowany. W niektórych przypadkach rząd może wymagać dostarczenia bardziej wyczerpujących informacji konsumentom albo może samodzielnie dostarczyć takie informacje (OECD, 2011b; 2006).

Doświadczenia OECD pokazują, że rządy muszą prowadzić do przewyciężenia biurokratycznego bezwładu, niechęci do podejmowania ryzyka oraz istniejącej kultury – „najpierw regulacje, potem zadawanie pytań” (OECD, 2012a). Proces podejmowania decyzji, który wspiera alternatywne instrumenty i zachęca do ich uwzględnienia ma zasadnicze znaczenie, jeżeli rządy miałyby podjąć świadome decyzje dotyczące opcji dostępnych dla radzenia sobie z problemami natury politycznej. Istotne jest zachęcanie decydentów, na wczesnych etapach procesu regulacyjnego, do gruntownego rozważania zalet i wad dostępnych opcji. Jeżeli uwzględnienie alternatyw dla regulacji odbywa się dopiero bardzo późno w procesie kształtowania polityki, jest mało prawdopodobne, że opcje te zostaną w pełni wykorzystane i decydenci mogą już mieć gotowe wnioski przemawiające za regulacjami (OECD, 2011b; 2006). W rzeczy samej, jeżeli wszelkie opcje polityczne nie zostaną rozważone *ex ante*, inne bardziej odpowiednie opcje mogą nigdy nie zostać uwzględnione. Należy postępować uważnie przy podejmowaniu decyzji o zastosowaniu niezbyt szczegółowego podejścia, takiego jak samoregulacja, dla zagwarantowania, że cele polityki publicznej zostaną osiągnięte (OECD, 2012a). Na

przykład samoregulacja w przypadku zawodów wymaga, aby zawody były zorganizowane, zaangażowane i zdolne wdrażać adekwatne mechanizmy kontroli.

Ramka 3.10. Regulacje: od regulacji rządowych do samoregulacji

Regulacje stanowią jedynie jeden z szerokiej gamy instrumentów politycznych, jakie rządy mogą stosować dla osiągnięcia swoich celów polityki publicznej. Różne instrumenty posiadają mocno zróżnicowane cechy i mogą być bardziej lub mniej dostosowane do rozwiązywania konkretnego problemu politycznego. Regulacje mogą być postrzegane jako część „kontinuum”, nie zaś jako odrębne kategorie, z regulacjami rządowymi reprezentującymi jeden koniec kontinuum oraz samoregulacją po jego przeciwnej stronie.

Regulacje rządowe określane są czasem mianem „prawa stanowionego”. Starają się zmienić zachowania poprzez przedstawienie sposobu, w jaki strony objęte regulacjami muszą działać na mocy ustawy, a zazwyczaj nakładają sankcje karne (takie jak grzywny, a nawet kary pozbawienia wolności) w przypadkach nieprzestrzegania regulacji.

Regulacje oparte na skuteczności i oparte na zarządzaniu są bardziej elastycznymi, mniej nakazowymi formami regulacji. Regulacje oparte na skuteczności to takie, które ustanawiają cele i standardy dla wyników i umożliwiają objętej regulacjami jednostce pewną elastyczność pod względem ustalania sposobów, za pomocą których będą realizować te cele. Regulacje oparte na zarządzaniu (czasem nazywane regulacjami opartymi na procesach) wymagają od przedsiębiorstw wykazania, że realizują cele regulacyjne poprzez wymóg posiadania wdrożonych procesów zarządzania nakierowanych na osiągnięcie wyników regulacyjnych.

Współregulacja zazwyczaj odnosi się do sytuacji, w której branża lub organizacja zawodowa opracowuje ustalenia regulacyjne (np. kodeks dobrych praktyk, systemy akredytacji lub oceny) w porozumieniu z rządem. Pomimo że branża administruje własnymi uzgodnieniami, rząd dostarcza wsparcie legislacyjne w celu umożliwienia wprowadzenia w życie tych uzgodnień.

Quasi-regulacje odnoszą się do szeregu reguł, instrumentów i norm, za pomocą których rządy wpływają na ich przestrzeganie przez przedsiębiorstwa, jednak regulacje te nie są częścią regulacji rządu. Rządy mogą pomagać w opracowywaniu branżowych kodeksów postępowania na mocy quasi-regulacji (np. poprzez oficjalne wsparcie, reprezentację w komitetach monitorujących, zapewniania finansowania), jednak rząd nie podejmuje żadnych działań w zakresie ich egzekwowania.

Samoregulacja zazwyczaj charakteryzuje się opracowywaniem dobrowolnych kodeksów dobrych praktyk lub norm przez daną branżę, przy czym jedynie branża jest odpowiedzialna za ich egzekwowanie. Rząd nie odgrywa żadnej roli w ramach tej formy regulacji albo jego rola może ograniczać się do dostarczania informacji doradczych.

Źródło: OECD (2011), „Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest”, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>; OECD (2006), „Alternatives to Traditional Regulation”, OECD, Paryż, dostępny pod adresem: www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf, dostęp dn. 29 marca 2013 r.

Jak podkreślono w powyższym zaleceniu, uwzględnienie szeregu alternatywnych rodzajów podejścia do wniosku prawodawczego pomaga zagwarantować, że najbardziej efektywne i sprawne podejście zostanie wykorzystane i pozwoli na realizację celów politycznych. W Polsce uwzględnianie alternatyw dla proponowanych regulacji jest wymagane w wytycznych dotyczących OSR, jednak w praktyce alternatywy te nie są zazwyczaj uwzględniane. Jako pierwszy krok rząd mógłby uwzględnić położenie

szczególnego nacisku na szkolenie personelu w jednostce nadzoru w KPRM oraz w jednostkach w każdym z ministerstw odpowiedzialnych za OSR w celu systematycznego identyfikowania innych opcji politycznych, w tym opcji niepodejmowania działań. W teście regulacyjnym i w OSR szczególną uwagę należy zwrócić na jakość oceny alternatyw, w szczególności w przypadku wniosków o dużym znaczeniu.

Najistotniejsze: skupienie na kształtowaniu polityki

Nie cała polityka polega na regulacjach, a regulacje nie zawsze są optymalnym instrumentem rozwiązywania kwestii politycznych. W celu zagwarantowania, że wybrano najlepszą opcję polityczną, konieczne jest dysponowanie zakorzenionymi w rządzie praktykami w zakresie badania wszelkich opcji politycznych. W Polsce nie jest jasne, jakie są ustalenia rządu w zakresie analizy opcji politycznych. Jednym z poważnych problemów wydaje się być brak koordynacji pomiędzy ministerstwami oraz brak konsultacji społecznych na wczesnym etapie procesu, przed podjęciem decyzji w sprawie preferowanego rozwiązania danego problemu politycznego. Polska mogłaby skorzystać na wprowadzeniu bardziej systematycznego podejścia badania opcji politycznych z podmiotami zainteresowanymi na wczesnym etapie procesu w celu realizowania celów politycznych możliwie jak najniższym kosztem dla państwa, przedsiębiorców i obywateli.

Podejściem kształtującym dobre praktyki w krajach OECD na rzecz analizy opcji politycznych jest korzystanie z zielonych i białych ksiąg. Zielone księgi pomagają rządowi, bez nakładania na nie zobowiązań, we włączaniu podmiotów w obrębie rządu oraz przedsiębiorstw i obywateli w proces wspólnego badania opcji politycznych i ich prawdopodobnych skutków. Taki proces zmniejsza ryzyko zbyt pośpiesznego wyboru opcji politycznych, w tym ryzyko przeoczenia lepszych opcji i zignorowania negatywnych następstw proponowanej polityki. Udział zainteresowanych podmiotów w kształtowaniu polityki na wczesnym etapie również poprawia prawdopodobieństwo zachowania zgodności poprzez zwiększenie zasadności politycznych odpowiedzi, dlatego może ograniczyć koszty realizacji. Białe księgi służą przedstawianiu propozycji politycznych przez rząd.

Kluczowe cechy zielonych i białych ksiąg zostały dobrze opisane przez Watta (2007):

- „zielona księga jest wstępnym oświadczeniem przemyśleń rządu na temat kwestii poruszonych w związku z problemem w dziedzinie polityki publicznej. Dokument ten często zawiera alternatywne sposoby rozwiązania problemu i zachęca do konsultowania i dyskusowania dostępnych opcji. Zazwyczaj zielona księga jest wykorzystywana na wczesnym etapie procesu kształtowania polityki publicznej i może być postrzegana jako pierwszy krok w kierunku zmiany prawa. Nie zawiera zobowiązania do działania, jednak dokument ten może poprzedzać bardziej szczegółową białą księgę”.
- biała księga „prezentuje przemyślenia rządu na temat danego obszaru polityki i sugeruje zamiary legislacyjne rządu. Konsultacje dotyczące białej księgi są nadal możliwe, stąd czasem można spotkać odwołania do białej księgi o zielonych krawędziach”. Jednak etap ten jest o wiele bardziej przejrzystą prezentacją bieżących przemyśleń niż zielona księga”.

Australia, Kanada, Komisja Europejska (ramka 3.11), Irlandia, Nowa Zelandia, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone wykorzystują zielone księgi do nawiązywania

dialogu z rządem i ze społeczeństwem na temat wyzwań politycznych i ich możliwych rozwiązań. W Australii departamenty i agencje mają obowiązek sporządzania zielonej księgi dla wniosków prawodawczych o dużym znaczeniu, jako podstawy dla konsultacji w sprawie opcji politycznych. Jeżeli zielona księga doprowadzi do wniosku prawodawczego, odpowiedzi uzyskane w konsultacjach mogą później posłużyć jako podstawa dla oceny skutków regulacji (OECD, 2010c).

Ramka 3.11. Konsultacje w sprawie zielonych ksiąg w Unii Europejskiej

Komisja Europejska stosuje zielone księgi w celu przeprowadzenia konsultacji z organami UE i zainteresowanymi podmiotami na temat istotnych propozycji politycznych. Na przykład w 2011 r. Komisja Europejska wydała siedem zielonych ksiąg (Komisja Europejska, 2012a) dotyczących obligacji stabilności, produktów rolnych, kwalifikacji zawodowych, ram ładu korporacyjnego UE, hazardu online, finansowania badań i innowacji, a także zamówień publicznych.

Komisja publikuje swoją zieloną księgę online i czynnie zachęca do komentowania wszystkich zainteresowanych tematem, zapraszając do uczestnictwa w procesie konsultacji oraz do debaty na podstawie projektu (Komisja Europejska, 2012b). Istnieją przykłady świadczące o tym, że proces konsultacyjny, napędzany przez zielone księgi Komisji, spowodował znaczące zaangażowanie podmiotów zainteresowanych. Na przykład, z uwagi na problem starzejącej się ludności w Europie, w 2010 r. Komisja wydała zieloną księgę na rzecz systemów emerytalnych w Europie. Po wydaniu zielonej księgi (COM(2010)365 final) w lipcu 2010 r. i przyjaznego czytelnikom streszczenia dla obywateli, Komisja zwróciła się do wszystkich zainteresowanych tematem o dostarczenie komentarzy za pośrednictwem strony internetowej i kwestionariusza online. Podczas czteromiesięcznej fazy konsultacji, uznanych przez Komisję za „niebywale udane” (Komisja Europejska 2011), Komisja otrzymała niemal 1 700 odpowiedzi z całej UE, w tym od rządów państw członkowskich, parlamentów narodowych, przedsiębiorstw i związków zawodowych, społeczeństwa obywatelskiego, przedstawicieli sektora emerytalnego, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów (Komisja Europejska, 2011). Następnie odpowiedzi te zostały streszczone w oddzielnym dokumencie i opatrzone komentarzami Komisji Europejskiej.

Wydanie zielonej księgi może, ale nie musi, prowadzić do publikacji białej księgi. Biała księga skupia się na „przełożeniu wniosków wyciągniętych z poprzedniej debaty na praktyczne propozycje działania Wspólnoty w konkretnym obszarze” (Hofmann i in., 2011) oraz prezentuje wnioski Komisji. Na przykład UE opublikowała na początku 2012 r. białą księgę (COM(2012)55 final) na rzecz systemów emerytalnych w Europie, która opierała się na poprzedzającej ją zielonej księdze i na odpowiedziach uzyskanych w ramach procesu konsultacji, a także 100 spotkań z podmiotami zainteresowanymi (Komisja Europejska, 2012c).

Źródło: Komisja Europejska (2011), „Summary of Consultation Responses to the Green Paper 'Towards Adequate, Sustainable and Safe European Pension Systems'”, Unia Europejska, Bruksela; Komisja Europejska (2012a), „Green Papers”, Unia Europejska, Bruksela, <http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/indexen.htm>; European Commission (2012b), „Green Paper: Glossary”, Unia Europejska, Bruksela, http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/green_paper_en.html; Komisja Europejska (2012c) „An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions”, White Paper, COM(2012)55final, Unia Europejska, Bruksela.

Polska mogłaby skorzystać na bardziej otwartej debacie prowadzonej na wczesnym etapie procesu politycznego w obrębie rządu oraz z przedsiębiorstwami i obywatelami, w celu jasnego identyfikowania wyzwania politycznego, które wymaga uwagi i przedyskutowania możliwych opcji politycznych jego rozwiązania. Proces na rzecz wcześniej prowadzonej i otwartej dyskusji ułatwiłby znalezienie bardziej efektywnego i sprawnego rozwiązania dla wyzwania politycznego w celu maksymalnego zwiększenia korzyści i ograniczenia zbędnych kosztów dla przedsiębiorstw i obywateli. Niezamierzone następstwa problemów politycznych mogłyby zostać zidentyfikowane na wczesnym etapie, a zainteresowane podmioty mogłyby zaangażować się w proces podnoszenia świadomości i przyłączyć się do możliwych rozwiązań. Tym samym rząd mógłby rozważyć pilotażowe zastosowanie dyskusji lub zielonej książki przedstawiającej cele wszelkich istotnych inicjatyw politycznych i możliwych opcji ich uwzględniania. Podmioty zainteresowane oraz społeczeństwo mogłyby być czynnie zachęcane do komentowania książki i mieć wystarczającą ilość czasu na przedłożenie swoich odpowiedzi. Rząd mógłby zagwarantować, że książka jest zredagowana prostym językiem, zrozumiałym dla ogółu społeczeństwa. Rząd powinien wydać dokument konsultacyjny na wczesnym etapie procesu, zanim rząd zidentyfikuje preferowaną opcję polityczną. Rezultaty konsultacji w sprawie dokumentu mogłyby zostać upublicznione. Jeżeli rezultatem zielonej książki będzie złożenie projektu regulacji, komentarz zainteresowanego podmiotu na temat jego potencjalnego wpływu mógłby stanowić wkład w następujące potem przygotowanie testu regulacyjnego oraz OSR.

Podsumowując, rząd mógłby uwzględnić następujące zalecenia w celu poszerzenia i pogłębienia podejmowania decyzji w oparciu o dowody w skali całej administracji publicznej:

- reforma systemu oceny skutków regulacji przy użyciu publicznie dostępnej, wiążącej „mapy drogowej” w celu zagwarantowania, że wszystkie propozycje programowania przedłożone Radzie Ministrów do podjęcia decyzji, w sposób spójny formułują ocenę zadań w zakresie polityki, finansów, zasobów ludzkich oraz długookresowych względów kontekstualnych, niezbędnych do maksymalnego zwiększenia liczby opartych na dowodach decyzji w sprawie działań dotyczących propozycji;
- należy rozważyć wdrożenie tej „mapy drogowej” poprzez:
 - zintegrowanie oceny skutków regulacji z wczesnymi etapami procesu politycznego w zakresie formułowania nowych wniosków prawodawczych oraz ulepszania jego jakości w celu pokierowania podejmowaniem decyzji jako istotnym i precyzyjnym narzędziem stosowanym przez Radę Ministrów;
 - zagwarantowanie, że do każdego tekstu prawnego przedłożonego Radzie Ministrów dołączony jest test regulacyjny lub ocena skutków;
 - wprowadzenie formalnego badania progów w celu zagwarantowania, że środki wydane na analizę skutków są proporcjonalne do potencjalnych skutków propozycji działania regulacyjnego;
 - wprowadzenie obowiązku przeprowadzania przez ministerstwa, we wczesnym stadium procesu, pełnej OSR dla propozycji o dużym znaczeniu;
 - poprawa jakości OSR dla tych wniosków o dużym znaczeniu; można ją osiągnąć poprzez wprowadzenie obowiązkowego dla ministerstw składania OSR do jednostki nadzoru, na wczesnym etapie procesu, w przypadku

propozycji o dużym znaczeniu, które przeszły badanie prognozy, wprowadzając obowiązkową rewizję OSR, jeżeli jednostka nadzoru OSR oceni ją jako niesatysfakcjonującą, w przypadku OSR o dużym znaczeniu zapewniając popierającym regulację ministerstwom intensywne wsparcie metodologiczne, w szczególności w zakresie oceny kosztów i korzyści dla obywateli i przedsiębiorstw oraz zwracając szczególną uwagę na konsultacje ze społeczeństwem OSR o dużym znaczeniu;

- wzmocnienie mechanizmów koordynacji i nadzoru oceny regulacji centrum poprzez wzmocnienie współpracy pomiędzy Ministerstwem Gospodarki oraz instytucjami centrum, takimi jak KPRM. Współpraca pomiędzy KPRM, Ministerstwem Gospodarki a Rządowym Centrum Legislacji przy opracowywaniu „testu regulacyjnego” jest krokiem we właściwym kierunku;
- zagwarantowanie, że jednostka w KPRM odpowiadająca za nadzór OSR posiada pełnomocnictwo oraz zdolność w zakresie przeprowadzania oceny wszystkich poszczególnych testów regulacyjnych oraz ocen OSR, a także świadczenia pomocy technicznej w zakresie propozycji o istotnym oddziaływaniu.
- ustanowienie jednostki wspierającej test regulacyjny w każdym ministerstwie;
 - jednostka nadzoru OSR w KPRM mogłaby wspierać szkolenia i regularne tworzenie kontaktów przez personel na szczeblu ministerstwa odpowiadający za ocenę regulacji, tak aby personel na szczeblu ministerialnym mógł dzielić się doświadczeniami i nie pracował w izolacji;
 - rząd mógłby ustanowić długookresową strategię naboru ekspertów i szkolenia urzędników w sposób niezależny od funduszy z UE;
- wyznaczenie jednostki centrum decyzyjnego rządu odpowiedzialnej za systematyczne monitorowanie zgodności z wymogami konsultacji publicznych w sprawie wniosków prawodawczych;
- zagwarantowanie, że aktualne testy regulacyjne oraz OSR są załączane do każdego tekstu prawnego wysyłanego do parlamentu oraz wzmocnienie zdolności parlamentarnych kancelarii do oceny testów regulacyjnych i oceny OSR. W spornych kwestiach politycznych, w szczególności kwestiach o istotnych implikacjach finansowych, Kancelaria Sejmu powinna zatem pełnić „funkcję kwestionującą” w odniesieniu do oceny projektów regulacji przekazywanych przez władzę wykonawczą i udzielać odrębnych wskazówek parlamentarzystom w sprawie testu regulacyjnego jej projektów oraz OSR. Powinna również móc współpracować z władzą wykonawczą dla zagwarantowania, że informacje prezentowane są w sposób umożliwiający parlamentarzystom zrozumienie z łatwością rezultatów OSR i założeń, na których ocena ta się opiera;
- włączenie oceny ryzyka jako integralnego elementu do OSR poprzez opracowywanie wytycznych do metodologii oceny ryzyka z kluczowymi podmiotami w obrębie rządu, których zadaniem jest zarządzanie ryzykiem (np. ryzykiem środowiskowym lub zagrożeniami dla zdrowia) oraz poprzez włączenie modułu dotyczącego oceny ryzyka do szkolenia na temat OSR. W przypadku

istotnych wniosków, możliwe byłoby zwrócenie się do zewnętrznych naukowców o dokonanie przeglądu i ulepszenie ocen ryzyka;

- zwrócenie się o wkład ze strony zewnętrznych podmiotów w zakresie testów regulacyjnych i OSR zgodnie z harmonogramem umożliwiającym im wywarcie znaczącego wpływu. Wnioski z projektu pilotażowego prowadzonego przez MG dotyczące konsultacji online mogłyby doprowadzić do opracowania ogólnorządowego systemu online w celu przedkładania testów regulacyjnych oraz OSR do konsultacji międzyresortowych i konsultacji zewnętrznych na wczesnym etapie propozycji działania regulacyjnego;
- wprowadzenie systematycznej oceny *ex post* regulacji i systematycznych przeglądów zbioru regulacji w celu zmierzenia ich aktualnej adekwatności, użyteczności, efektywności w osiągnięciu wyników politycznych;
- zapewnienie systematycznego pełnego uwzględnienia *ex ante* alternatyw dla regulacji, poprzez szkolenie personelu w jednostce nadzorującej w Kancelarii oraz w jednostkach w poszczególnych ministerstwach odpowiadających za OSR w celu systematycznej identyfikacji innych opcji politycznych, w tym opcji „niepodejmowania działań”. W teście regulacyjnym i w OSR szczególną uwagę należy zwrócić na jakość oceny alternatyw, w szczególności w przypadku wniosków o dużym znaczeniu;
- zachęcanie ministerstw do pilotażowego prowadzenia dyskusji *ex ante* lub wprowadzenia zielonej księgi na temat istotnej inicjatywy politycznej, która:
 - określa cele polityki i możliwe opcje ich realizacji;
 - opiera się na solidnej analizie i modelowaniu oraz uwzględnia różne scenariusze i opcje polityczne;
 - zachęca podmioty zainteresowane oraz społeczeństwo do komentowania księgi i zapewnia wystarczającą ilość czasu, żeby mogły one przedstawić swoje odpowiedzi;
 - jest zredagowana prostym językiem, zrozumiałym dla ogółu społeczeństwa;
 - jest wydawana na wczesnym etapie procesu, zanim rząd zidentyfikuje preferowaną opcję polityczną;
 - upublicznia na papierze wyniki konsultacji;
 - jeżeli rezultatem zielonej księgi będzie wniosek prawodawczy, komentarz podmiotu zainteresowanego na temat potencjalnego wpływu wniosku mógłby stanowić wkład w następujące potem przygotowanie testu regulacyjnego oraz OSR.

Wdrażanie e-administracji: ilustracja wyzwań decyzyjnych, w obliczu których stoi Polska

E-administracja to wykorzystywanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) na rzecz lepszego rządzenia w trosce o obywateli. E-administracja oferuje duży potencjał w zakresie ulepszenia kształtowania polityki, reform sektora publicznego oraz poprawy świadczenia usług publicznych (załącznik A). W Polsce wykorzystanie tego potencjału wydaje się napotykać szereg problemów. W wielu przypadkach niekoniecznie

odzwierciedlają one kwestie dotyczące wdrażania e-administracji, lecz ilustrują szerzej zakrojone wyzwania, w obliczu których stoją instytucje rządowe na szczeblu centralnym i sektor publiczny kraju, w szczególności chodzi tu o zdolność podejmowania decyzji w oparciu o dowody oraz powiązanie decyzji w zakresie programowania (w tym przypadku dotyczących wdrażania e-administracji) z osiąganiem zintegrowanych wyników polityki strategicznej – zdolność ta jest obecnie ograniczona, co jest tematem kolejnego rozdziału.

Kraje OECD w coraz większym stopniu wykorzystują ICT dla napędzania sprawności i efektywności rządu. Rozwój e-administracji jest w swojej istocie propozycją gruntownego ponownego przemyślenia kształtowania polityki i rządowej architektury świadczenia usług publicznych, z wykorzystaniem potencjału nowych technologii (OECD, 2009). Przemyślenie architektury świadczenia usług zakłada również nowe sposoby definiowania celu politycznego na wszystkich szczeblach rządu. Spotkanie „E-Leader’s Meeting” w Meksyku w 2012 r. pokazało, że kraje OECD aktualnie rozważają sposób, w jaki dokonać „defragmentacji” rządu w celu restrukturyzacji organizacji i przepływu informacji, ulepszenia sprawności rządu w wychodzeniu naprzeciw nieustannie zmieniającym się (i coraz większym) potrzebom użytkowników, a także otwarcia administracji rządowej na osiąganie większej wiarygodności i transparentności poprzez udostępnianie danych sektora publicznego społeczeństwu na jego własny użytek (OECD, 2012c).

W Polsce ogólne ramy strategiczne dla e-administracji zostały sformułowane w długookresowej wizji strategicznej dla kraju „Polska 2030”, a bardziej szczegółowo przedstawiono je w strategii „Sprawne Państwo 2011–2020”. Polska aktualnie dokonuje rewizji swojego krajowego planu strategicznego w dziedzinie e-administracji. Poprzedni plan rządu dotyczący e-administracji „Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013” został zatwierdzony w 2008 r. Ten plan strategiczny skupiał się na dążeniu do „społeczeństw[a], w którym obywatele i przedsiębiorstwa świadomie wykorzystują potencjał informacji jako wartości ekonomicznej, społecznej i kulturowej, przy efektywnym wsparciu przez nowoczesną i przyjazną administrację publiczną” (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 2008). Plan strategiczny nakierowany na „wzrost dostępności i efektywności usług administracji publicznej przez wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych do przebudowy procesów wewnętrznych administracji i sposobu świadczenia usług” (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 2008).

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAC) dokonało przeglądu i rozszerzyło ten plan strategiczny, w szczególności w odniesieniu do wykorzystywania ICT w sektorze publicznym. W kwietniu 2012 r. MAC wydało „Państwo 2.0 – Nowy start dla e-administracji”. Nowy dokument zawiera krytyczną analizę stanu e-administracji w Polsce i proponuje stałe przeglądy rządowej strategii e-administracji (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2012). Zmieniając podejście do polityki, MAC zbadało dużą liczbę kluczowych projektów w zakresie e-administracji i zidentyfikowało zestaw przekrojowych wyzwań, które wpływają na wdrażanie e-administracji. Należą do nich:

1. „Brak kompleksowego, wielowymiarowego i perspektywicznego podejścia do zadań w zakresie cyfryzacji”.
2. „Brak pełnej koordynacji lub instytucjonalnego zorganizowania przygotowywania i wdrażania projektów IT na poziomie rządowym”.
3. „W obecnym podejściu brak kompleksowej wizji nastawionej na użytkownika systemu, która obejmowałaby wszystkie projekty”.

4. „Przygotowanie projektów jest zdominowane przez podejście techniczno-sprzętowe”.
5. „Brak logicznej sekwencyjności w opracowywaniu i realizacji projektów”.
6. „Brak etapowości fizycznej i finansowej w planowaniu oraz wdrażaniu projektów”.
7. „Rezultaty osiągnięte przez dany projekt, takie jak jakość dostarczonych produktów, mogą być niesatysfakcjonujące, jeżeli zbyt wiele projektów zaplanowano do zamknięcia i rozstrzygnięcia w ostatniej fazie bieżącego okresu budżetowego UE.
8. „Różne instytucje opracowują równoległe systemy nie uwzględniając zgodności czy komunikacji”.
9. „Brakuje rozwiązań odpowiadających na rzeczywiste potrzeby użytkowników, które zmieniają się z czasem”.
10. „Brakuje prowadzenia analiz kosztów dla wdrażania projektów, sieci i systemów”.
11. „Podmioty zainteresowane projektem nie współpracują wystarczająco blisko”.
12. „Harmonogramy wdrażania i budżety wielu projektów nie przewidują czasu na testowanie, wyciąganie wniosków i wprowadzanie poprawek do systemów przed ich dostarczeniem”.
13. „Niektóre decyzje finansowe powiązane z pewnymi zadaniami w okresie 2007–2010 nie były tak przejrzyste, jak powinny być”.

Ocena uwzględnia zatem brak koordynacji w spójnych ramach strategicznych, niewystarczające skupienie się na kosztach rzeczywistych i korzyściach płynących z e-administracji, a także brak kluczowych standardów i umiejętności wdrażania. Państwo 2.0 proponuje „zwrot” w oparciu o cztery zasady: skoncentrowany na użytkowniku plan oparty na swobodniejszym przepływie informacji; punktem wyjścia tego planu są potrzeby obywateli i przedsiębiorstw, czyli realizowanie przez administrację elektroniczną celów w zakresie świadczenia usług, nie zaś wykorzystywanie go jako środka do zakupu i użytkowania technologii dla samej technologii; przejrzyste i efektywne inwestycje; również neutralność technologiczna, umożliwiająca zrównoważoną konkurencję i sprawne zamówienia publiczne na rynkach publicznych. MAC opracowało podejście w oparciu o trzy poziomy (MAC, 2012):

- poziom programu i projekt: zapewnienie większego stopnia interoperacyjności i spójności w opracowywaniu projektów e-administracji w perspektywie krótkookresowej;
- poziom polityki rządu: przygotowanie przed końcem 2012 r. nowego „planu informatyzacji państwa” w oparciu o zintegrowane wykorzystanie ICT na rzecz wspierania kształtowania i wdrażania polityki rządu oraz świadczenia usług, nie zaś stosowania po prostu rozwiązań technicznych do konkretnych problemów;
- średniookresowy poziom strategiczny: opracowywanie strategicznych ram e-administracji wraz z nowym programem operacyjnym do wdrożenia w okresie 2014–2020.

Spójność koordynacji wdrażania e-administracji

Polskie instytucje rządowe muszą ustanowić bardziej spójne poziome i pionowe mechanizmy wdrażania e-administracji, zachęcając do jej wdrożenia w skali całej administracji publicznej oraz zachęcając do korzystania z jej usług. Tradycja pracy w izolacji, w połączeniu z wyraźnie zarysowaną kulturą hierarchiczną, negatywnie wpływa na rozwój i wdrażanie e-administracji. Pomimo że pewne mechanizmy zostały już ustanowione, komunikacja i koordynacja między ministerstwami nadal wydaje się słaba, w szczególności na bardziej operacyjnych szczeblach, ponieważ koordynacja w tej kwestii głównie jest prowadzona formalnie na szczeblu politycznym. Istotne środki w zakresie koordynacji już zostały określone, jednak jeszcze nie zostały wprowadzone w życie. Prowadzi to do sztywności we wdrażaniu e-administracji, która przekłada się na ograniczone włączenie odnośnych podmiotów zainteresowanych w sprawne i efektywne wdrażanie projektów, które same w sobie są wartościowe, na przykład w obszarze sprawiedliwości. Relacje w zakresie rządzenia pomiędzy rządem a samorządem również wydają się nieadekwatne, ponieważ kluczowe kwestie i obowiązki nie odpowiadają w pełni wyzwaniom rozwoju i wdrażania e-administracji w województwach i władzach lokalnych.

Ograniczenia w dzieleniu się danymi i informacjami negatywnie wpływają nie tylko na zdolność rządu do opracowywania i wdrażania polityki, lecz również na jakość usług świadczonych na rzecz obywateli i przedsiębiorców. Na przykład takie podstawowe informacje jak numery telefonu poszczególnych urzędników państwowych nie są dostępne wewnątrz we wszystkich ministerstwach, co ogranicza prowadzenie koordynacji na skalę całego rządu. W celu wspierania bardziej spójnego rządzenia i skupienia się na pełnym wdrażaniu na wszystkich szczeblach rządu, instytucje centralne mogłyby rozważyć:

- dalsze objaśnianie programu e-administracji w oparciu o strategię Państwo 2.0 oraz zdefiniowanie wizji rządu, założeń i priorytetów dla korzystania z ICT, ustanowienie jasnych pełnomocnictw i obowiązków w rządzie oraz ulepszenie mechanizmów politycznej wiarygodności na rzecz postępów w dziedzinie e-administracji. Jako że niedawno powołano radę ds. przeglądów przy Komitecie Rady Ministrów ds. Cyfryzacji, jej uprawnienia powinny zostać jasno zdefiniowane tak, aby zapewnić operacyjne, odpowiednie i funkcjonalne forum dla efektywnej koordynacji, a także kodyfikację właściwego podziału ról w całym rządzie i zapewnienie pełnego ich zrozumienia przez każdego z członków komitetu. Wspólna podstawa i dyrekcja ułatwi lepszą komunikację między ministerstwami i umożliwi współpracę operacyjną, co doprowadzi do sprawniejszego i spójniejszego wdrażania projektów w zakresie e-administracji;
- określenie granic pomiędzy obowiązkami świadczenia usług na szczeblu centralnym i lokalnym oraz ustanowienie mechanizmów zapewniających adekwatne użytkowanie i ponowne wykorzystywanie komponentów infrastruktury, rozwiązań usługowych oraz danych na poszczególnych szczeblach rządu. Decentralizacja w Polsce jest nadal nowym procesem. Pomimo że e-administracja umożliwia prowadzenie zarówno procesów centralizacji, jak i decentralizacji, rząd musi dokonać rozróżnienia pomiędzy odpowiedzialnością za infrastrukturę świadczenia usług, a także za rzeczywiste świadczenie usług. Polska musi wyjaśnić decentralizację e-administracji; inaczej mówiąc, rząd musi określić, jakie zadania tworzą wartość dodaną jako odpowiedzialność szczebli lokalnych w opozycji do szczebla centralnego. W odniesieniu do e-administracji,

nie jest jasne, czy aktualne ramy ustawodawcze i kontrakty wojewódzkie są wystarczająco efektywne jako instrumenty polityki centralno-lokalnej i koordynacji;

- zapewnienie pełnego wdrażania ram prawnych i regulacyjnych umożliwiających administrację elektroniczną, zarówno w rządzie, jak i w obrębie określonych obszarów świadczenia usług w każdym ministerstwie. Uwaga poświęcona uzgodnieniom pomiędzy ustawodawstwem dotyczącym e-administracji, istniejącymi lub przyszłymi rozwiązaniami technicznymi, a procesami administracyjnymi w rządzie, poprawiłaby spójność i przyniosła synergię (oraz korzyści użytkownikom końcowym) we wszystkich obszarach świadczenia usług, gdzie podejmowane są jednostkowe starania.

Znaczenie świadczenia usług online

Wiarygodne świadczenie usług jest ważne dla zwiększenia zaufania do instytucji publicznych. Jednak polskie instytucje rządowe muszą dopiero stworzyć dojrzałe podejście do użytkownika dla świadczenia usług na rzecz społeczeństwa. Istniejące kanały świadczenia usług nie wydają się opracowane w sposób spójny z punktu widzenia użytkownika: na przykład ePUAP (Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej), polska rządowa platforma świadczenia usług administracji publicznej, raczej nie przyjęła się wśród obywateli. Poziom profesjonalizmu polskich usług online jest poniżej średniej OECD i UE. Istnieje jedynie ograniczony stopień integracji między poszczególnymi portalami usług online a stronami internetowymi powiązanych organów sektora publicznego, co powoduje fragmentację doświadczeń użytkownika, chociaż czynione są w tym zakresie postępy. Poziom przyłączania się użytkowników również jest poniżej średniej UE i OECD. Dotyczy to nie tylko usług e-administracji, lecz także szerszego zakresu usług społeczeństwa informacyjnego, takich jak płatności elektroniczne lub e-handel, które nadal nie są powszechne w Polsce. Z drugiej strony, korzystanie z usług online dla przedsiębiorstw wydaje się szeroko rozpowszechnione, dlatego możliwe jest dzielenie się dobrymi praktykami w tym obszarze na poziomie całej administracji publicznej (załącznik A).

Decyzje o inwestycjach w zakresie e-administracji wydają się ukierunkowane na zakup infrastruktury i sprzętu komputerowego. Znaczące wykorzystanie funduszy strukturalnych UE dla wdrażania e-administracji nie przełożyło się, jak się wydaje, na inwestycje, które w sposób efektywny i regularny wspierałyby rozwój tego obszaru w Polsce. Ponadto pomimo że stworzenie solidnej infrastruktury komunikacyjnej ma nadrzędne znaczenie, zapewnienie popytu na tę infrastrukturę i jej użytkowanie jest dla gospodarki internetowej lub świadczenia usług rządowych z wykorzystaniem ICT również ważne. Jako że wyższy poziom jakości i dojrzałości działań oznacza wywieranie większej presji na wydatki operacyjne, konieczne jest większe skupienie się na korzyściach ekonomicznych. Dlatego w celu świadczenia bardziej wiarygodnych, efektywnych i sprawnych usług, rząd Polski powinien rozważyć, co następuje:

- dostarczenie powiązanych i spójnych ram świadczenia usług w zakresie e-administracji. Ustanowienie obejmującego priorytety, sekwencyjnego podejścia do określania kanałów świadczenia usług (oraz określenia usług, jakie mają być świadczone) może być kluczowe dla osiągnięcia lepszej jakości we wdrażaniu e-administracji (i lepszego jej wspierania). Na przykład zwiększenie zaufania do ePUAP – rządowego portalu świadczenia różnorodnych usług w formie elektronicznej – jest konieczne w celu zwiększenia korzystania z platformy;

jednym ze sposobów poczynienia postępów może być zintegrowanie istniejących usług o zdecydowanie transakcyjnym charakterze i skupienie się na ich świadczeniu dużym grupom użytkowników wykwalifikowanych w dziedzinie ICT. Postępy w zwiększaniu wykorzystywania wewnętrznych informacji („back-office” e-administracji) powinny być prezentowane jako konkretna korzyść dla użytkowników zewnętrznych („front office” e-administracji) – większa powtarzalność korzystania z podstawowych rejestrów umożliwiających ponowne wykorzystanie danych przez społeczeństwo jest tu istotnym przykładem;

- dopasowanie podaży do popytu, w szczególności w zakresie infrastruktury komunikacyjnej ICT. Na przykład istnieją zarówno sieci wewnętrzne dla administracji publicznej, jak i sieci dla obywateli i przedsiębiorców, chociaż nie zawsze są one wykorzystywane. Zapewnienie większej spójności pomiędzy ustalaniem cen, poziomami usług i dostawcami usług, na przykład poprzez dobrze opracowany model rynku, a także bardziej przejrzyste dopasowanie infrastruktury komunikacyjnego do potrzeb świadczenia usług przez rząd oraz procedur administracyjnych, mogłoby przyczynić się do bardziej efektywnych inwestycji i lepszych wyników dla podatników i użytkowników końcowych;
- przejście od cyfryzacji administracji do szerszego wykorzystywania przez rząd ICT, tym samym integrując korzystanie z ICT ze wszystkimi obszarami polityki. Szersze wykorzystanie ICT przez rząd we wszystkich obszarach polityki powinno opierać się na konsolidacji obowiązków e-administracji, a także na zwiększeniu spójności świadczenia usług. Niektóre przekrojowe obszary priorytetowe mogą na przykład poprawić otoczenie biznesu i zwiększyć lokalne uczestnictwo w procesach kształtowania polityki i świadczenia usług. Portal konsultacyjny MG będący obecnie w budowie, nie powinien stanowić jednorazowej inicjatywy, lecz powinien być uważnie obserwowany i jeżeli okaże się sukcesem, należy go powielić w całej działalności rządu w oparciu o interakcję z obywatelami i przedsiębiorstwami. Bliższy dialog prowadzony w formie elektronicznej z twórcami i użytkownikami może doprowadzić do prowadzenia bardziej efektywnej polityki i ograniczenia biurokracji i złożonych regulacji.

Podstawowe decyzje wdrażania dotyczące wartości e-administracji

W ostatnich latach Polska poczyniła imponujące postępy. Jednak projekty nie zawsze są w pełni wdrażane; potencjalne korzyści wykorzystywania ICT nie są jasno określone, a co za tym idzie odpowiednio wykorzystywane. Wartość projektów nie jest, jak się wydaje, systematycznie oceniana, zarówno w trybie *ex ante*, jak i *ex post*. Wydaje się również, że brakuje wyraźnej zdolności oceny w oparciu o wyniki, zarówno w przypadku pomiaru skutków polityki, wdrażania projektu, jak i świadczenia usług. Skutkiem jest tendencja do realizacji projektów bez jasno zdefiniowanych planowanych wyników, co odzwierciedla brak łączności pomiędzy wdrażaniem projektów ICT a zmianami w procesach administracyjnych i reformami sektora publicznego realizowanymi przez rząd. Dlatego, jako że wartość projektów ICT wydaje się rozłączna względem ich wdrażania, określone organy publiczne – na przykład jednostka w lokalnej administracji miasta – mogą postrzegać administrację elektroniczną jako dodatkowy koszt o ograniczonej wartości dodanej dla użytkowników, nie zaś jako oczywistą korzyść.

MAC uwzględnia te wyzwania poprzez przedstawienie solidnej diagnozy w dokumencie Państwo 2.0. Raport ten ocenia bieżące kluczowe projekty i wskazuje spójną

drogę naprzód; podkreśla konieczność zagwarantowania, że korzyści z planowanych inwestycji finansowanych ze środków UE w okresie 2014–2020 zostaną w pełni wykorzystane. Określenie ambitnego, a zarazem pragmatycznego planu działania i wdrażania wydaje się być realnym wyzwaniem na przyszłość. W celu lepszego uświadomienia wartości e-administracji, rząd powinien rozważyć:

- stosowanie ICT do zwiększenia sprawności poprzez ustanowienie mechanizmów i narzędzi dla zapewnienia bardziej opłacalnych inwestycji w ICT oraz wykorzystanie korzyści jakościowych i finansowych. Wykorzystanie tzw. „business cases” do pomiaru wartości i korzyści e-administracji jest kluczowe, jednak wymaga budowania wewnętrznych umiejętności i zdolności. Oznacza to na przykład zapewnienie jasno określonych obowiązków, nie tylko w zakresie realizacji projektu, lecz także w zakresie ustanowienia systemu odpowiedzialności za uświadamianie korzyści płynących z projektów. Rola Stałego Komitetu Państwo 2.0 jako grupy monitorującej, prowadzącej nadzór nad realizacją projektów w oparciu o solidne „business cases” powinna zostać zdefiniowana i wykorzystana;
- generowanie lepszych danych, które mogą wspierać przyszłą pracę nad wdrażaniem, na przykład opracowanych i wspieranych przez bardziej kompleksowy przegląd e-administracji. Istotne jest, aby realizowane w zakresie e-administracji strategie, programy i projekty były wspierane solidnymi danymi dotyczącymi kluczowych działań, między innymi takich jak dojrzałość świadczenia usług, jakość, wykorzystywanie usług, kosztów, a szczególnie korzyści społecznych i finansowych. Dane te są istotne na szczeblu krajowym, jak i dla województw i gmin; dobre dane mogą wspierać porozumienie w zakresie rządzenia między szczeblem centralnym a lokalnym na rzecz wdrażania e-administracji. Zapewnienie przejrzystości tym danym, a także udostępnienie ich odpowiednim podmiotom zainteresowanym może pomóc w dalszym ulepszaniu skuteczności planu strategicznego;
- większe skupienie się na użytkowniku końcowym pomaga lepiej opracowywać i wdrażać usługi e-administracji i przyczynia się do rozpowszechniania korzystania z usług online. Zaangażowanie użytkowników może również zwiększyć zaufanie do instytucji rządowych poprzez poprawę rozumienia warunków pracy i potrzeb. Jasne i przejrzyste warunki uczestnictwa byłyby warunkiem wstępnym dla autentycznego zaangażowania społeczeństwa. Większe skupienie się na użytkowniku i uproszczenie świadczenia usług online mogłyby stanowić kluczowe elementy umożliwiające rozpowszechnienie korzystania z e-administracji wśród obywateli.

Przypis

1. Przepisy/ustawy pierwotne odwołują się do ustaw przyjętych przez parlament, a przepisy podległe odwołują się do regulacji/przepisów niższego szczebla przyjmowanych przez rząd, poszczególnych ministrów lub Gabinet, czyli do regulacji, których zdefiniowanie i stosowanie zostało powierzone władzy wykonawczej z mocy prawa.

Bibliografia

- Banks, G. (2010), „An Economy-wide View: Speeches on Structural Reform”, Australian Government Productivity Commission, Canberra.
- Commonwealth of Australia (2008), „Retirement Income Consultation Paper”, Canberra.
- Cordova-Novion, C. i S. Jacobzone (2011), „Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries”, OECD Working Papers on Public Governance, No. 19, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgglrvcpth-en>.
- HM Government (2011), Impact Assessment Guidance, Londyn.
- Jacobzone, S., C. Choi i C. Miguet (2007), „Indicators of Regulatory Management Systems”, OECD Working Papers on Public Governance, No. 4, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/112082475604>.
- Komisja Europejska (2012a), „Green Papers”, Unia Europejska, Bruksela, http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm.
- Komisja Europejska (2012b), „Green Paper: Glossary” Unia Europejska, Bruksela, http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/green_paper_en.htm.
- Komisja Europejska (2012c), „An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions”, White Paper, COM(2012)55 final, Unia Europejska, Bruksela.
- Komisja Europejska (2011), „Summary of Consultation Responses to the Green Paper 'Towards Adequate, Sustainable and Safe European Pension Systems'”, Unia Europejska, Bruksela.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAC) (2012), „Państwo 2.0 – Nowy start dla e-administracji”, MAC, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki (2009), „Wytoczne do OSR”, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, http://legislationline.org/.../Poland_Guidelines_Regulation_Impact_Assessment_.pdf.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) (2008), „Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013”, MSWiA, Warszawa.
- NZIER (2011), „Regulatory Impact Assessment Evaluation 2010: Final Report to the New Zealand Treasury”, NZIER, Wellington, dostępne pod adresem: www.treasury.govt.nz/downloads/pdfs/ria-review-feb11.pdf, dostęp dn. 15 lipca 2012 r.
- OECD (2012a), Zalecenie OECD z 2012 r. Rady w sprawie polityki regulacyjnej i zarządzania (OECD Publishing, dostępne pod adresem: www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf).
- OECD (2012b), Program warsztatów „Regulatory Impact Assessment (RIA) in the Czech Republic and Other OECD Countries”, 1 czerwca, Praga, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50313771.pdf.
- OECD (2012c), „OECD E-Government Project, New ICT Solutions for Public Sector Agility”, OECD, Paryż, www.oecd.org/governance/eleaders.

- OECD (2011a), *Administrative Simplification in Poland: Making Policies Perform, Cutting Red Tape*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097261-en>.
- OECD (2011b), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>.
- OECD (2011c), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.
- OECD (2010a), *Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084490-en>.
- OECD (2010b), *Why Is Administrative Simplification So Complicated. Looking Beyond 2010, Cutting Red Tape*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089754-en>.
- OECD (2010c), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264067189-en>.
- OECD (2009), *Regulatory Impact Analysis. A Tool for Policy Coherence*, OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/9789264067110-en>.
- OECD (2007), „Regulatory Management Capacities of Member States of the EU that Joined the Union on 1 May 2004: Sustaining Regulatory Management Improvements through a Better Regulation Policy”, *Sigma Papers*, No. 42, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60q573g6-en>.
- OECD (2006), „Alternatives to Traditional Regulation”, OECD, Paris, available at: www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf, ostatni dostęp, dn 29 marca 2013 r.
- OECD (2002), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Poland 2002: From Transition to New Regulatory Challenges*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264176034-en>.
- OECD (1999), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in the United States 1999*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264173989-en>.
- Polski rząd (2012), „Formularz testu regulacyjnego”, Warszawa, http://bip.kprm.gov.pl/portal/kpr/110/1773/Test_regulacyjny.html.
- Rząd Australii (2010a), *Best Practice Regulation Handbook*, Canberra.
- Rząd Australii (2010b), „OBPR Preliminary RIA Assessment Form”, Canberra, dostępne pod adresem: www.finance.gov.au/obpr/proposal/ria-guidance.html, ostatni dostęp dn. 15 lipca 2012 r.
- Rząd Kanady, (2012), strona internetowa Treasury Board Secretariat, dostępna pod adresem: www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/index-eng.asp, ostatni dostęp dn. 29 marca 2013 r.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2007), uchwała Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji (NPP), 20 grudnia 2007, art.2.
- Watts, D. (2007), *A Glossary of UK Government & Politics*, Edynburg

Rozdział 4

Skuteczne zarządzanie wielopoziomowe na rzecz osiągnięcia strategicznych regionalnych i krajowych celów rozwojowych

W niniejszym rozdziale kładzie się nacisk na znaczenie skutecznego i sprawnego zarządzania wielopoziomowego (MLG) w celu wzmocnienia wyników polityki na rzecz rozwoju – dla obywateli i przedsiębiorców. W rozdziale tym nacisk kładziony jest przede wszystkim na rolę samorządów lokalnych i regionalnych w zapewnianiu postępów realizacji krajowych celów strategicznych oraz na kluczową rolę odgrywaną przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako centrum decyzyjnego rządu, koordynującego instytucję zarządzającą zarządzaniem wielopoziomowym w Polsce. W rozdziale tym przeanalizowano również potrzebę zwiększonej koordynacji pionowej i poziomej na szczeblu UE, krajowym i lokalnym, główne wyzwania, przed którymi stoi Polska w odniesieniu do dysproporcji w zakresie potencjału budżetowego, politycznego i administracyjnego, a także sposób, w jaki skuteczne ustalenia zarządzania wielopoziomowego mogą pomóc Polsce w podejmowaniu tych wyzwań. Wreszcie w rozdziale tym skupiono się na inicjatywach podejmowanych przez rząd, takich jak Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020, które są na wczesnych etapach wdrażania, a także zawarto porady dotyczące sposobu postępowania w tym względzie w oparciu o praktyki stosowane w tym obszarze, które sprawdziły się w innych krajach OECD.

Wprowadzenie

Efektywne zarządzanie wielopoziomowe jest kluczowe dla poprawy wyników gospodarczych i społecznych na rzecz obywateli i przedsiębiorców. W państwach unitarnych jest to wynikiem fali decentralizacji, które cechowały reformy rządów w OECD w ciągu ostatnich trzech dekad, napędzane przez zasadę pomocniczości i podejmowania decyzji bliżej obywateli. Zarówno w państwach federalnych, jak i unitarnych, efektywność ustaleń w zakresie zarządzania wielopoziomowego jest obecnie przywracana celem uwzględnienia coraz większej złożoności wyzwań w zakresie zarządzania, polityki wielosektorowej w ciasnym otoczeniu budżetowym, napędzanych po części potrzebą znalezienia przestrzeni fiskalnej do sprostania pojawiającym się priorytetom w szybko zmieniającym się świecie.

Efektywne ustalenia w zakresie zarządzania wielopoziomowego mogą zwiększyć zdolność rządu krajowego do wdrażania i monitorowania postępów we wdrażaniu własnej wizji poprzez współpracę z samorządami na rzecz prawidłowego identyfikowania mocnych stron i atutów regionu oraz wykorzystywania ich do sprawniejszego osiągnięcia wspólnie zdefiniowanych wyników rozwoju krajowego i regionalnego. Efektywne i sprawne ustalenia mogą prowadzić również do lepszego świadczenia usług za pośrednictwem sprawniejszego i bardziej efektywnego opracowywania, koordynacji i wdrażania programów, w szczególności w obszarach polityki pozostających w gestii więcej niż jednego szczebla władz w danym regionie; takich jak lepsza opieka zdrowotna czy edukacja obywateli, bardziej efektywne wykorzystanie inwestycji publicznych w infrastrukturę, zwiększenie wydajności przedsiębiorstw.

Inwestycje publiczne stanowią kluczowe narzędzie napędzające wzrost regionalny i krajowy. Tymczasem same inwestycje publiczne w twardą infrastrukturę jako takie niekoniecznie wygenerują wzrost – jego wpływ może nie być optymalny (a nawet przeciwny do zamierzonego), chyba że są wdrażane wraz z inwestycjami publicznymi w politykę w dziedzinie kapitału ludzkiego i innowacyjności (OECD, 2011a). Sugeruje to, że spójne, skoordynowane podejście wielosektorowe łączące inwestycje, których celem jest rozwój kapitału ludzkiego, twardej infrastruktury, innowacji i skupiania usług, gwarantuje najwyższe tempo wzrostu.

Samorzady odgrywają kluczową rolę w inwestycjach na rzecz rozwoju: w 2010 roku ich wkład wynosił średnio 54% ogólnego wkładu rządu w akumulację brutto w krajach OECD. Polskie samorzady wniosły wkład w wysokości niemal 60% ogólnego wkładu w akumulację brutto w 2010 r., co stanowi około 3% PKB – jeden z najwyższych wyników w krajach OECD.¹ Dlatego efektywne podejście wielosektorowe na rzecz skutecznego osiągnięcia celów rozwoju nie może być odpowiednio realizowane, tak w Polsce, jak i gdzie indziej, bez efektywnych ustaleń w zakresie MLG. Wdrażanie wizji krajowej w oparciu o wykorzystywanie konkretnych mocnych stron i atutów regionalnych dla zwiększenia wyników społeczno-gospodarczych, napędzających wzrost krajowy, można najlepiej osiągnąć za pośrednictwem efektywnych i sprawnych ustaleń dotyczących MLG. Jest to wyzwanie wspólne dla większości, a może nawet dla wszystkich, krajów OECD.

Przy dokonywaniu oceny ustaleń w zakresie MLG w Polsce, w niniejszym rozdziale wielokrotnie czynione są odniesienia do studium przypadku przeprowadzonego przez OECD w Wielkopolsce na początku 2012 r. (załącznik B) w ramach przeglądu ustaleń w zakresie zarządzania wielopoziomowego w szeregu regionów OECD na rzecz zarządzania inwestycjami publicznymi po kryzysie gospodarczym. Znajdują się tu

również odniesienia do wywiadów przeprowadzonych dla celów niniejszego przeglądu przez OECD w województwie lubelskim. W rozdziale tym skupiono się na:

- osiągnięciach w obszarze ustaleń dla MLG w Polsce od upadku komunizmu i od momentu przystąpienia do UE, z częstymi przykładowymi odniesieniami do Wielkopolski;
- przykład Wielkopolski służy pokazaniu, w jaki sposób ustalenia w zakresie MLG mogą posłużyć zapewnieniu postępów w realizacji celów rozwoju regionalnego i krajowego w Polsce;
- ocenie zdolności instytucji rządowych do ulepszania programu i świadczenia usług na szczeblu regionalnym przy użyciu międzyrządowych ustaleń umownych wdrożonych od 2000 r., integrujących Fundusz Spójności i fundusze na rzecz rozwoju regionalnego ze strategią rozwoju województw i rozwoju kraju;
- zaleceniach dotyczących możliwych sposobów wykorzystania przez instytucje rządowe nadchodzącego okresu programowania unijnego na lata 2014–2020 dla pokazania ulepszonych rezultatów rozwoju krajowego i regionalnego z wykorzystaniem formalnych ustaleń umownych.

Od scentralizowanej kontroli do samorządu lokalnego i regionalnego

Bieżący system administracji terytorialnej w Polsce został ustanowiony w wyniku dwóch fal reform: pierwszej z lat 90. XX wieku i drugiej z 1999 r. Pierwsza z reform zaowocowała utworzeniem 2 478 jednostek samorządu terytorialnego (gminy). Druga reforma została przeprowadzona przed przystąpieniem Polski do UE i była w dużej mierze zdeterminowana potrzebą dostosowania Polski do wymogu ram polityki spójności UE, zgodnie z którym władze regionalne są zdolne do zarządzania funduszami strukturalnymi na poziomie NUTS 2 (OECD, 2012a). Druga z reform wprowadziła wybieralny samorząd na szczeblu powiatowym (379 powiatów) i na szczeblu regionalnym/lokalnym (16 województw), zastępując 49 władz regionalnych, które w poprzednim systemie reprezentowały instytucje centralne. Istnienie struktur samorządowych jest gwarantowane przez Konstytucję RP.

Istnieją dwa rodzaje regionalnych struktur administracyjnych w województwie. Pierwszy to regionalne urzędy administracji centralnej z wojewodami na czele (odpowiednik na przykład prefekta we Francji lub w Japonii), obsługiwane przez urzędy wojewódzkie. Drugi to sama struktura dla samorządu. Wybierane zgromadzenie regionalne, Sejmik, wyznacza regionalny organ wykonawczy – radę województwa. Radzie przewodniczy marszałek obsługiwany przez Urząd Marszałkowski (UM).

Wojewoda prowadzi urzędem regionalnym administracji państwowej – reprezentuje instytucje rządowe na szczeblu centralnym w województwie. Relacje instytucjonalne pomiędzy instytucjami rządu na szczeblu centralnym a jego urzędami regionalnymi są zdefiniowane w Ustawie o wojewodzie (2009 r.). Wojewoda nadzoruje działania marszałka z punktu widzenia Konstytucji RP i prawa krajowego oraz w powiązaniu z obowiązkami instytucji rządowych na szczeblu centralnym delegowanymi samorządom. Wojewoda nadzoruje również jednostki samorządu terytorialnego i ich stowarzyszenia w regionie/województwie. Wojewoda jest odpowiedzialny za kwestie obrony i bezpieczeństwa w regionie/województwie. Działania wojewody są nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów, który wydaje wytyczne i wskazówki, zatwierdza okresowe sprawozdania wojewody i ocenia jego pracę pod względem ogólnej zgodności z polityką

rzędu. Działania wojewody są również nadzorowane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji pod względem ich zgodności z regulacjami, staranności administracyjnej i jakości zarządzania.

Samorząd regionalny (czyli sejmik i marszałek/UM) jest odpowiedzialny za rozwój regionu. W tym celu opracowuje i przyjmuje strategie rozwoju dla regionu i dostarcza programy ich wdrażania. Polityka rozwoju województwa stanowi podstawę pionowej współpracy między samorządem a instytucjami centralnymi. Samorząd jest między innymi odpowiedzialny za planowanie przestrzenne, szkolnictwo wyższe, opiekę zdrowotną, infrastrukturę transportową i komunikacyjną oraz ochronę dziedzictwa regionu. W ostatnich latach zakres obowiązków władz regionalnych rozszerzył się obejmując regionalny transport kolejowy, gospodarkę odpadami i gospodarkę wodną oraz ochronę środowiska.

Samorząd gminny pełni liczne obowiązki w zakresie programowania i świadczenia usług, w tym zagospodarowania przestrzennego, zarządzania nieruchomościami, ochroną środowiska, dróg, usług użyteczności publicznej, opieki zdrowotnej, opieki społecznej, oświaty, kultury oraz promocji i współpracy z organizacjami pozarządowymi. Gminy ponoszą główną odpowiedzialność za rozwój lokalny.

Samorząd powiatowy jest odpowiedzialny za realizację programów i świadczenie usług, które nie mogą być realizowane przez gminy. Obowiązki te obejmują oświatę, promocję zdrowia i opiekę zdrowotną, opiekę społeczną, transport zbiorowy i drogi publiczne, kulturę, administrację architektoniczną i budowlaną, dostawę wody, ochronę środowiska, prawo, porządek i bezpieczeństwo publiczne, walkę z bezrobociem i stymulowanie lokalnego rynku pracy, a także współpracę z organizacjami pozarządowymi. Z uwagi na skromne środki finansowe, rola powiatów w realizacji społecznej i gospodarczej polityki rozwoju jest ograniczona.

Podział zadań między gminami, powiatami a województwami jest w teorii przejrzysty: na przykład w przypadku oświaty, gminy są odpowiedzialne za przedszkola, szkoły podstawowe i gimnazja, powiaty są odpowiedzialne za szkoły średnie, natomiast za placówki szkolnictwa wyższego i szkoły specjalne odpowiada województwo. Spory dotyczące zakresu obowiązków pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi a instytucjami centralnymi są rozstrzygane przez sądy administracyjne.

W praktyce jednak koordynacja tych zadań na wszystkich trzech szczeblach bywa wyzwaniem, przez co ograniczona zostaje spójność polityki (OECD, 2012a). Na przykład:

- zarządzanie drogami w Polsce wymaga bliskiej wielopoziomowej współpracy dla zagwarantowania, że krajowe, regionalne i lokalne sieci dróg są w sposób spójny zintegrowane i unika się niepotrzebnych inwestycji. Instytucje centralne inwestują w projekty związane z drogami krajowymi, lotniskami i ogólnokrajowymi połączeniami kolejowymi na rzecz osiągnięcia celów zdefiniowanych w ramach Strategii Rozwoju Transportu. Jednak na mocy prawa polskiego, władze regionalne nie mogą uczestniczyć w tych projektach, a dostęp do podstawowych informacji na temat ich natury, zakresu i wdrażania bywa czasem trudny. Niemniej starają się one koordynować inwestycje w regionalną infrastrukturę transportową z instytucjami administracji centralnej, ponieważ samorząd musi uwzględnić plany rządu centralnego dla krajowej sieci autostrad w swoim regionie, ponieważ drogi regionalne muszą służyć sieci dróg krajowych i łączyć się z nią. Koordynacja działalności inwestycji w infrastrukturę drogową

w obecnym stanie jest prowadzona za pośrednictwem konsultacji między instytucjami centralnymi, urzędami marszałkowskimi a władzami lokalnymi;

- drugim forum koordynacji jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, która łączy poszczególne ministerstwa ze stowarzyszeniami reprezentującymi władze regionalne i lokalne (Stowarzyszenie Regionów, Związek Miast Polskich i Związek Gmin Wiejskich); Komisja Wspólna zapewnia forum dla konsultacji dokumentów strategicznych i dokumentów planowania Ministerstwa Transportu;
- koordynacja pionowa w świadczeniu usług e-administracji również jest niejasna (załącznik A). Polska prezentuje podejście zakładające świadczenie wielu usług, nadal w przeważającej mierze wymagające obecności fizycznej jednostki w dziale obsługi, do którego dodaje się usługi online, a także inne kanały świadczenia usług, takie jak ośrodki call center. Wiele podstawowych usług dostępnych jest online, na przykład składanie deklaracji podatkowych i ubieganie się o świadczenia dla bezrobotnych. Inne usługi są bardziej ograniczone, w tym rejestrowanie pojazdów czy wnioski o pozwolenia na budowę (Capgemini i in., 2010). Cyfrowe kioski informacyjne zostały stworzone na szczeblu lokalnym dla wspierania dostępu do informacji, na przykład w odniesieniu do służb policji.. Dodatkowe kioski usługowo-informacyjne są tworzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości w celu promowania takich usług jak rejestry cyfrowe. Zintegrowany krajowy portal online, ePUAP, uznawany za główny polski kanał świadczenia usług, nadal wymaga ulepszeń: „(...) istnieje jedynie niewielka liczba usług elektronicznych dostępnych za pośrednictwem portalu dla obywateli i przedsiębiorstw (...) i usługi te są wykorzystywane jedynie w ograniczonym stopniu” (MAC, 2012a).

Władze regionalne posiadają szeroko zakrojone kompetencje, jednak po regionalizacji nie nastąpiła decentralizacja fiskalna na porównywalną skalę (GorzelaK i Kozak, 2008, w: OECD, 2012a), tworząc zależność regionów od dotacji z instytucji centralnych w celu wdrażania programowania, które nie jest wspierane ze środków z budżetu UE. Przychody samorządów regionalnych i lokalnych ze źródeł krajowych obejmują przychody całkowite z majątku i podatków, transferów ogólnych i dotacji z budżetu instytucji centralnych oraz dotacji celowych z budżetu instytucji centralnych. Jednostki samorządu regionalnego i lokalnego mają również ograniczone prawo do ustanawiania podatków i opłat. Kwestie te zostały regulowane przez Ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (2003 r.).

W początkowym okresie po przystąpieniu Polski do UE, zarządzanie funduszami strukturalnymi UE pozostało scentralizowane. Przeprowadzono konsultacje z samorządami regionalnymi w sprawie formułowania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR 2004–2006) i odegrały one także rolę w ocenie projektu. Jednak ustanawianie priorytetów w ramach ZPORR pozostało w gestii instytucji rządowych na szczeblu centralnym i to rząd krajowy był ostatecznie odpowiedzialny za wdrażanie programu. Samorządom powierzono zatem odpowiedzialność za ocenę projektów, jednak nie zostały one włączone w formułowanie priorytetów ZPORR. Ponadto niejasny podział obowiązków pomiędzy marszałkiem a wojewodą spowodował napięcia i opóźnienia we wdrażaniu programu, w szczególności w przypadkach, w których każdy z pomiotów przynależał do przeciwnego obozu politycznego.

Sytuacja ta zmieniła się wraz z częściową regionalizacją zarządzania funduszami strukturalnymi i wprowadzeniem 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO), po jednym dla każdego województwa. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) jest zarządzany w ramach RPO. W obecnym okresie programowania (2007–2014), marszałkowie przejęli funkcje instytucji zarządzającej RPO, przez które przepływa około jedna czwarta całkowitej alokacji funduszy UE dla Polski na ten okres. Ma to umożliwić lepsze dopasowanie interwencji do potrzeb regionalnych i zapewnienie lepszego dostosowania do strategicznych planów rozwoju dla każdego województwa.

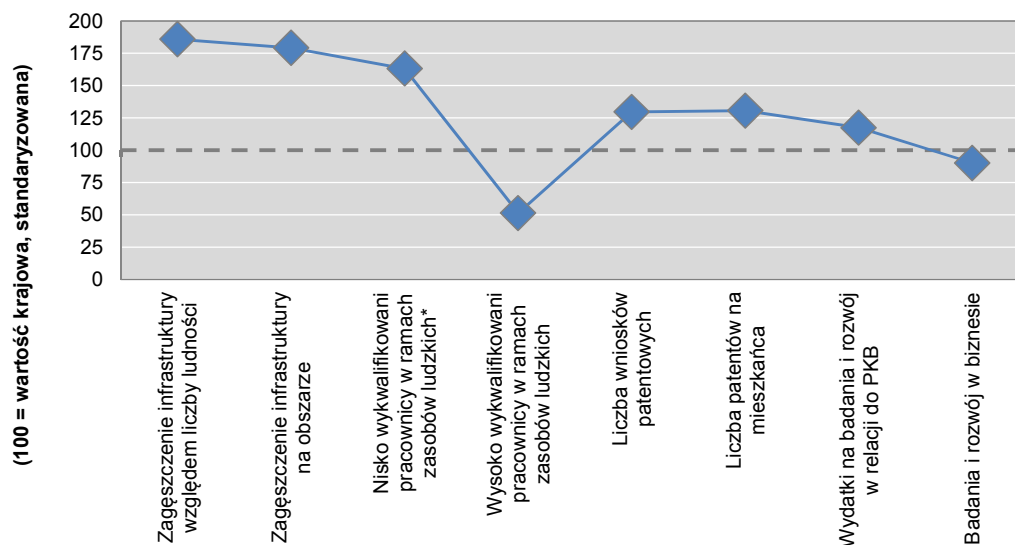
Samorządy są obecnie odpowiedzialne za opracowywanie i wdrażanie RPO, w tym ocenę i wybór projektów do współfinansowania w ramach programu, realizację płatności na rzecz beneficjentów, kontrolę projektu i ocenę programu oraz monitoring. Zmiana ta oznaczała zakończenie podatnej na konflikty relacji między marszałkami a wojewodami oraz wzmocnienie statusu władz regionalnych względem instytucji rządowych na szczeblu centralnym i w obrębie samego regionu. Samorządy, które teraz stały się odpowiedzialne za inwestycje publiczne na szczeblu regionalnym, zazwyczaj rozkładają odpowiedzialność na poszczególne departamenty w ramach UM, w tym np. Departament Infrastruktury, Gospodarki, Kultury, Transportu, Sportu i Turystyki, a także Rozwoju i Wspierania Obszarów Wiejskich. Te obowiązki inwestycyjne są zazwyczaj koordynowane przez jedną instytucję w ramach UM.

Samorządy realizujące krajowe cele strategiczne: przypadek Wielkopolski

Wielkopolska jest jednym z najszybciej rozwijających się regionów w OECD. Jest drugim pod względem wielkości i liczby ludności regionem Polski (ok. 3,4 mln mieszkańców). Jest jednym z regionalnych czynników napędzających krajowe wyniki gospodarcze, plasując się na czwartym miejscu pod względem PKB na mieszkańca i na trzecim miejscu pod względem poziomu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Po przystąpieniu Polski do UE w 2004 r., region ten odnotował szybki wzrost PKB, odzwierciedlający rozkwit gospodarczy, jaki nastąpił w skali ogólnokrajowej. Pomiedzy rokiem 1995 a 2007, produktywność w Wielkopolsce ponad dwukrotnie przekroczyła średnią produktywność w krajach OECD.

Regionalna gospodarka jest zróżnicowana i korzysta z łatwego dostępu do rynków Europy Zachodniej. Kluczowe sektory działalności gospodarczej to handel, usługi, budownictwo, przemysł, a także działalność naukowa i techniczna. Region ten może pochwalić się także dużą liczbą małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). W grudniu 2010 r. stopa bezrobocia rejestrowanego w regionie wyniosła 9,2% poniżej średniej krajowej. Bezrobocie w Poznaniu (stolicy województwa) utrzymuje się na wyjątkowo niskim poziomie 3%.

Rysunek 4.1. Struktura czynników napędzających wzrost gospodarczy w Wielkopolsce



Przypis: * Wyższa wartość oznacza, że region posiada mniej nisko wykwalifikowanych pracowników.

Źródło: W oparciu o regionalną bazę danych OECD (2011) w: OECD (2012), *Promoting Growth in All Regions*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174634-en>.

Struktura gospodarki regionu pozostaje tradycyjna,² pomimo gruntownych przemian, jakie nastąpiły po przejściu na otwartą gospodarkę wolnorynkową i po przystąpieniu Polski do UE. Główne mocne strony gospodarki Wielkopolski obejmują gęsto zaludniony region metropolitalny Poznania (stolicy województwa), dużą i nieustannie powiększającą się liczbę korporacji zakładających swoje siedziby w Poznaniu i w innych punktach regionu, w szczególności z sektora samochodowego, a także stosunkowo wysoką atrakcyjność dla inwestorów zagranicznych z uwagi na dogodne położenie regionu względem Europy Zachodniej. Dominującą dziedziną działalności przemysłowej jest produkcja żywności, bazująca na rozwijającej się działalności rolnej w regionie. Region ten jest ważnym eksporterem produktów spożywczych. Inną szybko rozwijającą się branżą jest przemysł samochodowy i drzewny (w tym produkcja mebli), produkcja maszyn, przemysł farmaceutyczny, urządzenia AGD, oświetleniowe i tekstylia. Regionalna gospodarka jest zorientowana na eksport i wykazuje wysoką odporność na zewnętrzne wstrząsy, nawet w przypadku niedawnej zapaści, co odzwierciedla odporność całej polskiej gospodarki w obliczu kryzysu światowego. Gospodarka Wielkopolski stosunkowo dobrze poradziła sobie z kryzysem, po części dzięki trwałości MŚP: dochody z podatku dla osób prawnych nie tylko nie spadły od 2009 r., lecz nawet nieznacznie wzrosły.

Wśród atutów innych niż gospodarcze region może pochwalić się względnie mocnym potencjałem w dziedzinie regionalnej administracji publicznej w porównaniu z pozostałymi polskimi regionami oraz zobowiązaniem samorządu regionalnego do rozwoju strategicznego w oparciu o działalność proinnowacyjną. Wskazuje na to proaktywna postawa polityczna władz samorządowych, jak również inicjatywy, takie jak niedawno sporządzona prognoza, która doprowadziła do sformułowania scenariuszy dla przyszłego rozwoju regionu (IBC, 2012) oraz bardzo ambitna Regionalna Strategia Innowacji na lata 2010–2020, którą omówiono poniżej. Samorząd Wielkopolski również korzysta na stosunkowo niskiej rotacji urzędników wysokiego szczebla w Urzędzie Marszałkowskim, co umożliwia akumulację doświadczeń (Dąbrowski i Allain-Dupre,

2012). Ponadto region charakteryzuje się stosunkowo wysokim poziomem zaufania publicznego do instytucji samorządowych, co pokazuje frekwencja podczas wyborów, która jest wyższa niż w pozostałych regionach Polski (Matusiak, 2011).

Głównym słabym punktem gospodarki Wielkopolski jest niski poziom potencjału innowacyjnego (Matusiak, 2011). W syntetycznym rankingu innowacyjności regionalnej z 2009 r. (*Regional Innovation Scoreboard Index*) Wielkopolska została określona jako region o niskim poziomie innowacyjności (Hollanders i in., 2009), co odzwierciedla ogólne niskie wyniki w zakresie innowacji polskiej gospodarki w porównaniu ze średnią UE. Korporacje działające w Wielkopolsce jak dotąd stosują technologie opracowane gdzie indziej – ich doświadczenia w generowaniu nowych technologii są niewielkie – i z rezerwą podchodzą do współpracy w dziedzinie badań i rozwoju. Największym wyzwaniem gospodarczym stojącym przed Wielkopolską jest zatem potrzeba przejścia na gospodarkę opartą na wiedzy o wysokiej wartości dodanej. Będzie to wymagać wdrożenia szeregu ambitnych inicjatyw, w tym nie tylko wprowadzenia instrumentów polityki dostosowanych do specyfiki gospodarek subregionalnych, w celu stymulowania innowacji, lecz również przeprowadzenia szerszej zakrojonych reform systemu oświaty dla zapewnienia kadry pracowniczej o kwalifikacjach odpowiadających potrzebom firm opartych na innowacjach, a także zapewnienia modernizacji administracji publicznej w celu promowania kultury innowacji.

Zasadniczym słabym punktem związanym z potencjałem instytucjonalnym, stojącym na przeszkodzie inwestycjom w regionie, jest brak ugruntowanych mechanizmów koordynacji pionowej i poziomej pomiędzy szczeblami samorządu, a także niski poziom przychodów na szczeblu regionalnym, powiatowym i lokalnym, ograniczającym zdolność do realizowania autonomicznej polityki inwestycyjnej. Ponadto kapitał społeczny w Wielkopolsce, podobnie jak w innych regionach Polski, pozostaje na stosunkowo niskim poziomie.

Priorytety regionalne Wielkopolski przyczyniają się do realizacji krajowych celów rozwojowych

Od utworzenia regionów w 1999 r. budżet UM Województwa Wielkopolskiego znacznie się powiększył. Budżet ten jest uzupełniany wysokimi kwotami z EFRR w ramach funduszy strukturalnych UE. Dzięki podatkom pobranym od stosunkowo dużej liczby MŚP i wielonarodowych spółek działających w Wielkopolsce, potencjał fiskalny regionu jest szczególnie dobry, pomimo trudnego globalnego kontekstu gospodarczego. W 2010 r. 49,5% budżetu pochodziło z przychodów własnych samorządu, 41,2% z rozmaitych dotacji i transferów, a 9,3% wpłynęło z dotacji ogólnej z budżetu państwa.

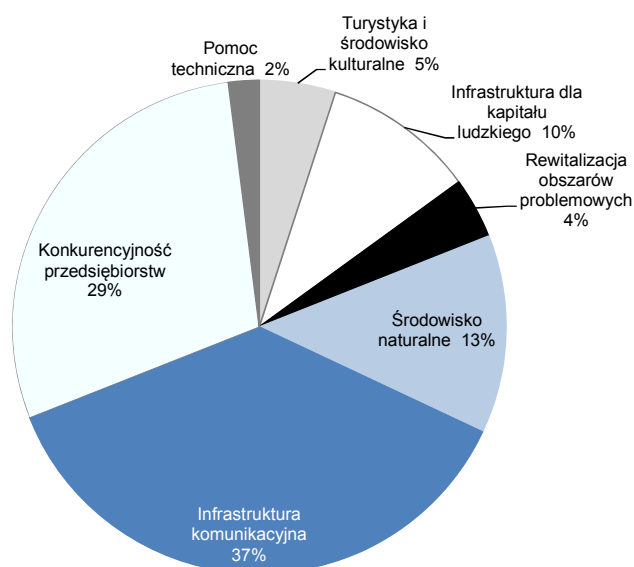
Słabe punkty regionu opisane powyżej definiują samorządowe strategiczne priorytety rozwoju. Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013 (RPO), finansowany głównie za pośrednictwem EFRR, jest pierwszym zakrojonym na dużą skalę wieloletnim programem rozwoju regionu i głównym dokumentem operacyjnym kierującym postępami inwestycji publicznych w ramach realizacji strategicznych celów rozwoju regionu. Departament Polityki Regionalnej UM koordynuje inwestycje publiczne w regionie jako instytucja odpowiedzialna za planowanie strategiczne i zarządzanie RPO regionu. Strategiczne cele polityki na rzecz inwestycji publicznych w Wielkopolsce zostały ustanowione w Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 r. (SRWW); cele te zostały wdrożone za pośrednictwem RPO i krajowego programowania operacyjnego, które wspiera działalność w zakresie rozwoju prowadzoną przez lokalne władze i inne podmioty publiczne, która w przeciwnym razie pozostałaby bez finansowania.

Celem RPO jest poprawa konkurencyjności regionu, spójności społecznej i dostępności, a także optymalizacja jego potencjału ekonomicznego i kulturalnego, przy jednoczesnym zapewnieniu zrównoważonego wykorzystania zasobów środowiskowych. Całkowity budżet RPO na lata 2007–2013 wynosi ponad 1,6 mld EUR, co obejmuje zarówno wkład z budżetu UE, jak i wkład krajowy. Środki z EFRR przydzielone programowi stanowią niemal 1,3 mld EUR, co odpowiada około 1,8% całkowitej kwoty pieniężnej przekazanej przez UE Polsce w ramach Polityki Spójności na lata 2007–2013. Krajowy wkład w program wynosi niecałe 400 mln EUR. Większość tych funduszy udostępnionych w ramach RPO zostało przydzielonych na inwestycje w dziedzinie innowacji i infrastruktury transportowej. Region wdraża również komponent regionalny rządowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich.

Innowacyjność

Jak wspomniano w rozdziale 2, jednym z głównych długookresowych filarów strategicznych strategii „Polska 2030” jest zwiększenie potencjału innowacyjnego Polski. Samorząd województwa wielkopolskiego uważa, że dla utrzymania konkurencyjności i efektywnego wkładu w krajowe wyniki gospodarcze, region musi zbudować gospodarkę opartą na wiedzy i przestać polegać na stosunkowo taniej sile roboczej jako na przewadze konkurencyjnej przyciągającej bezpośrednio inwestycje zagraniczne (BIZ). Uznaje inwestycje w potencjał innowacyjny lokalnych MŚP za kluczowe dla rozwoju regionu. Samorząd wspiera ustanowienie regionalnego systemu innowacji w oparciu o ścisłą współpracę między przedsiębiorcami, dostawcami wiedzy, instytucjami badawczymi a władzami lokalnymi na rzecz wspierania komercjalizacji nowych technologii i wzmocnienia otoczenia biznesu. Wspiera sektor kreatywny, który postrzega jako ważny czynnik napędzający konkurencyjność regionu.

Rysunek 4.2. **Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013: zestawienie finansowe osi priorytetowej**
% całkowitego budżetu programu



Przypis: Ogółem: 1 639 800 809 EUR (wkład UE i wkład krajowy).

Źródło: Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (2011), „Operational programme 'Greater Poland'”, Komisja Europejska, Bruksela, http://ec.europa.eu/regional_policy/mmtry/prordn/detail_new.cfm?LAN=7&gvJPAY=PL&gv_reg=1519&gv_PGM=1200&gv_defl=16.

Długookresowe cele strategiczne Wielkopolski na rzecz inwestycji w innowacyjność i konkurencyjność zostały zdefiniowane w ramach samorządowej Regionalnej Strategii Innowacji 2010–2020. Strategia ta została sformułowana w ścisłej współpracy z kluczowymi podmiotami regionalnymi zaangażowanymi w działalność innowacyjną – szkolnictwo wyższe i instytucje badawcze, przedsiębiorstwa i instytucje otoczenia biznesu – i prezentuje ambitną wizję w oparciu o wielosektorowy terytorialny model rozwoju:

- Strategia odzwierciedla zintegrowane podejście UM do rozwoju regionalnego poprzez skupienie się na szeregu przekrojowych kwestii politycznych, proponując jednocześnie szeroko zakrojone reformy.
- Nacisk kładzie się na utworzenie dynamicznego środowiska instytucjonalnego jako ważnego czynnika w procesie wzmacniania konkurencyjności regionu. Tym samym Regionalna Strategia Innowacji sprzyja bliskiej współpracy między sektorem publicznym, regionalnymi dostawcami źródeł wiedzy i MŚP.
- Strategia podkreśla potrzebę poprawy potencjału administracyjnego, stymulowania postaw proinnowacyjnych wśród urzędników regionalnych i lokalnych, a także poprawy współpracy między resortami a UM:
 - strategia proponuje specjalne programowanie na rzecz promowania postaw proinnowacyjnych, budowania potencjału i zwiększania koordynacji działań, zarówno w obrębie UM („Innowacyjny Urząd”), jak i samorządów lokalnych („Proinnowacyjny Samorząd Lokalny”) na rzecz wzmacniania działalności innowacyjnej w regionie;
 - konkretne działania obejmują stworzenie stanowiska koordynatora działalności proinnowacyjnej w obrębie UM i ustanowienie agencji odpowiedzialnej za wdrażanie polityki na rzecz innowacji oraz prowadzenie koordynacji między kluczowymi podmiotami w systemie innowacyjności regionu;
 - od organu tego oczekuje się powołania Regionalnego Obserwatorium Innowacji i Rozwoju Regionu, które ustanowi system monitorowania postępów w zwiększaniu potencjału po stronie podmiotów publicznych uczestniczących w systemie, który miałby na przykład obejmować wskaźniki jakości usług w oparciu o oceny dokonane przez użytkowników końcowych.

Regionalna strategia innowacyjności odzwierciedla priorytety ustanowione w Strategii Innowacyjności dla Polski, pierwszej z dziesięciu zintegrowanych planów strategicznych rządu, które opracowano w celu nadania skuteczności Strategii Rozwoju Kraju. Zatem istnieją znaczące możliwości zagwarantowania, że instytucje rządowe na szczeblu centralnym i region poszerzą i pogłębią współpracę w definiowaniu wspólnych, spójnych celów polityki innowacji i powiązanego z nią programowania na rzecz ich efektywnej realizacji.

Infrastruktura transportowa

Infrastruktura transportowa jest kolejnym priorytetem inwestycyjnym dla regionu i odpowiada jednej z dziesięciu strategii krajowych na rzecz wdrażania Strategii Rozwoju Kraju. Wydatki na transport z podziałem na regiony wzrosły w 2011 r. o 33,3%, odzwierciedlając ambitne plany samorządów w zakresie organizacji i modernizacji infrastruktury regionalnego transportu kolejowego i autobusowego. Pomimo że gęstość i

ogólna kondycja infrastruktury transportowej w Wielkopolsce są stosunkowo dobre w porównaniu z innymi regionami Polski (w szczególności z Lubelszczyzną i innymi regionami wschodnimi), wymaga poważnych inwestycji po dekadach zaniedbań. W Wielkopolsce jakość dróg, torów kolejowych, transportu lotniczego, komunikacji i infrastruktury IT pozostaje niska w porównaniu ze standardami UE. W bieżącym okresie programowania drogi stanowią kluczowy obszar inwestycji.

W świetle powyższego, dodatkowy poziom złożoności koordynacji planowania i wdrażania wspólnych strategii krajowych i regionalnych oraz programów w tym obszarze jest relacją pomiędzy transportem i planowaniem użytkowania terenu a stopniem, w jakim rezultaty konsultacji między władzami wojewódzkimi a lokalnymi zostają włączone do planowania transportu i użytkowania terenów w regionie. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego przekazał odpowiedzialność za planowanie przestrzenne i zagospodarowanie gruntów Wielkopolskiemu Biuru Planowania Przestrzennego (WBPP) w Poznaniu, nadzorowanemu przez Departament Infrastruktury UM. WBPP jest odpowiedzialne za sporządzanie i aktualizowanie Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla województwa wielkopolskiego – kluczowego dokumentu plansyjnego tego regionu. Plan ten jest przedmiotem konsultacji ze wszystkimi gminami w regionie, i stanowi główne wyzwanie dla WBPP, które musi pogodzić sprzeczne interesy lokalne przy jednoczesnym realizowaniu priorytetów przestrzennych dla całego regionu, przy czym te ostatnie muszą być spójne z krajowymi celami zagospodarowania przestrzennego.

Departament Infrastruktury wielkopolskiego UM dokonuje następnie oceny planów zagospodarowania przestrzennego przedłożonych przez gminy pod względem ich zgodności z priorytetami przedstawionymi w Planie Rozwoju Przestrzennego regionu i zatwierdza te plany lokalne, które są spójne z planem regionalnym. Koordynuje również podejmowanie decyzji dotyczących planów zabudowy i lokalizacji inwestycji w infrastrukturę usług użyteczności publicznej (polskie ustawodawstwo wymaga, aby inwestycje o znaczeniu regionalnym realizowane przez lokalne władze były zatwierdzane przez UM).

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako kluczowa instytucja koordynująca centrum decyzyjnego rządu

Zgodnie z treścią rozdziału 2, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) odgrywa kluczową rolę w gwarantowaniu, że priorytety każdego RPO samorządu są dopasowane do celów rozwoju zdefiniowanych na szczeblu UE, krajowym i regionalnym, a jednocześnie odzwierciedlają wyzwania i szanse specyficzne dla każdego regionu. Plan operacyjny każdego regionu jest zatwierdzany przez MRR (i przez Komisję Europejską). Wymaga to rzetelnej koordynacji pionowej i poziomej dla zagwarantowania konsekwencji i dostępu do lokalnej wiedzy, koniecznej dla kształtowania krajowych i regionalnych interwencji oraz inwestycji odpowiadających lokalnym potrzebom. RPO jest opracowywany przez UM w ścisłej współpracy z kluczowymi regionalnymi zainteresowanymi podmiotami, w tym zasiadającymi w zewnętrznych komitetach monitorujących, w zakresie ustalania kryteriów kwalifikowalności dla projektów. Na przykład w Wielkopolsce koordynacja pozioma z przedsiębiorstwami nabiera dodatkowego znaczenia w świetle faktu, że około 40% alokacji dla Wielkopolskiego RPO zostało przeznaczone dla MŚP i firm typu „start-up” w ramach celów strategii lizbońskiej UE.

Przeniesienie odpowiedzialności za zarządzanie funduszami strukturalnymi UE na regiony wymagało nowych uzgodnień na rzecz koordynacji między 16 RPO a sektorowymi programami operacyjnymi. Zadanie to powierzono MRR, które koordynuje formułowanie i realizację programów regionalnych i zarządza kwestiami poziomymi kluczowymi dla efektywnego wdrażania tych programów. Wymaga to podtrzymywania relacji z poszczególnymi ministerstwami odpowiedzialnymi za sektorowe programowanie operacyjne, a także bliskiej współpracy z urzędami marszałkowskimi. W regionach UM współpracują z urzędami wojewódzkimi, odpowiedzialnymi za certyfikację wydatków poniesionych przy wdrażaniu RPO, które to zadanie zostało im przekazane przez MRR. MRR dokonuje certyfikacji wydatków w ramach programów finansowanych z budżetu UE w imieniu Komisji Europejskiej.

Narzędzia koordynacji pionowej MRR: ustalenia umowne

Z formalnego punktu widzenia, prawnie wiążące ustalenia umowne pomiędzy instytucjami centralnymi a władzami regionalnymi były testowane w Polsce przez MRR od 2000 r. Jak wspomniano w rozdziale 2, narzędzie to zostało wpisane do rządowej Strategii Rozwoju Kraju i strategii Sprawne Państwo jako kluczowy mechanizm na rzecz koordynacji programowania rozwoju w każdym regionie. Obecna generacja tych ustaleń, nazywanych kontraktami wojewódzkimi, jest inspirowana francuskimi *contrats de projets État-région* i stanowi główne narzędzie koordynacji pionowej inwestycji publicznych. Inwestycje publiczne samorządów ze środków unijnych mogą być realizowane jedynie na warunkach takiego kontraktu. Ponadto od 2008 roku kontrakty wojewódzkie określają warunki wykorzystywania rządowych funduszy na rozwój przez samorządy w celu realizacji ich regionalnych planów operacyjnych. Kontrakty te obejmują postanowienia dotyczące uprawnień MRR w zakresie nadzoru przestrzegających tych funduszy i dotyczące koordynacji między regionalnymi programami operacyjnymi, obok ustanowienia wymogów w zakresie zarządzania funduszami z EFRR.

Niektórzy twierdzą, że z uwagi na niewystarczającą decentralizację fiskalną, regiony pozostają finansowo zależne od rządu. Krytycy sugerują, że kontrakty wojewódzkie stanowią narzędzie wdrażania programów krajowych lokalnie, nie zaś narzędzie realizowania celów regionalnej polityki rozwoju, tym samym kwestionując cel narzędzia (Ferry, 2003).

Pomimo krytyki (finansowanie ze środków EFRR przytłacza transfery rządu krajowego jako odsetek całkowitych budżetów RPO) dotychczasowe doświadczenia z realizacji kontraktów wojewódzkich są pozytywne, nawet jeśli na środki krajowe przydzielone regionom wpływ miały starania w zakresie konsolidacji budżetowej prowadzone przez rząd krajowy. Kontrakty zapewniły stabilne, wieloletnie ramy dla wielopoziomowej koordynacji, umożliwiając regionalnym władzom dalszą realizację długoterminowych planów inwestycyjnych.

Dalsza reforma systemu administracji samorządowej, a zwłaszcza stosunków umownych pomiędzy regionami a instytucjami rządowymi, jest proponowana w ramach niedawno zatwierdzonej Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020 (KSRR), jednej z dziewięciu zintegrowanych strategii wspierających Strategię Rozwoju Kraju (SRK) (zob. rozdział 2). KSRR proponuje opracowywanie i stosowanie bardziej kompleksowego, wieloaspektowego ustalenia umownego, „kontraktu terytorialnego”, który miałby tworzyć synergie pomiędzy wszystkimi instrumentami polityki o wymiarze terytorialnym. Ten nowy instrument byłby wspierany przez struktury koordynacyjne,

monitoring strategiczny oraz warunkowość polityki (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010). Uwzględniając powyższe, spójne podejście miałyby obejmować:

- strategiczne priorytety rozwoju regionalnego instytucji rządowych na szczeblu centralnym dla każdego z 16 województw;
- odpowiednie cele strategiczne w pozostałych zintegrowanych strategiach krajowych mających wpływ na wzrost i rozwój terytorialny;
- cele strategiczne polityki spójności UE;
- priorytety polityki rozwoju regionalnego samorządu terytorialnego zgodnie z ich definicją zawartą w ich strategiach rozwoju (które są opracowywane w porozumieniu z samorządami lokalnymi i podmiotami pozarządowymi, a także społeczeństwem obywatelskim w każdym województwie).

Strategia Rozwoju Kraju precyzuje, że kontrakty terytorialne mają na celu poprawę koordynacji pomiędzy instytucjami rządowymi a samorządami w celu optymalizacji efektywności interwencji na szczeblu regionalnym. Będą one podpisywane pomiędzy UM samorządów a instytucjami centralnymi i mają zagwarantować wykonanie i finansowanie projektów inwestycyjnych negocjowanych wcześniej pomiędzy dwoma szczeblami rządu. Celem jest więc zagwarantowanie, że kontrakty te koordynują zarówno inicjatywy wdrażane przez samorządy regionalne i powiązane inicjatywy wdrażane przez ministerstwa w regionie.

KSRP stanowi potwierdzenie celu tych kontraktów przewidzianego w Strategii Rozwoju: celem kontraktów terytorialnych jest generowanie komplementarności i synergii między interwencjami krajowymi i lokalnymi w celu zwiększenia efektywności polityki regionalnej, poprzez koordynację inicjatyw dwóch szczebli administracji na rzecz bardziej efektywnego zaspokajania potrzeb regionalnych/lokalnych: Kontrakty terytorialne mają być negocjowane i podpisywane przez rząd i samorządy po konsultacjach samorządowych na szczeblu regionalnym z lokalnymi, powiatowymi i zewnętrznymi zainteresowanymi podmiotami, a także po konsultacjach na szczeblu centralnym z poszczególnymi resortami pod przewodnictwem MRR. Inaczej mówiąc, kontrakty te mają na celu wzmocnienie koordynacji horyzontalnie w ramach szczebla centralnego i lokalnego, a także pionowo pomiędzy szczeblem centralnym a lokalnym. Kontrakty te mają być podpisywane na co najmniej trzy lata w celu zwiększenia ich elastyczności. Ponadto opracowywane są zapisy specjalnych ustaleń umownych nakierowanych na funkcjonalne regiony poniżej szczebla wojewódzkiego, które przekraczają lokalne granice administracyjne, na przykład na obszarach metropolitalnych.

Jednak proces reformy pozostaje we wczesnym stadium, ramy prawne kontraktów terytorialnych nie zostały jeszcze określone, a podmioty regionalne są ostrożne, w szczególności w odniesieniu do wpływu planowanej zwiększonej koordynacji pomiędzy poszczególnymi ministerstwami w zakresie chronologii podejmowania decyzji na autonomię regionów przy zarządzaniu funduszami przydzielonymi w ramach nowych kontraktów.

Warunkowość polityki ex ante

Warunkowość polityki jest również istotnym narzędziem na rzecz maksymalnego zwiększania efektywnej koordynacji inwestycji publicznych. W Polsce warunkowość jest stosowana głównie w ramach programowania inwestycji publicznych finansowanych ze środków UE. Uzasadnienie dla warunkowości w polityce spójności UE zakłada

sprzyjanie korzystaniu z funduszy na rzecz realizowania celów UE, przy jednoczesnym przestrzeganiu zasady pomocniczości, poprzez zapewnienie pewnego stopnia swobody władzom krajowym i niższego szczebla w decydowaniu o typie projektów, jakie będą finansowane. Warunkowość uwzględnia szereg różnych zasad i standardów nakierowanych na maksymalizację efektywności inwestycji w rozwój regionalny:

- warunkowość może posłużyć do zapewnienia postępów w realizacji celów strategicznych: na przykład poprzez zagwarantowanie, że w celu uzyskania finansowania projekt inwestycyjny władzy lokalnej musi przyczynić się do postępów we wdrażaniu wieloletniej strategii rozwoju;
- warunkowość może również mieć na celu zagwarantowanie, że projekty przyczyniają się do postępów systemów UE w zakresie zarządzania i wdrażania: na przykład poprzez ocenę zgodności projektu z regulacjami UE lub z „regulą n+2”, zgodnie z którą fundusze objęte kontraktem muszą zostać wydane w terminie dwóch lat od podpisania umowy dotacji;
- alokacja finansowania ze środków UE jest uwarunkowana zgodnością z ustawodawstwem UE z zakresu ochrony środowiska. W niektórych przypadkach warunkowość jest ustanowiona przez krajowe instytucje zarządzające i może obejmować pozytywne zachęty: na przykład kryteria oceny projektu w ramach WRPO zostały opracowane w celu zachęcania do wspólnych międzygminnych projektów inwestycyjnych w zakresie takiej infrastruktury jak infrastruktura filtrowania wód gruntowych i gospodarki odpadami.

W Wielkopolsce beneficjenci finansowania z budżetu UE zazwyczaj nie napotykali poważnych trudności w przestrzeganiu warunkowości polityki spójności UE, ponieważ wiele unijnych wymogów odpowiada krajowym przepisom i ustawodawstwu. Na przykład władze lokalne są zobowiązane przez prawo polskie do przygotowywania lokalnych strategii rozwoju w porozumieniu z lokalnymi zainteresowanymi podmiotami. Podobnie ustawodawstwo polskie w zakresie hałasu i zanieczyszczenia powietrza przewiduje bardziej restrykcyjne normy niż odpowiadające mu prawodawstwo UE. Pomimo konieczności przeprowadzenia pewnych dostosowań i uzyskania wiedzy, wymogi UE zazwyczaj nie były postrzegane jako bardziej restrykcyjne niż krajowe.³

Warunkowość jest zazwyczaj postrzegana przez samorząd województwa wielkopolskiego jako pozytywny bodziec dla wzmocnienia planowania i wdrażania projektu, nie zaś jako przeszkoda w pozyskaniu finansowania inwestycji. W związku z tym, badanie ankietowe przeprowadzone w ramach studium przypadku Wielkopolski ukazuje pełen niuansów obraz: pomimo że wielu respondentów zgodziło się, iż warunkowość była pomocna w poprawie jakości projektów inwestycyjnych, znakomita większość podkreśliła, że generuje ona dodatkowe obciążenie administracyjne dla wnioskodawcy. Większość podmiotów na szczeblu lokalnym wykazuje tendencję do obwiniania rządu o nałożenie dodatkowych obciążeń administracyjnych zamiast zwrócić się z tą kwestią do Komisji Europejskiej.⁴ Niektórzy respondenci wskazali również, że warunkowość może ograniczać autonomię władz regionalnych w zarządzaniu ich inwestycjami publicznymi i może spowolnić wdrażanie projektów.

Cenne wnioski wyciągnięto z warunkowości związanej z funduszami strukturalnymi UE, które wymagają zwiększonego wykorzystywania po stronie odbiorców planowania strategicznego, a także większej koordynacji wielopoziomowej i międzygminnej dla realizowania celów zidentyfikowanych w planach strategicznych. Niemniej nowe praktyki nie zostały jeszcze w pełni przyswojone w Polsce. Paradoksalnie, chociaż

potencjał wieloletniego planowania strategicznego istnieje jako rezultat wymogów finansowania z budżetu UE, wdrażanie strategii pozostaje problematyczne, a wielka strategiczna wizja rządu jak dotąd rzadko była realizowana w praktyce (OECD, 2011b). W wielu przypadkach stosowanie takich względnie nowych praktyk jako wieloletniego strategicznego planowania rozwoju może pozostawać „powierzchowne”, a w szczególności na szczeblu lokalnym bywa napędzane pragnieniem uzyskania funduszy z zewnątrz. Niejasne pozostaje również, czy MRR zamierza zastosować poprzez kontrakty terytorialne własną warunkowość dla programowania finansowanego przez państwo czy też dokona po prostu transpozycji warunkowości UE, a w przypadku uwzględnienia obu powyższych możliwości, w jaki sposób przepisy i warunki zostaną pogodzone i zharmonizowane.

Potrzeba zwiększonej koordynacji pionowej i poziomej

W Polsce maksymalne zwiększenie spójności pomiędzy priorytetami i inicjatywami zawartymi w strategiach samorządowych na rzecz rozwoju i ich instrumencie wdrażania, czyli RPO, a tymi zawartymi w programach operacyjnych resortów na szczeblu centralnym, uznano za „główne wyzwanie koordynacyjne”, zgodnie z ustaleniami studium przypadku Wielkopolski. Można to wytłumaczyć tym, że instytucjonalizacja wielopoziomowego systemu dla zarządzania strategicznego nadal jest w toku. Istotnie, przyszła Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego i jej narzędzie – kontrakt terytorialny, opracowane zostały w celu zapewnienia dalszych postępów na drodze do instytucjonalizacji tak wielopoziomowego systemu zarządzania strategicznego.

Koordynacja strategii unijnych, krajowych i wojewódzkich

Zamiast jednego wielopoziomowego strategicznego systemu zarządzania, w bieżącym okresie finansowania z budżetu UE wykształcił się szereg organów koordynacyjnych. Od 2007 r. forum wielopoziomowej koordynacji programowania strategicznego stanowią: Komitet Koordynacyjny Strategii Rozwoju Kraju i Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (zob. rozdział 2). Komitetowi temu przewodniczy MRR i obejmuje on przedstawicieli różnych ministerstw, władz samorządowych oraz zewnętrznych partnerów ekonomicznych i społecznych. Jego misją jest monitorowanie wdrażania SRK oraz KSRR oraz zapewnianie komplementarności sektorowych programów operacyjnych.

Bez względu na te ustalenia, relacja pomiędzy nadzorem rządu krajowego a nadzorem regionalnym lub komitetami koordynacyjnymi nadzorującymi wdrażanie regionalnych programów operacyjnych i krajowych strategii zintegrowanych pozostaje niejasna: zamysłem instytucji centralnych jest „regionalizacja” wdrażania 9 krajowych zintegrowanych strategii poprzez zarządzanie ich wdrażaniem w ramach każdego z 16 kontraktów terytorialnych. Jednakże:

- odrębne organy koordynacyjne na szczeblu regionalnym, nazywane „komitetami monitorującymi” (KM) są równocześnie tworzone przez rząd w celu zgromadzenia przedstawicieli instytucji centralnych, samorządów i kluczowych podmiotów pozarządowych, które współdziałają zarówno z podmiotami regionalnymi, jak i rządowymi w ramach nadzoru wdrażania zintegrowanych strategii w każdym regionie;
- KM odgrywają istotną pionową i poziomą rolę koordynacyjną – jednym z ich podstawowych zadań jest ocena wdrażania programów operacyjnych w ramach

krajowych zintegrowanych strategii oraz powiadamianie instytucji zarządzającej UM w przypadku nakładania się zadań lub nieprawidłowości;

- KM skupiają się również na ustanowieniu kryteriów kwalifikowalności dla RPO, wymagając kontroli krzyżowych pod względem unijnych kryteriów kwalifikowalności i kryteriów krajowych dla programów operacyjnych w celu zapobiegania nakładaniu się i powielaniu zadań, a tym samym nieefektywnemu wykorzystywaniu funduszy programowych.

Koordinacja pomiędzy samorządami regionalnymi i lokalnymi a podmiotami pozarządowymi

Przy opracowywaniu strategii rozwoju i odpowiadających im RPO dla regionów, samorząd regionalny musi zaangażować się w szeroko zakrojoną koordynację między organami i między zainteresowanymi podmiotami, z uwagi na operacyjną naturę RPO i jego kluczowe znaczenie dla ustalania, w jaki sposób bezprecedensowe kwoty finansowania z budżetu UE są inwestowane w danym regionie. Dlatego zarówno ramy strategiczne, jak i programowanie wdrażania są przedmiotem szeroko zakrojonych konsultacji prowadzonych przez samorząd regionalny z samorządami gminnymi i powiatowymi oraz z wieloma ekspertami pozarządowymi, społeczeństwem obywatelskim i zainteresowanymi podmiotami, za pośrednictwem posiedzeń, konferencji i warsztatów, a także kanałami nieformalnymi. Konsultacje są organizowane według priorytetowych obszarów inwestycji, dla których zidentyfikowano finansowanie ze środków EFRR.

Konsultacje, których celem jest koordynacja działalności inwestycyjnej, są względnie nowym zjawiskiem w Polsce. Wymóg ten został wprowadzony po przystąpieniu Polski do UE w ramach warunków regulujących finansowanie z budżetu Unii. Podtrzymanie koordynacji strategii rozwojowych i planów wdrażania na szczeblu regionalnym i lokalnym oznaczało zatem konieczność nauki, ponieważ poszczególne szczeble administracji miały zazwyczaj różne podejście strategiczne do rozwoju regionalnego i różne priorytety rozwoju, które odzwierciedlają specyficzne okoliczności, które różnią się w obrębie regionu i pomiędzy regionami. Z czasem jednak dzięki szeregowi mechanizmów „miękkiej” koordynacji, cele strategiczne zaczynają wykazywać zbieżność z szerzej zakrojoną koordynacją i poprawą ogólnej jakości planowania strategicznego, odzwierciedlając bardziej pogłębione skupienie się na wyzwaniach i szansach rozwoju w każdym regionie.

W Wielkopolsce organizacja konsultacji z początku okazała się trudna. Samorząd stanął w obliczu trudności spowodowanych brakiem doświadczenia w nawiązywaniu tego typu współpracy. Musiał również zwalczać utrzymujący się brak zaufania pomiędzy podmiotami regionalnymi oraz trudności w pogodzeniu czasem rozbieżnych interesów władz lokalnych w obrębie funkcjonalnych obszarów gospodarczych regionu. Lokalni liderzy w Wielkopolsce (podobnie jak w innych regionach) mierzą się ze znaczną presją medialną i wyborczą w kwestii uzyskiwania możliwe jak największego finansowania zewnętrznego dla inwestycji, co utrudnia dyskusję na temat najbardziej racjonalnego wykorzystywania funduszy UE oraz podziału środków pomiędzy poszczególnymi kategoriami inwestycji RPO.

Z czasem jednak, w miarę odbudowywania zaufania, relacje pomiędzy regionalnymi podmiotami poprawiły się i osiągnięto konstruktywny kompromis:

- komitety monitorujące regionu odegrały ważną rolę koordynacyjną w aranżowaniu tych konsultacji z podmiotami zainteresowanymi, ponieważ

przedstawiciele samorządów regionalnych i lokalnych dyskutują powiązane z RPO wielopoziomowe, strategiczne i operacyjne kwestie koordynacyjne z członkami komitetu, którzy reprezentują partnerów gospodarczych i społecznych (10 z 24 członków komitetu), w tym przedstawiciele instytucji biznesowych, związków zawodowych, organizacji pozarządowych i instytucji szkolnictwa wyższego;

- oprócz komitetów monitorujących Marszałek Województwa Wielkopolskiego powołał „Radę Trzydziestu” – specjalny organ doradczy, którego zadaniem jest skupianie się na kwestiach rozwoju regionalnego i innowacji. Rada została powołana jako część projektu „Budowa Wielkopolskiego Systemu Innowacji” współfinansowanego ze środków EFRR w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W skład rady wchodzi burmistrzowie głównych gmin miejskich w regionie, przedstawiciele instytucji szkolnictwa wyższego oraz dyrektorzy najbardziej znaczących firm w regionie. Ocenia regionalne dokumenty programowania i dokumenty strategiczne oraz prowadzi konsultacje w sprawie głównych projektów wspierających potencjał innowacyjny w regionie. Zapewnia również platformę dla wymiany dobrych praktyk na rzecz generowania synergii i wzmocnienia realizacji polityki innowacyjności.

Jednak niezależnie od istnienia tych organów konsultacyjnych lub być może dlatego, że jest ich wiele i skupiają się na szerokich kwestiach, przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami zainteresowanymi w rządzie i podmiotami pozarządowymi nadal nie jest wystarczający ani adekwatny dla efektywnego osiągnięcia celów rozwoju regionalnego w Wielkopolsce. Studium przypadku sugeruje, że istnieje duże pole do poprawy współpracy pomiędzy sektorem publicznym prywatnym i pozarządowym poprzez usprawnienie ustaleń w zakresie MLG na rzecz osiągnięcia większego skupienia, które przysłuży się docelowym inwestycjom w bardziej oczywisty sposób, zwiększając konkurencyjność i potencjał innowacyjny regionu.

Międzygminna współpraca na rzecz rozwoju strategicznego

Współpraca międzygminna jest istotna dla planowania i realizacji inwestycji w infrastrukturę i usługi w sposób sprawny i efektywny na rzecz obywateli żyjących w funkcjonalnym obszarze metropolitalnym. Nowoczesna, efektywna, sprawna i przystępna cenowo infrastruktura, a także kluczowe usługi miejskie, od edukacji podstawowej, ochrony przeciwpożarowej i policyjnej po zbiórkę odpadów, oświetlenie, ogrzewanie i dostawę wody pitnej, to kluczowe elementy składające się na konkurencyjność obszarów miejskich i krytyczne pod względem przyciągania i zatrzymywania talentów i inwestycji. Zwiększają one zdolność regionu metropolitalnego do znaczącego wkładu w strategiczne cele rozwoju regionalnego i krajowego. To narzędzie rządzenia ma zatem duże znaczenie dla rządów na szczeblu metropolitalnym, regionalnym i krajowym.

W Polsce nie istnieją kompleksowe ramy prawne zachęcające do horyzontalnej współpracy międzygminnej (i regulujące ją) w funkcjonalnych regionach metropolitalnych – współpraca międzygminna pozostaje więc wyzwaniem, często znajdującym odzwierciedlenie w ograniczonym zaufaniu pomiędzy instytucjami gminnymi na funkcjonalnym obszarze metropolitalnym. Niemniej w coraz większej liczbie przypadków bariery te są pokonywane. Polskie prawo zapewnia teraz porozumienia między samorządami powiatowymi i lokalnymi w zakresie wspólnych inwestycji, na przykład w transport publiczny i infrastrukturę wodną/odpadową,

prowadząc do wzmocnienia współpracy przy zapewnianiu infrastruktury podstawowych usług publicznych:

- jednym z czynników stymulujących współpracę międzygminną była decentralizacja odpowiedzialności za gospodarkę odpadami;
- poprawę w zakresie współpracy można również tłumaczyć zwiększeniem presji w zakresie konsolidacji budżetowej, które popychają władze lokalne do łączenia skąpych zasobów;
- jednak to co najważniejsze następuje w wyniku warunkowości UE w wielopoziomowych uzgodnieniach finansowania;
- w Wielkopolsce zachęca się, aby UM regionu, zarówno poprzez perswazję i zachęty w kryteriach oceny projektu w RPO 2007–2013, sprzyjających wspólnym projektom między gminami lub między gminami i powiatami. Według UM, projekty takie są wartościowe, ponieważ mogą osiągać szersze i trwalsze wyniki, jednocześnie tworząc pole dla dalszej współpracy.

Współpraca międzygminna jest również wspierana przez instytucje rządowe na szczeblu centralnym. Na przykład Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011, koordynowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, promował współpracę pomiędzy sąsiadującymi samorządami lokalnymi w ramach drogowych projektów inwestycyjnych opartych na partnerstwach. Celem programu była poprawa warunków na drogach i stanu bezpieczeństwa, przy jednoczesnym wzmacnianiu połączeń dróg lokalnych i powiatowych z siecią dróg krajowych, wzmacniając tym samym konkurencyjną pozycję lokalnych ośrodków gospodarczych poprzez poprawę ich dostępności dla rynku regionalnego, krajowego i rynków zagranicznych.

W transporcie bez wątpienia najważniejszą kwestią rozwoju obszarów miejskich wymagającą poziomej międzygminnej współpracy i pionowej koordynacji z rządem i samorządami regionalnymi jest transport publiczny. W Wielkopolsce pozostaje on wyzwaniem, które najlepiej ilustruje przypadek Poznania:

- istnieje wyraźne zapotrzebowanie na współpracę pomiędzy sąsiadującymi gminami w zakresie zapewnienia efektywnego transportu publicznego w obrębie funkcjonalnego obszaru metropolitalnego Poznania, jednak w praktyce osiągnięcie porozumienia okazało się trudne ze względu na sprzeczne interesy i brak zinstytucjonalizowanych mechanizmów na rzecz współpracy międzygminnej;
- w celu przezwyciężenia tych barier, władze lokalne muszą przystąpić do nieoficjalnych konsultacji ad hoc umożliwiających uniknięcie konfliktu: jedynie po długich i skrupulatnie przeprowadzonych negocjacjach gminy obszaru metropolitalnego Poznania wprowadzają wspólny system biletowy dla usług transportu publicznego.

Potrzeba współpracy pionowej i poziomej rozciąga się na świadczenie usług publicznych drogą elektroniczną (załącznik A). Korzystanie z portali internetowych do świadczenia usług publicznych pokazuje potrzebę koordynacji poziomej i pionowej: chociaż istnieje plan rozwoju ePUAP, krajowego portalu dla obywateli, jego wdrażanie wydaje się napotykać poważne przeszkody, w szczególności z powodu braku pionowych mechanizmów do celów wiarygodności i identyfikacji własności serwisu, a także z

powodu braku mechanizmów współpracy poziomej dla stworzenia masy krytycznej kompetencji dla efektywnego świadczenia tych usług.

Te przykłady transportu i e-administracji pokazują trzy kwestie, którymi instytucje rządowe na szczeblu centralnym muszą zająć się, poszerzając i pogłębiając swoje starania w ramach koordynacji pionowej i poziomej:

- po pierwsze, z braku ram prawnych, które zachęcałyby do współpracy międzygminnej i regulowałyby ją w funkcjonalnym regionie metropolitalnym, oraz z braku standardowego szablonu dla umów o partnerstwie, który jasno określałby role i obowiązki partnerów i przedstawiałby naturę i zakres mechanizmów koordynacji, niektóre z tych partnerstw okazały się problematyczne, w szczególności pod względem sprawozdawczości i przepływu informacji pomiędzy partnerami. Istotne będzie skodyfikowanie i ustandaryzowanie kodyfikacji z czasem, tak aby wszyscy partnerzy jasno rozumieli w partnerstwie kto czym się zajmuje, jak i dlaczego, tak aby projekt został zrealizowany na czas i w przewidzianym budżecie, zaspokajając prawidłowo zidentyfikowane potrzeby obywateli w regionie lub na obszarze metropolitalnym;
- po drugie, starania na rzecz konsolidacji budżetowej prowadzone na szczeblu krajowym i samorządowym, które będą z czasem rozszerzane, pokazują inną przeszkodę w realizacji międzygminnych projektów inwestycyjnych: ograniczona zdolność niektórych gmin do zabezpieczania własnej części wymogów w zakresie finansowania uzupełniającego. Wyzwanie to zarysowuje się coraz mocniej, jako że gminy zaczynają zarządzać spadkiem swoich przychodów, ponieważ starania na rzecz konsolidacji budżetowej nabierają kształtu i rozpowszechniają się;
- po trzecie, dysproporcje w potencjale fiskalnym w gminach i powiatach są powielane w województwach. Kryzys w strefie euro – czyli na głównym rynku zagranicznym Polski – ujawnia, a wręcz zaostrza, istniejące wcześniej dysproporcje na poziomie regionalnym. Oczywiście województwo lubelskie nie może liczyć na przychody tej samej wielkości co Wielkopolska. Dlatego instytucje rządowe na szczeblu centralnym będą musiały pamiętać o tej kwestii, kiedy MRR będzie negocjować swoje kontrakty terytorialne na rzecz realizowania krajowych strategicznych celów rozwoju w regionach o znacząco odmiennych mocnych stronach, atutach i okolicznościach fiskalnych.

Nie są to powody, dla których należałoby spowolnić proces zwiększania koordynacji pionowej i poziomej. Przeciwnie, pogarszające się warunki budżetowe sygnalizują znaczenie przyspieszenia tego procesu: potrzeba łączenia coraz bardziej kurczących się zasobów publicznych pionowo i poziomo w celu osiągnięcia większej skuteczności opracowywania i realizacji programu i usług oraz, co być może najważniejsze, włączenie konkretnych projektów w średnio- lub długookresowe zintegrowane planowanie strategiczne, które łączy decyzje inwestycyjne na rzecz realizacji celów strategicznych, staje się coraz bardziej, nie mniej, ważne, w obliczu komplikującej się sytuacji budżetowej.

Nowe źródła finansowania rozwoju: mobilizacja sektora prywatnego

W Polsce zazwyczaj wsparcie dla projektów, które mają być realizowane w ramach partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) pozostaje rzadkie (zob. następna część).

Współpraca na rzecz podejmowania PPP w rzeczywistości pozostaje wyzwaniem w skali krajowej z powodu braku adekwatnych ram prawnych i zaufania między podmiotami. Regionalne samorzady w Wielkopolsce dokładają jednak starań w celu wzmocnienia współpracy z sektorem prywatnym, nie tylko w ramach doradztwa w kwestiach strategicznych za pośrednictwem wyżej wspomnianych organów doradczych, lecz również jako partner w inwestycjach publicznych. Tymczasem wielu respondentów badania ankietowego przeprowadzonego w ramach studium przypadku Wielkopolski wskazało kwestie prawne i kwestie zaufania jako przeszkody na drodze do bardziej systematycznej współpracy między samorządem regionalnym a sektorem prywatnym.

Pomimo tego Wielkopolska z dość dużym powodzeniem nawiązuje relacje z sektorem prywatnym, w szczególności w ramach unijnych instrumentów wsparcia JEREMIE i JESSICA. Wielkopolska jest rzeczywiście pierwszym regionem w Polsce, który uruchomił program kredytów dla MŚP w ramach inicjatywy JEREMIE. Przykłady dotyczące inicjatywy JESSICA są następujące:

- projekt „Galeria Goplana”, który zakłada restrukturyzację terenu przemysłowego będącego własnością gminy. Partnerzy prywatni i publiczni chcą przekształcić niszczący obszar przemysłowy zlokalizowany w centrum Leszna w tętniącą życiem dzielnicę handlową. W ramach tego partnerstwa, prywatny inwestor dokona renowacji jednego z budynków na tym terenie i udostępni go nieodpłatnie gminie w celu założenia tam publicznej biblioteki multimedialnej lub centrum informacji turystycznej;
- przekształcenie wycofanego z użytku budynku przemysłowego w przestrzeń biurową w Poznaniu (Centrum Biurowe „Podwale”). Oczekuje się, że inwestycja przyczyni się do starań na rzecz rewitalizacji zatłoczonej okolicy w Poznaniu. Prywatny inwestor zaoferuje społeczności lokalnej nieodpłatne miejsca szkoleń i warsztatów.

MRR przystępuje do negocjowania kontraktów terytorialnych, dlatego mogłoby rozważyć włączenie do kontraktów mechanizmów zachęcających samorzady do identyfikowania dodatkowych źródeł finansowania infrastruktury publicznej, w tym potencjału inwestycji prywatnych do wspierania celów inwestycji publicznych, na przykład poprzez wykorzystanie mechanizmów UE – JESSICA i JEREMIE – do realizacji inicjatyw metropolitalnych na rzecz zrównoważonego rozwoju i napędzanego przez innowacje rozwoju MŚP w oparciu o mocne strony i atuty specyficzne dla każdego regionu. Rozszerzenie zakresu źródeł inwestycji przybiera na znaczeniu wraz z postępami starań na rzecz konsolidacji budżetowej, w szczególności w regionach w niekorzystnym położeniu.

Potencjał administracyjny do realizacji i monitorowania programów na szczeblu samorządowym

Dotychczasowe badania pokazują, że tworzenie systemów zarządzania umożliwiających realizację RPO spowodowało znaczące zwiększenie potencjału w zakresie zasobów ludzkich w samorządach lokalnych. Ponadto zmiany wprowadzone w celu dostosowania do standardów polityki spójności UE spowodowały modernizację praktyk administracyjnych, zarządzania projektami i większą efektywność, zarówno na szczeblu samorządu regionalnego, jak i lokalnego.

W Wielkopolsce studium przypadku pokazało, że samorząd regionalny z powodzeniem zbudował znaczący potencjał administracyjny, a także sprawnie opracował

i realizuje ambitną politykę rozwoju regionalnego. Na poziomie strategii, studium przypadku pokazuje, że współpraca z UE przyspieszyła rozpowszechnianie zintegrowanego podejścia do rozwoju, wraz ze świadomością potrzeby promowania rozwoju w sposób trwały, co obecnie stało się integralną częścią polityki inwestycyjnej regionu.

Na poziomie operacyjnym, wdrażanie funduszy UE miało istotny wpływ katalityczny na zwiększenie administracyjnego potencjału w regionach, w szczególności w okresie finansowania 2007–2013, w trakcie którego UM stał się instytucją zarządzającą RPO i przyjął odpowiedzialność za szereg nowych zadań, w tym opracowywanie programu i zarządzanie finansowe projektem oraz jego ocenę. W trakcie tego okresu UM Województwa Wielkopolskiego zgromadził bogate doświadczenie i znacznie wzmocnił zestaw umiejętności administracyjnych, w dużej mierze dzięki istotnemu finansowaniu ze środków UE szkoleń w ramach komponentu programowego Pomoc Techniczna.

UM Województwa Wielkopolskiego istotnie traktuje priorytetowo inwestycje w budowanie kapitału społecznego i poprawę potencjału jako środek sprzyjający długookresowemu zrównoważonemu rozwojowi gospodarczemu (IBC, 2012). Wśród obszarów priorytetowych UM zidentyfikowanych w Strategii Rozwoju regionu na nadchodzące dekady, znajdują się:

- poprawa efektywności projektu i świadczenia usług publicznych poprzez przyjęcie praktyk w zakresie zarządzania i organizacji inspirowanych obserwowanymi w sektorze prywatnym (Nowe Zarządzanie Publiczne);
- poprawa systemu edukacji;
- propagowanie współpracy międzygminnej i bardziej partycypacyjne rządy oraz włączenie szeregu podmiotów w procesy decyzyjne na rzecz lepszego odpowiadania na potrzeby lokalne i perspektywiczne wyzwania rozwoju;
- promowanie PPP i zaangażowania podmiotów prywatnych w zarządzanie i inwestycje publiczne w celu wspierania wielosektorowego uczenia się i wymiany wiedzy.

Jednak badanie przypadku wskazuje również, że obecnie nadal istnieje duże pole do ulepszeń potencjału administracyjnego, a kluczowym wyzwaniem jest duża rotacja personelu i trudności w przyciąganiu i zatrzymywaniu talentów, z uwagi na niskie pensje w porównaniu z sektorem prywatnym.

Na szczeblu lokalnym budowanie potencjału okazało się jeszcze bardziej problematyczne. Niektóre gminy i powiaty bez wątpienia poprawiły swoją zdolność planowania strategicznego i efektywnego opracowywania własnych projektów inwestycyjnych i zarządzania nimi. Ulepszenia te były stymulowane potrzebą zdobycia funduszy z budżetu UE, co wymaga umiejętności zarządzania projektem, gruntownej znajomości przepisów i regulacji regulujących zarządzanie funduszami oraz zdolności opracowywania solidnych strategii rozwoju z wykonalnymi projektami ich wdrażania. Jednak potencjał administracyjny wielu organów lokalnych w tym obszarze jest ograniczony:

- wiele organów lokalnych Wielkopolski, w tym niektóre z gmin miejskich znajdujących się najkorzystniejszym położeniu, wybrało podwykonawstwo zadań związanych z przygotowaniem wniosków o finansowanie projektów inwestycji u prywatnych firm konsultingowych;

- wiele gmin nie może sobie pozwolić na zatrudnienie wystarczającej liczby nowych pracowników w celu samodzielnej realizacji tych zadań, w szczególności w nieustannie kurczącym się otoczeniu budżetowym;
- władze lokalne borykają się również z problemem wysokiej rotacji pracowników, z powodu zbyt niskich wynagrodzeń, by mogły przyciągnąć i utrzymać wysoko wykwalifikowany personel;
- kursy szkoleniowe oferowane samorządom lokalnym przez firmy i instytucje pozarządowe, które są partnerami w projektach finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego są uznawane za słabej jakości. Wspieranie szkoleń jest ważne, jednak oferowane kursy rzadko odpowiadają potrzebom szkoleniowym odnośnych urzędników;
- wyzwania te podkreślano również podczas dyskusji z urzędnikami samorządu regionalnego i lokalnego z województwa lubelskiego. Na przykład ograniczone możliwości zatrudnienia w województwie lubelskim oznaczają, że pomimo obecności trzech uczelni wyższych w Lublinie, wykwalifikowani młodzi ludzie wyprowadzają się po studiach do Warszawy, co negatywnie wpływa na zdolność samorządu do przyciągania talentów. Władze regionalne również zauważyły, że utalentowany młody personel często traktuje zatrudnienie w rządzie jako „poczekalnię” zanim będą w stanie znaleźć lepiej płatną pracę w sektorze prywatnym.

Zdolność do oceny wyników programu

Oprócz kwestii kadrowych, dla zoptymalizowania opracowania polityki i realizacji programu na szczeblu samorządowym i lokalnym, zdolność do monitorowania wyników programu ma również kluczowe znaczenie dla zagwarantowania, że strategia wdrażana jest sprawnie i efektywnie. Praktyka monitorowania skuteczności, ewaluacji i oceny wdrażania strategii jest stosunkowo nowa w Polsce (zob. rozdział 2). jednak „kultura ewaluacyjna” rozwija się, głównie napędzana potrzebą zachowania zgodności z ramami polityki spójności UE i finansowaniem badań nad oceną, które zostały udostępnione w ramach wsparcia Pomocy Technicznej UE dla tego celu. Do niedawna najwięcej ocen przeprowadzonych w Polsce skupiało się na ocenie „wąskich gardeł” wdrażania wraz z wynikami programu, a jedynie nieliczne badania wpływ inicjatyw wykonawczych na osiągnięcie wyników strategicznych (EGO i CASE-Doradcy, 2008).

Monitorowanie wdrażania „Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego” opiera się na sporządzanych co dwa lata analizach postępów realizacji celów strategii. Raporty z postępów są następnie zatwierdzane przez Sejmik; w ten sposób zgromadzenie regionalne może również proponować, w razie potrzeby, poprawki i aktualizacje. Ocena postępów opiera się na zestawie wskaźników produktu zidentyfikowanych w ramach każdego z priorytetów i środków strategii.

RPO na lata 2007–2013, kluczowy dokument operacyjny dla wdrażania regionalnej strategii rozwoju, jest stale monitorowany przez Regionalny Komitet Monitorujący, powołany przez UM zgodnie z wymogami Unii dotyczącymi partnerstw poziomych (o czym mowa powyżej). System oceny RPO, oparty na regulacjach EFRR, obejmuje:

- ocenę *ex ante* programu przed jego realizacją (cena priorytetów i środków programu i ich dopasowania do regionalnych, krajowych i europejskich priorytetów strategicznych);

- śródkresową ocenę realizacji programu;
- stałe oceny tematyczne (uzupełniające inne badania ewaluacyjne);
- ocenę *ex post* po ukończeniu procesu realizacji programu (skupienie się na wynikach i produktach).

Opracowanie systemu wskaźników dla wielkopolskiego RPO, kluczowe dla podejmowania decyzji w sprawie alokacji finansowania dla tych projektów, które najlepiej mogą realizować cele określone w programie, zostało ocenione pozytywnie (Euro Invest, 2008; IBS i Reytech, 2010). Wskaźniki na wszystkich szczeblach (projekt, środek, priorytet i program) zostały uznane za mierzalne i opracowane dla zapewnienia spójności, podczas gdy wartości docelowe wskaźników zostały uznane za realistyczne i możliwe do osiągnięcia.

Jednak jedno wyzwanie to wynika z faktu, że system wskaźników nie zawsze był dobrze rozumiany przez niektórych beneficjentów projektu. Pomimo to studium przypadku Wielkopolski kładzie coraz większy nacisk na ocenę skutków, która ocenia wdrażanie projektu w świetle osiągania wyników strategicznych. Ponadto, chociaż wnioski z ocen nie wpłynęły na przygotowanie programów operacyjnych na okres 2007–2013 w znaczącym stopniu, dowody uzyskane w wyniku studium przypadku wskazują, że oceny te są szeroko wykorzystywane jako źródło informacji dla opracowywania programowania na okres po roku 2013 (Gorzelać i Kozak, 2010).

Drugie, poważniejsze wyzwanie odnosi się do tego, że znaczne zasoby w ramach RPO są inwestowane poza normalnymi procedurami decyzyjnymi (a tym samym nie mogą zostać poddane ocenie w ramach systemu ewaluacji). Nie jest to poboczna kwestia i odzwierciedla aktualne praktyki w instytucjach rządowych na szczeblu centralnym (zob. rozdział 2):

- w Wielkopolsce wsparcie finansowe w ramach RPO przydzielono 38 „kluczowym projektom”, zidentyfikowanym przez UM w porozumieniu z regionalnymi zainteresowanymi podmiotami, wdrożonym poza normalną procedurą oceny projektów RPO;
- w województwie lubelskim, 40 takich „projektów specjalnych” zostało sfinansowanych poza procedurami decyzyjnymi z wykorzystaniem finansowania z RPO, konkretnie dla dróg. Niemniej nie odpowiadały one priorytetem strategicznym regionu. Wybór projektów nie był skoordynowany z regionem i projekty te niekoniecznie uwzględniały potrzeby gmin regionu w zakresie transportu;
- dyskusje prowadzone w Lublinie pokazały także rozłączność pomiędzy decyzjami podejmowanymi w sprawie projektów wymienionych w RPO – decyzje, które podejmowano w oparciu o dowody, z pełnym uzasadnieniem w oparciu o potrzeby – a tymi projektami specjalnymi, które mogą, ale nie muszą odzwierciedlać lokalnych potrzeb, lecz starania lobbystyczne lokalnych grup interesów w Warszawie.

Kontrakty terytorialne mogłyby uwzględnić to poprzez zwiększenie elastyczności procedur decyzyjnych w RPO w celu zminimalizowania potrzeby unikania ich. W idealnym ujęciu, reguły podejmowania decyzji powinny być wystarczająco elastyczne, aby zagwarantować, że poza zewnętrznymi nadzwyczajnymi okolicznościami lub sytuacjach wyjątkowych, jedynie wspólnie zdefiniowane projekty priorytetowe

odzwierciedlające lokalny i regionalny konsensus oparty na potrzebach, które realizują krajowe i regionalne cele strategiczne, mogą być finansowane w ramach RPO.

Opracowanie i podtrzymanie potencjału administracyjnego pomimo coraz bardziej zastrzonego kontekstu budżetowego i niskich wynagrodzeń w porównaniu z sektorem prywatnym oraz zapewnienie racjonalnego, sprawiedliwego rozdziału potencjału administracyjnego pomiędzy wszystkie regiony, powiaty i gminy, bez względu na ich rozmiar i okoliczności gospodarcze, jest kluczowe dla udanego wdrażania krajowych i regionalnych strategii rozwoju. Jest tak szczególnie w przypadku regionów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, wymagających o wiele więcej zdolności do planowania, inwestowania i monitorowania skuteczności bardziej ambitnego szeregu strategii rozwoju niż ich bardziej uprzywilejowane odpowiedniki.

Przy negocjowaniu przez MRR kontraktów terytorialnych można by zadbać bardziej o zbudowanie adekwatnych zasobów umożliwiających rozwiązanie tych problemów i zagwarantowanie, że zasoby na ten cel są rozdzielane w sposób, który zapewni sprawiedliwe wyniki pod względem potencjału administracyjnego w całym kraju na szczeblu niższym niż krajowy. Szczególną uwagę należy poświęcić zagwarantowaniu, że usługi szkoleniowe faktycznie odzwierciedlają regionalne i lokalne potrzeby administracyjne, a instytucje rządowe na szczeblu centralnym powinny podjąć wszelkie uzasadnione działania na rzecz wykorzystania własnej zdolności szkoleniowej, włączając Krajową Szkołę Administracji Publicznej oraz uczelnie wyższe w całym kraju, jako partnerów podmiotów sektora prywatnego świadczących usługi szkoleniowe w celu poprawy jakości oferowanych szkoleń. Instytucje rządowe na szczeblu centralnym powinny również rozważyć udzielenie wsparcia na rzecz tworzenia lub rozbudowy sieci w tym obszarze, pomiędzy uczelniami wyższymi, Krajową Szkołą Administracji Publicznej a sektorem prywatnym, tj. sieci zarówno fizycznych, jak i wirtualnych, z wykorzystaniem ICT.

Okres programowania UE na lata 2014–2020: szansa wykazania rezultatów

Kryzys z 2008 r. uwidocznił serię wyzwań związanych z nieadekwatnością istniejących ustaleń w zakresie zarządzania wielopoziomowego w ramach wkładu w wyniki rozwoju w coraz bardziej napiętym kontekście budżetowym – wiele krajów OECD stało w obliczu poważnych wyzwań wdrażania strategii inwestycji publicznych dla stymulowania rozwoju, w tym trudności w wykorzystywaniu synergii na wszystkich poziomach administracji publicznej z powodu wewnętrznych administracyjnych braków połączeń w obrębie każdego szczebla i fragmentacji inwestycji na szczeblu lokalnym. W wyniku tej sytuacji OECD przeprowadza ocenę odpowiedzi krajów na kryzys, szczególnie pod względem reform zarządzania wielopoziomowego, w celu zidentyfikowania dobrych praktyk, które mogłyby być przydatne państwom członkowskim przy opracowywaniu i wdrażaniu kolejnej generacji instrumentów politycznych na rzecz podtrzymywania rozwoju gospodarczego na szczeblu regionalnym i krajowym (OECD, 2011a).

Kontrakt terytorialny: narzędzie osiągnięcia skoordynowanych, zintegrowanych wyników strategicznych

Polska znajduje się precyzyjnie w tym punkcie. Rządowe kontrakty terytorialne mają na celu zintegrowanie średnio- i długookresowej polityki, celów programowych i świadczenia usług z UE, 9 zintegrowanych strategii Polski o oddziaływaniu terytorialnym oraz strategii rozwoju województw, a także mają na celu zapewnienie narzędzi

finansowych, szkoleniowych i pomiaru skuteczności działania w celu efektywnego wdrażania tych strategii w kolejnym dziesięcioleciu. Instrument ten musi zostać opracowany w sposób, który uwzględnia nadrzędne wyzwania określone zarówno studium przypadku Wielkopolski, jak i w badaniu OECD z 2011 r. dotyczącym wniosków wyciągniętych z kryzysu w odniesieniu do zarządzania wielopoziomowego. Wyzwania te można streścić następująco:

- wyzwanie budżetowe i trudność współfinansowania inwestycji;
- wyzwanie polityczne i trudność wykorzystywania synergii we wszystkich sektorach i dziedzinach polityki;
- wyzwanie dotyczące potencjału, powiązane z nieadekwatnymi zasobami, kadrami lub procesami na rzecz szybkiego, sprawnego i przejrzystego wdrażania finansowania inwestycji; oraz
- wyzwanie administracyjne i fragmentacja projektów inwestycyjnych na szczeblu lokalnym/gminnym.

Jeżeli wyzwania te nie zostaną uwzględnione, mogą utrudnić wdrażanie zintegrowanych strategii rozwoju Polski (i ich krajowych i europejskich programów operacyjnych) albo doprowadzić do niezamierzonych konsekwencji, które potencjalnie mogą zakłócić wpływ strategii na krajowy i regionalny rozwój Polski.

Oczywiście stopień, w jakim poszczególne kraje borykają się z tymi wyzwaniami, jest różny. Wyzwanie administracyjne zazwyczaj jest większe w krajach o wysokiej fragmentacji terytorialnej, takich jak Francja czy Hiszpania. W obrębie krajów nasilenie poszczególnych wyzwań jest również znacząco zróżnicowane. Na przykład obszary metropolitalne mierzą się przeważnie z mniejszą liczbą wyzwań pod względem potencjałów lokalnych niż pozostałe obszary. Kwestie te ujęto w tabeli 4.1.

Pozostałe części niniejszego rozdziału przedstawiają wybrane fragmenty badania z 2011 r., aby pomóc MRR, które finalizuje opracowywanie ram prawnych i administracyjnych dla kontraktów terytorialnych. Badanie z 2011 r. ustaliło pewne dobre praktyki, które zostały przyjęte przez kraje członkowskie OECD w celu zażegnania wyzwań, a które mogą okazać się tu pomocne.

Wyzwanie budżetowe

W czasie kryzysu, niektóre z rządów skupiły się na stymulacyjnym wydatkowaniu, podczas gdy samorządy, musząc sprostać wymogom zrównoważonego budżetu, starały się ograniczyć wydatki. Dlatego te samorządy zostały zmuszone do działania procyklicznego poprzez obcięcie wydatkowania i podwyższenie podatków, nawet jeśli takie strategie mogłyby zakłócić antycykliczną politykę budżetową rządu (OECD, 2011a). Rządy uwzględniły to ryzyko wypłacając dodatkowe dotacje, znosząc bariery pożyczkowe lub stosując dotacje celowe. Instytucje rządowe zazwyczaj stosowały tego typu dotacje w celu skłonienia do inwestycji w infrastrukturę niematerialną i materialną, które w przeciwnym razie nie zostałyby podjęte, aby zapewnić potrzebny bodziec gospodarce. Jednak w wielu przypadkach środki te po prostu zachęciły samorządy do redukcji własnego wydatkowania na inwestycje, zakładające, że nastąpi ingerencja ze strony instytucji rządowych.

Tabela 4.1. Wzajemna zależność na wszystkich szczeblach administracji: wyzwania/luki zarządzania wielopoziomowego w państwach członkowskich OECD

Typy wyzwań/luk	Wyzwania/luki koordynacyjne
Finansowe	Niestabilne lub niewystarczające przychody zakłócające efektywne realizowanie obowiązków na szczeblu niższym niż krajowy lub w przypadku wspólnych kompetencji => Potrzeba wspólnych mechanizmów finansowych.
Administracyjne	Występują, kiedy skala administracyjna inwestycji nie jest zgodna z funkcjonalnym znaczeniem, jak ma to miejsce w przypadku fragmentacji terytorialnej. => Konieczność wprowadzenia instrumentów umożliwiających osiągnięcie „efektywnego rozmiaru” (narzędzia koordynacyjne między jednostkami niższego szczebla niż krajowy; fuzje).
Polityczne	Występują, kiedy resorty przyjmują czysto pionowe podejście do strategii międzysektorowych dla ich terytorialnego wdrażania. => Potrzeba mechanizmów do tworzenia wielowymiarowych/całościowych rodzajów podejścia oraz sprawowania przywództwa politycznego i wykonywania zobowiązań.
Informacyjne	Asymetria informacji (jakość, ilość, typ) między podmiotami zainteresowanymi, świadoma lub nie. => Potrzeba instrumentów na rzecz ujawniania informacji i dzielenia się nimi.
Potencjał	Pojawiają się wtedy, gdy brakuje zasobów ludzkich, zasobów w zakresie wiedzy lub infrastruktury do realizacji zadań. => Potrzeba instrumentów umożliwiających budowanie potencjałów lokalnych.
Cel	Problem pojawia się wtedy, gdy różne uzasadnienia prezentowane przez decydentów na szczeblu krajowym i niższym tworzą przeszkody na drodze do przyjęcia zbieżnych celów. Może prowadzić do problemów spójności politycznej i sprzecznych celów w strategiach inwestycyjnych. => Potrzeba instrumentów na rzecz uzgadniania celów.
Wiarygodność	Odzwierciedla trudności z zapewnieniem przejrzystości praktyk w poszczególnych okręgach wyborczych i na różnych szczeblach rządu. Dotyka również potencjalnych wyzwań integralności stojących przed decydentami zaangażowanymi w zarządzanie inwestycjami => Potrzeba instrumentów na rzecz jakości instytucjonalnej => Potrzeba instrumentów dla wzmocnienia ram integralności na szczeblu lokalnym (skupienie się na zamówieniach publicznych). => Potrzeba instrumentów na rzecz zwiększania zaangażowania obywateli.

Źródło: Charbit, C. i M. Michalun (2009), „Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations Among Levels of Government”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/221253707200>; oraz Charbit, C. (2011), „Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-Level Approach”, *Regional Development Working Paper*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en>.

Zważywszy na dysproporcje potencjału budżetowego samorządów regionalnych w Polsce, doświadczenia innych krajów OECD w zakresie wyzwań budżetowych mogą okazać się pomocne dla MRR przy przygotowywaniu przez nie 16 kontraktów terytorialnych. Dla zagwarantowania, że finansowanie instytucji rządowych na szczeblu centralnym nie wyprze finansowania inwestycji na szczeblu niższym niż krajowy, wiele planów naprawy w krajach OECD obejmowało uzupełniające środki, takie jak klauzule warunkowości i mechanizmy monitorowania:

- na przykład australijski pakiet środków stymulacyjnych obejmował mechanizm umożliwiający ocenę, czy stany Australii i terytoria federalne utrzymywały poziomy wydatków sprzed pakietu w okresie zwiększonych wydatków rządu federalnego. Jeżeli wydatki stanu bądź terytorium nie były zgodne z uprzednio wyznaczonym punktem odniesienia, rząd federalny zastrzegł sobie prawo do zażądania od stanu zwrotu braków w wydatkach na rzecz rządu federalnego;
- ustalenia w zakresie współfinansowania lub finansowania uzupełniającego również były wykorzystywane dla zagwarantowania, że samorzady nie zastąpią finansowania rządu krajowego własnym wydatkowaniem inwestycyjnym. Wymogi w zakresie finansowania uzupełniającego były ważnym elementem

strategii inwestycyjnych w Kanadzie, Niemczech, Szwajcarii i Stanach Zjednoczonych. Kanada i Niemcy zastosowały zarówno klauzule warunkowości, jak i ustalenia w zakresie współfinansowania. Plany naprawcze w Australii, Francji, Hiszpanii i Stanach Zjednoczonych obejmowały pewien rodzaj klauzuli warunkowości. Dokładna specyfikacja klauzul warunkowości była różna, jednak wszystkie gwarantowały, że finansowanie rządu krajowego było nakierowane na inwestycje na szczeblu niższym niż krajowy, które w przeciwnym razie nie zostałyby podjęte:

- w Kanadzie, prowincje i terytoria zapewniły finansowanie uzupełniające wynoszące co najmniej 14 mld CAD oprócz federalnego planu budżetowych środków stymulacyjnych obejmującego 47 mld CAD. Federalne finansowanie inwestycji w infrastrukturę nigdy nie przekroczyło 50% kosztów projektu i większość projektów gminnych dzieliło się kosztami przy 33% całkowitego kosztu kwalifikowalnego. Władze prowincji, terytoriów i gmin musiały dostarczyć pozostałe fundusze;
- w Niemczech i Hiszpanii klauzule warunkowości zwalniały ze wsparcia finansowego wszystkie projekty inwestycyjne na szczeblu niższym niż krajowy, dla których finansowanie zabezpieczono już w budżecie na 2009 rok;
- w Australii i Francji klauzule warunkowości wymagały od rządów niższego szczebla niż krajowy podtrzymania poziomów wydatkowania na inwestycje sprzed wprowadzenia pakietu stymulacyjnego.

Jednak w czasie kryzysu samorządy w regionach strukturalnie słabych z trudem gromadziły wystarczające fundusze. Na przykład dla samorządów w Niemczech trudność stanowiło zapewnienie finansowania uzupełniającego. W takich okolicznościach finansowanie uzupełniające wymagało wprowadzenia uzupełniających środków, tak aby nie stawiać w niekorzystnej sytuacji strukturalnie słabych regionów i nie zaostrzać terytorialnych dysproporcji. W celu uniknięcia obciążenia samorządów słabych pod względem finansowym, państwa członkowskie OECD opracowały szereg mechanizmów kompensacyjnych:

- w Kanadzie istniejący program Gas Tax Fund zapewnia przewidywalne i długoterminowe finansowanie w wysokości 2 mld CAD rocznie, dla ekologicznych projektów infrastruktury miejskiej. Kanadyjskie gminy mogą swobodnie wykorzystywać te pieniądze na budowę albo łączyć, przenosić i zaciągać pożyczki obciążając te fundusze, zapewniając dodatkową znaczną elastyczność finansową. Gminy mogą, wedle swojej woli, wykorzystać kwoty w ramach Gas Tax Fund do sfinansowania swojego finansowania uzupełniającego w ramach pewnych programów stymulacyjnych, o ile przestrzegają maksymalnej wielkości procentowej (np. 50%) finansowania projektu, która pochodzi ze źródeł federalnych;
- w Niemczech niektóre z landów wypłaciły część funduszy na infrastrukturę gminną według liczby ludności i wielkości obszaru, podczas gdy pozostałe części funduszy zostały rozdzielone zgodnie ze specjalnym mechanizmem sprzyjającym gminom w niekorzystnej sytuacji finansowej. Stare kraje związkowe, takie jak Nadrenia Północna-Westfalia utworzyły specjalne fundusze, aby pomóc gminom w sfinansowaniu ich wkładu w postaci finansowania uzupełniającego.

Niektóre kraje OECD również zmobilizowały narzędzia w zakresie e-administracji dla zwiększenia koordynacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji publicznej. W Hiszpanii gminy wykorzystały procedurę online do składania wniosków o przyznanie finansowania z funduszu państwowego na rzecz inwestycji lokalnych. Wydaje się, że Hiszpania z powodzeniem zredukowała obciążenia biurokratyczne i ułatwiła szybką absorpcję funduszy.

W szeregu krajów OECD, antyckliczne środki w zakresie inwestycji objęły ułatwienia dla partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) w sposób bardziej systematyczny, jako sposób finansowania projektów inwestycji publicznych przy wykorzystaniu dodatkowych źródeł finansowania. Jak zauważono w poprzedniej części, PPP nie są w Polsce obce. Jednak ich wykorzystywanie nie jest rozpowszechnione, niezależnie od tego, że ramy prawne regulujące ich wykorzystywanie mogą być szczególnie istotne dla rządów niższego szczebla niż krajowy (zwłaszcza gmin), które są odpowiedzialne za dostarczenie infrastruktury, typu projektów, dla których wykorzystuje się większość PPP.

Kryzys miał natychmiastowy negatywny wpływ na wielkość projektów PPP (OECD, 2011a). Kiedy rynki kredytowe zamknęły się, niemal niemożliwe stało się sfinansowanie kapitału pożyczonego, a projekty, które nie zostały dotąd ukończone, zostały wstrzymane. W odpowiedzi, szereg krajów starało się przerwać zastój w PPP udostępniając finansowanie w różnej postaci. W szczególności Francja, Korea, Portugalia i Wielka Brytania zwiększyły atrakcyjność PPP w oczach sektora prywatnego wprowadzając gwarancje zobowiązań i/lub dostarczając kapitał:

- PPP zostały po raz pierwszy wprowadzone w Korei w 1994 r. i były wykorzystywane w projektach zarządzanych zarówno na szczeblu centralnym, jak i przez samorządy. Duże projekty obejmują Seoul Beltway Northern Section, Incheon International Express Highway oraz Busan New Port Phase 1. Pierwsza tura środków mających zregenerować PPP została wdrożona w lutym 2009 r. w celu złagodzenia kryzysu kredytowego (wprowadzenie specjalnego programu kredytowego koreańskiego banku rozwoju – Korean Development Bank's Special Loan Programme oraz funduszu gwarancyjnego dla kredytów inwestycyjnych – Infrastructure Credit Guarantee Fund), a następnie wprowadzono drugą turę środków w sierpniu 2009 r. (wzmocnione zachęty podatkowe i rozwój nowego systemu podziału ryzyka w październiku);
- rząd kanadyjski zachęcał do współpracy publiczno-prywatnej przy wdrażaniu inwestycji w infrastrukturę. Fundusze federalne pokrywają 25% kosztów projektów podejmowanych przez sektor prywatny i 33% kosztów projektów podejmowanych przez partnerów non-profit. Kanadyjski rząd już rozpoczął śledzenie doświadczeń w zakresie dobrej współpracy publiczno-prywatnej w kontekście planu infrastrukturalnego „Building Canada”. W szczególności utworzono fundusz w wysokości 1,25 mld CAD – Public-Private Partnerships Fund oraz urząd federalny (spółkę skarbu państwa nazywaną PPP Canada), którego celem jest ułatwienie współpracy;
- kryzys doprowadził do stworzenia nowych mechanizmów finansowania we Francji, w szczególności do systemu gwarancji na rzecz ułatwienia korzystania z PPP, zwłaszcza przez samorządy.

Zawierając PPP, podmioty publiczne muszą ocenić swoje atuty, uważnie porównując je do tradycyjnych zamówień. Uzasadnieniem leżącym u podstaw wyboru PPP jest większa korzyść ekonomiczna. Ponadto PPP są długoterminowymi zobowiązaniami,

które sprzyjają dłuższej perspektywie wydatkowania kapitału i mogą wspierać naprawę sektora prywatnego i budowanie potencjałów lokalnych. Jednak wyzwania związane ze stosowaniem PPP mogą być większe dla samorządów, zważywszy na potencjalny brak umiejętności w regionalnym sektorze publicznym w zakresie tworzenia PPP i zarządzania nimi. W celu ograniczenia narażania się rządu na ryzyko, przy jednoczesnym zachowaniu zachęt w zakresie efektywności prywatnego partnerstwa, interwencje powinny być uzależnione od specyficznych okoliczności i adekwatnie planowane pod względem budżetowym (Burger i in., 2009). PPP dla samorządów powinny być wprowadzane z ostrożnością, ponieważ generują większe ryzyko dla rządu niż tradycyjne projekty, a działalność PPP powinna być kontrolowana poprzez reguły dotyczące stanów i transakcji PPP. OECD opracowała zasady najlepszych praktyk wykorzystywania PPP, które rząd może uznać za pomocne (ramka 4.1).

Ramka 4.1. Zasady OECD dla partnerstw publiczno-prywatnych

Opracowanie przez OECD „Zasady publicznego zarządzania partnerstwami publiczno-prywatnymi” zapewniają decydom konkretne wytyczne pozwalające zagwarantować, że partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) są ekonomicznie korzystne dla sektora publicznego. Mówiąc konkretnie, zasady te pomogą zapewnić nowe projekty o wartości dodanej i wstrzymać realizację złych projektów. Dostarczają wytycznych określających sytuacje, w których PPP jest odpowiednim rozwiązaniem, np. nie jest nim w przypadku projektów z wykorzystaniem szybko zmieniającej się technologii, takiej jak IT, ale potencjalnie jest nim w przypadku dobrze znanej technologii ogólnej, na przykład dróg. Skupiają się na sposobie dostosowania obszarów sektora publicznego w tym zakresie: struktura instytucjonalna, regulacje, konkurencja, przejrzystość budżetowa, polityka budżetowa i integralność na wszystkich szczeblach rządu.

12 zasad zorganizowanych jest wokół 3 celów:

- ustanowienie jasnych, przewidywalnych i zgodnych z prawem ram instytucjonalnych wspieranych przez kompetentne organy dysponujące odpowiednimi zasobami;
- uzasadnienie wyboru PPP względami korzyści ekonomicznej;
- wykorzystywanie procedury budżetowej w sposób przejrzysty w celu zminimalizowania ryzyka budżetowego oraz zapewnienia uczciwości procesu zamówień.

Zasady te są następujące:

1. ustanowienie jasnych, przewidywalnych i zgodnych z prawem ram instytucjonalnych wspieranych przez kompetentne organy dysponujące odpowiednimi zasobami;
2. utrzymanie najważniejszych ról i zadań instytucji. Wymaga, aby organy odpowiedzialne za zamówienia publiczne, jednostki partnerstw publiczno-prywatnych, centralna instytucja gospodarki budżetowej, naczelny organ kontrolny i regulatorzy sektora, posiadali jasne upoważnienia i wystarczające zasoby, aby zagwarantować ostrożny proces zamówień i jasno wyznaczone granice odpowiedzialności;
3. zapewnienie jasności, przejrzystości i egzekwowania wszystkich istotnych regulacji dotyczących funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego. Należy ograniczyć biurokrację i dokładnie ocenić nowe i istniejące przepisy;
4. uzasadnienie wyboru PPP względami korzyści ekonomicznej;

Ramka 4.1. Zasady OECD dla partnerstw publiczno-privatnych (cd.)

5. dokładne zbadanie, która metoda może zapewnić najkorzystniejszy stosunek ceny do wartości. Najważniejsze czynniki ryzyka i charakterystykę określonych projektów należy ocenić poprzez przeprowadzenie wstępnego testu dla opcji zamówienia. Wstępny test dla opcji zamówienia powinien umożliwić rządowi decyzję, czy należy dalej badać opcję PPP;
6. przeniesienie ryzyka na tych, którzy najlepiej nim zarządzają. Ryzyko powinno zostać zdefiniowane, zidentyfikowane, zmierzone oraz poniesione przez stronę, którą najmniej kosztuje zapobieganie mu lub jego poniesienie;
7. organy odpowiedzialne za zamówienia powinny być przygotowane na fazę operacyjną PPP. Zagwarantowanie najkorzystniejszego stosunku ceny do wartości wymaga czujności i wysiłku równie intensywnego, jak podczas fazy przedoperacyjnej. Szczególną troskę należy wykazać w momencie przejścia do fazy operacyjnej PPP, ponieważ partnerzy po stronie publicznej mogą się zmienić;
8. w przypadku renegocjacji należy utrzymać najlepszy stosunek wartości do ceny. Rząd może rozważyć rekompensatę dla sektora prywatnego jedynie wówczas, gdy warunki zmieniają się ze względu na działania uznaniowe w ramach polityki publicznej. Renegocjacja powinna być przejrzysta i podlegać zwyczajowym procedurom zatwierdzania PPP. Powinny istnieć jasne, przewidywalne i przejrzyste zasady rozwiązywania sporów;
9. rząd powinien zapewnić odpowiednią konkurencyjność na rynku poprzez proces udzielania zamówień oraz poprzez ukształtowanie programu PPP w taki sposób, aby istniał funkcjonalny rynek. Jeżeli uczestników rynku jest niewielu, rząd powinien zapewnić równe warunki działania w procedurze udzielania zamówień, aby na rynek mogły wejść podmioty zewnętrzne;
10. zgodnie z polityką budżetową rządu, centralna instytucja gospodarki budżetowej powinna zapewnić opłacalność projektu i ogólną równowagę inwestycji;
11. projekt powinien być traktowany w sposób przejrzysty w procedurze budżetowej. Dokumentacja budżetowa powinna ujawniać wszystkie koszty i zobowiązania warunkowe. Należy szczególnie zadbać, aby przejrzystość budżetu PPP obejmowała cały sektor publiczny;
12. rząd powinien chronić przed marnotrawstwem i korupcją zapewniając uczciwość procesu udzielania zamówień. Odpowiednie organy należy wyposażyć w niezbędne kwalifikacje i uprawnienia w zakresie udzielania zamówień.

Źródło: OECD (2012), „Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships”, OECD, Paris, see www.oecd.org/gov/budgeting/PPPnoSG.pdf.

Oprócz warunkowości i PPP, w czasie kryzysu rządy eksperymentowały z szeregiem instrumentów finansowych w celu stymulowania inwestycji na rzecz rozwoju, pobudzania inwestycji prywatnych i dywersyfikowania źródeł finansowania dla rządów lokalnych:

- specjalne fundusze inwestycyjne – niektóre kraje utworzyły państwowe fundusze inwestycyjne. Na przykład we Francji w listopadzie 2008 r. utworzono *Fonds stratégique d'investissement* (FSI) mający wspierać przedsiębiorstwa poszukujące źródeł finansowania. Pod koniec 2009 r. państwo i *Caisse des*

dépôts et consignations przydzieliły funduszowi kwotę 20 mld EUR, po części za pośrednictwem własnego uczestnictwa w spółkach strategicznych. Celem funduszu jest wspieranie MŚP, które mają trudności z pozyskaniem funduszy i zabezpieczenie inwestycji kapitałowych strategicznych spółek. Fundusz działa w połączeniu z prywatnymi partnerami w zakresie wspierania długoterminowych projektów inwestycyjnych oraz spółek generujących przychody;

- nowe fundusze inwestycyjne Unii Europejskiej – Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) uruchomił Marguerite 2020 w celu finansowania inwestycji od podstaw w nowe projekty infrastruktury transportowej (Ten-T), energii (TEN-E) i odnawialnych źródeł energii. Fundusz jest finansowany w partnerstwie z różnymi bankami krajowymi;
- fundusze inwestycyjne tworzone przez regiony – we Francji region Pays de la Loire przyjął plan inwestycyjny w wysokości 629 mln EUR pod koniec 2009 r. zaciągając pożyczkę w wysokości 80 mln EUR. Fundusze te zwiększyły poziom inwestycji regionalnych i umożliwiły stworzenie systemu kredytu regionalnego dla delokalizacji przemysłu w celu zapewnienia wsparcia dla najbardziej konkurencyjnych firm;
- poleganie na obligacjach – formy zaciągania pożyczek przez samorząd lokalny również uległy transformacji. Wcześniejsze kredyty bankowe stopniowo zostały uzupełnione przez nową falę emisji obligacji. Duże miasta w Czechach, na Węgrzech i w Polsce prowadzą bardziej aktywną emisję obligacji (Rada Europy, 2010). W Stanach Zjednoczonych Build America Bonds to opodatkowane obligacje samorządowe stworzone na mocy ustawy American Recovery and Reinvestment Act (ARRA 2009) i wprowadzają specjalne ulgi podatkowe i dotacje federalne dla posiadacza obligacji albo dla emitenta. Wielu emitentów skorzystało z Build America Bond w celu zabezpieczenia finansowania niższym kosztem niż emisja tradycyjnych obligacji nieopodatkowanych.

Wyzwanie polityczne: powiązanie krótkoterminowych imperatywów z długookresowymi celami rozwojowymi

Pogodzenie krótkoterminowych, często kierowanych politycznie, imperatywów inwestycyjnych z długookresowymi celami rozwoju strategicznego jest kluczową kwestią w wielu krajach, a w Polsce jest kwestią istotną obecnie, gdy kraj negocjuje swoje kontrakty terytorialne na kolejny okres programowania. W krajach OECD, strategie inwestycyjne napędzane przez kryzys skupiały się niemal wyłącznie na krótkookresowych projektach infrastrukturalnych w skali mikro. Nacisk na szybkość uzyskiwania funduszy, choć jest zrozumiały, prawdopodobnie przyćmił ich wpływ gospodarczy. Te inwestycje sektorowe stanowią „straconą szansę” zintegrowania krótkookresowych celów naprawy w ramach szerszej zakrojonych wielosektorowych strategii długookresowych, z uwzględnieniem specyficznych mocnych stron i atutów terytorialnych w poszczególnych krajach.

Uruchomione w skali krajowej strategie głównie przyjmowały pionowe i segmentowe podejście do inwestycji. Priorytety ustanawiano więc we wcześniej istniejących programach i sektorach. Chociaż ma to pewne zalety pod względem szybkości wdrażania, zapewnia niewiele zachęt dla zwiększenia koordynacji. Pomimo że komplementarność wśród priorytetów inwestycyjnych zazwyczaj łatwiej jest dostrzec na szczeblu regionalnym/lokalnym, podmioty regionalne miały niewiele czasu na próby

zidentyfikowania potencjalnej komplementarności i synergii, chyba że możliwe byłoby zmobilizowanie regionalnych strategii rozwoju.

Kryzys ujawnił również nadmiernie złożone reguły administracyjne i przeszkody regulacyjne. Na przykład w niektórych przypadkach powolne procedury zamówień publicznych czasem nie były zgodne z harmonogramem wykorzystywania funduszy inwestycyjnych. Na szczeblu lokalnym procedury związane z planowaniem użytkowania gruntów i lokalne procedury zezwoleń i zatwierdzeń mogą w znaczącym stopniu opóźniać, a nawet przerywać projekty inwestycji. Projekty często były wybierane na podstawie stopnia ich złożoności i gotowości, preferowane były zazwyczaj projekty na małą skalę, łatwiejsze do zarządzania i wdrażania.

Napięcie między krótko- a długoterminowymi planami inwestycji można złagodzić, jeżeli opierają się one na wcześniej istniejących, dobrze zdefiniowanych strategiach, które są wystarczająco elastyczne, aby można było je dostosować w odpowiedzi na kryzys. Możliwe, że konieczne będzie dostosowanie priorytetów, jeżeli kryzys ujawni zakłócenia w pewnych sektorach, jednak zdolność polegania na istniejących ramach pozwala zaoszczędzić dużo czasu. Kryzys finansowy pokazał, że w wielu przypadkach kraje i regiony nie miały odpowiednich strategii nadawania priorytetu inwestycjom, dlatego że w ogóle brakowało im strategii albo dlatego że wiele projektów było gotowych do uruchomienia, ale nie było jasnego poczucia ich priorytetu. W takich obszarach polityka regionalna i powiązane z nią instrumenty zarządzania byłyby przydatne do nadawania priorytetu inwestycjom.

W niektórych krajach OECD, strategie rozwoju regionalnego zostały zmobilizowane w trakcie kryzysu jako sposób wdrażania krajowych pakietów z większą spójnością oraz wytyczania długookresowych celów strategicznych z natychmiastowymi inwestycjami. Dziewięć zintegrowanych strategii rozwoju w Polsce już zostało opracowanych wraz z regionalnym programowaniem operacyjnym, które ma na celu ich wdrażanie. Dlatego Polska będzie mogła polegać na tych strategiach i na ich programowaniu wykonawczym dla nakierowania priorytetów inwestycyjnych przy użyciu wieloletniej perspektywy ponadsektorowej, która łączy decyzje o natychmiastowym wydatkowaniu z osiągnięciem celów polityki średniookresowej.

Wcześniej istniejące partnerstwa regionalne i długookresowe strategie również były kluczowe dla przyspieszenia decyzji w sprawie alokacji inwestycji:

- na przykład w Szwecji istnienie regionalnych programów rozwoju i regionalnych programów wzrostu gospodarczego okazało się bardzo przydatne do nadawania priorytetu inwestycjom. Są nakierowane na priorytety odzwierciedlające potrzeby lokalne i równoważą krótko- i długookresowe kwestie z wykorzystaniem perspektywy wielosektorowej. Szwecja, która wyciągnęła pewne wnioski z kryzysu w latach 90. XX wieku, zasygnalizowała potrzebę utrzymania elastyczności w celu dostosowania do nowych wyzwań pojawiających się w wyniku kryzysu;
- wcześniej istniejące narzędzia umowne pomiędzy poszczególnymi szczeblami rządu również okazały się przydatne przy kanalizowaniu krajowego finansowania stymulacyjnego. W Kanadzie kwoty finansowania w ramach dwuletnich inwestycji stymulacyjnych Building Canada Fund zostały przydzielone przy użyciu istniejących porozumień ramowych między szczeblami federalnym, prowincji i terytorium;

- we Francji istniejące regionalne i państwowe plany inwestycji na lata 2007–2013 (CPER) zostały zmobilizowane w celu przyspieszenia niektórych projektów, w szczególności dla uczelni wyższych i szybkiej kolei. Pomimo że inwestycje te niekoniecznie rozpoczęły się na początku 2009 r., stanowią plany dla firm i pomagają objaśniać perspektywy średniookresowe. Podejście umowne zapewnia kilka korzyści, jako że mieszanka inwestycji jest opracowywana z zastosowaniem podejścia ponadsektorowego a obowiązki rządu i samorządów są jasno zdefiniowane.

Jednak narzędzia polityki regionalnej zazwyczaj nie były wykorzystywane w czasie kryzysu. W krajach unitarnych kluczowymi podmiotami na szczeblu lokalnym były gminy, nie zaś samorzady regionalne/lokalne. W Hiszpanii na przykład, szczebel regionalny nie został włączony do zarządzania procesem naprawy. Po części można to wyjaśnić przeszkodami natury politycznej, jednak tradycyjne poleganie na podejściu sektorowym do polityki inwestycyjnej, w obrębie krajowych pakietów makroekonomicznych, również było normą podczas trwania kryzysu. W pewnej mierze kraje takie jak Brazylia i Kanada, które rozpoczęły realizację krajowych strategii inwestycyjnych na dużą skalę przed nastaniem kryzysu, miały przewagę konkurencyjną, ponieważ były w stanie przyspieszyć już planowane inwestycje i zmobilizować istniejące instrumenty koordynacyjne na wszystkich szczeblach administracji. Polska znajduje się w tym względnie w podobnej sytuacji co Brazylia i Kanada.

Wyzwanie administracyjne: funkcjonalność ekonomiczna miejsca

Współpraca pomiędzy jurysdykcjami jest kluczowa dla efektywnego ustalenia odpowiedniej skali inwestycji, przewyciężenia przeszkód administracyjnych w celu bardziej wyraźnego skupienia się na obszarze funkcjonalnym jako jednostce interwencji na rzecz osiągnięcia strategicznych celów rozwoju, podobnie jak w Poznaniu w Wielkopolsce. Mechanizmy zwiększania współpracy gminnej na rzecz inwestycji publicznych są coraz częściej opracowywane w celu lepszego wykorzystania korzyści skali i ograniczenia jurysdykcyjnego nakładania się priorytetów inwestycyjnych dla dóbr publicznych o dużych efektach zewnętrznych, takich jak transport publiczny, woda, dobra środowiskowe lub szkolnictwo wyższe.

W państwach unitarnych to raczej gminy, nie zaś wyższe szczeble rządu, były głównymi podmiotami wdrażającymi finansowanie inwestycji. Tymczasem rządy (np. Francji, Korei, Hiszpanii lub Szwecji) rzadko zachęcały gminy do współpracy w przedmiocie realizacji inwestycji. Ponadto gminy miały niewiele czasu na rozpoczęcie współpracy międzygminnej, jako że projekty z udziałem różnych zainteresowanych podmiotów z natury są dłuższe w opracowaniu i wdrażaniu. Brak współpracy w kwestii priorytetów inwestycyjnych na szczeblu lokalnym jest większym problemem w krajach o wysokim poziomie fragmentacji administracyjnej i dotyka typu inwestycji, którym nadano priorytet, czyli zazwyczaj projektów na mniejszą skalę, o niższym zwrocie z inwestycji.

- Francja na przykład liczy 36 000 gmin. Pomimo że instrumenty na rzecz współpracy między gminami istnieją, nie zostały one zmobilizowane w znaczącym stopniu. Na przykład bardzo niewiele grup gmin (inter-communalités) przystąpiło do środka krajowego na rzecz zachęcania do lokalnych inwestycji poprzez zwrot VAT z rocznym wyprzedzeniem.
- W Hiszpanii, pomimo że fundusz państwowy na rzecz inwestycji lokalnych umożliwił składanie wspólnych wniosków, większość gmin nie skorzystała z tej

możliwości. Jedynie 6 z 1 022 stowarzyszeń gminnych złożyło wnioski o finansowanie projektu, a 6 zaproponowanych projektów było znikomą liczbą w porównaniu z ogółem 30 699. Żaden ze szczebli, ani na poziomie regionu, ani prowincji,⁴ nie był czynnie zaangażowany w etap planowania inwestycji.

Pomimo to w kilku przypadkach finansowanie inwestycji w ramach pakietu naprawczego pomogło wzmocnić koordynację między gminami. Na przykład:

- w Stanach Zjednoczonych wybrani urzędnicy z Birmingham, Bessemer, Hoover, Lipscomb, Graysville i Fultondale, Alabama stworzyli inicjatywę Alabama Green Initiative (AGI) starając się uzyskać część pieniędzy z dotacji dostępnych na ekologiczny rozwój w ustawie stymulacyjnej. W Massachusetts opracowano nowe ramy dla współpracy międzygminnej. W Waszyngtonie, DC, sześć gmin wybrano do przedłożenia wspólnego wniosku o finansowanie ARRA w celu rozwiązania kwestii mieszkalnictwa (OECD, 2011a);
- w Niemczech wdrażanie pakietu inwestycyjnego na szczeblu niższym niż krajowy było w pełni zdecentralizowane i można było zaobserwować pewne dobre praktyki w zakresie współpracy międzygminnej, na przykład w Nadrenii Północnej-Westfalii, gdzie porozumienie osiągnięto między gminami w kwestii alokacji środków;
- w Australii rząd zachęcał lokalne rządy do dostarczania wkładu lub zabezpieczania funduszy partnerstwa na rzecz projektów, w szczególności poprzez mobilizację rządowego australijskiego funduszu Local Government Reform Fund.

Wyzwanie w zakresie potencjału

Kryzys doprowadził do zwiększenia luk w potencjale administracyjnym (kompetencjach, know-how, zasobach organizacyjnych) zarówno na szczeblu krajowym (gdzie niewystarczająca wiedza lokalna ogranicza zdolność do selekcji istotnych projektów inwestycyjnych), jak i na szczeblu lokalnym (gdzie słabe aspekty strategiczne i wdrożeniowe prowadzą do nieodpowiedniego opracowywania, wdrażania i monitorowania projektów). Zważywszy na restrykcyjne wymogi wykorzystywania finansowania oraz w zakresie sprawozdawczości, samorządy dysponujące sprawną administracją, które były w stanie podjąć natychmiastowe działania, miały największe szanse na udane zabezpieczenie finansowania inwestycji. Mniejszym gminom i obszarom znajdującym się w trudnej sytuacji groziło pominięcie przy możliwościach finansowania inwestycji, chyba że były wyraźnie zintegrowane ze strategią regionalną (co objaśniono powyżej). Na przykład w Stanach Zjednoczonych w sondażu przeprowadzonym w 2009 r. w Michigan⁵ w ponad 1 300 gmin, 89% niewielkich gmin zgłosiło nieotrzymanie funduszy, podczas gdy dwie trzecie dużych gmin otrzymały fundusze.

Wyzwania w zakresie potencjału zwiększyły się w wyniku strategii konsolidacji budżetowej realizowanych przez niektóre samorządy, co doprowadziło do cięć kadrowych. Luki w zakresie potencjału są często większe wśród wtórnych odbiorców odpowiadających za wdrażanie. W Stanach Zjednoczonych projekty finansowane poprzez „sub-allocated funds” (wymóg obowiązkowy) mogły być przyznawane i administrowane za pośrednictwem lokalnych agencji transportowych, które często są agencjami miasta lub okręgu. Agencje te doświadczyły trudności związanych z zachowaniem zgodności z federalnymi procedurami, wymogami i ramami czasowymi. Według urzędników z Arizona Department of Transportation, niektóre lokalne agencje cierpiały na brak

personelu i doświadczenia pozwalającego spełnić rozmaite wymogi federalne, takie jak otrzymanie prawa dojazdu i zezwoleń środowiskowych.

Niektóre instrumenty stworzone w następstwie kryzysu pomogły w budowaniu potencjału lokalnego w dłuższej perspektywie:

- w Grecji powołano specjalną organizację non-profit, która miała pomagać niewielkim gminom, którym brakowało umiejętności niezbędnych do przygotowywania projektów w sprawie pozyskiwania funduszy strukturalnych UE (Rada Europy, 2010). Celem była pomoc w przygotowaniu czteroletnich planów działania dla gmin o liczbie ludności poniżej 10 000 mieszkańców;
- narzędzia w zakresie e-administracji również mają potencjał wzmacniania budowania potencjału samorządów. Strona internetowa rządu federalnego Stanów Zjednoczonych pomaga odbiorcom funduszy naprawczych w spełnieniu wymogu kwartalnych sprawozdań, zapewniając im sposoby dostarczania aktualnych informacji na temat projektu online. Solidne wytyczne wprowadzone przez rząd pomogły stanom i gminom w alokacji finansowania w wyznaczonych ramach czasowych (OECD, 2011a).

Wyzwanie w zakresie informacji i rozliczalności

Zarządzanie inwestycjami na rzecz rozwoju w odpowiedzi na kryzys wytworzyło wyzwania pod względem rozliczalności, ponieważ skrócony proces podejmowania decyzji i duże kwoty wydatkowania publicznego wygenerowały zagrożenia dla przejrzystości i integralności. Zagrożenie korupcją jest szczególnie wysokie w takim środowisku, na przykład w rządach lokalnych o niewystarczającej zdolności monitorowania inwestycji.

Asymetrie w zakresie informacji również spowolniły wdrażanie strategii rozwoju. Ogółem małe gminy zazwyczaj napotykają na większe trudności w uzyskaniu dostępu do informacji. Jest to również odzwierciedleniem ich braku zintegrowanej strategii na szczeblu lokalnym. Istotnie, kryzys pokazał, że ustalenie priorytetu inwestycji nie zawsze opiera się na mocnych dowodach związanych ze zwrotem z inwestycji i analizami kosztów i korzyści (jak wspomniano powyżej w odniesieniu do „specjalnych projektów” finansowanych poza ramami zarządzania RPO zarówno w województwie wielkopolskim, jak i lubelskim). Amerykański *General Accounting Office* oraz francuski *Cour des Comptes* ostrzegały w 2010 r., że konieczna jest bardziej pogłębiona analiza weryfikująca, czy inwestycje przyniosą długookresowe korzyści.

Luka informacyjna ma nie tylko charakter oddolny, lecz także odgórny – z powodu braku informacji i danych na temat lokalnych potrzeb. Na przykład obszary w trudnej sytuacji ekonomicznej objęte ARRA zostały określone w ustawie *Public Works and Economic Development Act* z 1965 r., i niekoniecznie zidentyfikowano obszary najbardziej dotknięte kryzysem z 2008 r. Wyzwanie w zakresie informacji nie wynika tylko z potrzeby reagowania na pilne potrzeby wywołane kryzysem – w ramach gromadzenia danych na temat inwestycji publicznych na szczeblu regionalnym w OECD w 2009 r. stwierdzono, że niewiele krajów śledzi te informacje i wie dokładnie, co dzieje się w każdym regionie (OECD, 2011a). Równie niewiele krajów publikuje zestawienia danych dotyczących wydatków publicznych w skali krajowej, a w wielu przypadkach informacje te są trudne do porównania z rachunkami narodowymi i z danymi z innych krajów (OECD, 2011a). Ogółem kryzys ujawnił szereg kwestii dotyczących zdolności

systemu statystycznego pod względem monitorowania inwestycji publicznych, a szerzej – monitorowania warunków ekonomicznych w sposób terminowy i precyzyjny.

Przyznanie środków na inwestycje wywołało znaczące działania lobbingowe, a także zminimalizowało zagrożenie korupcją w kontekście wysokiego zapotrzebowania na działania publiczne, stworzenie przez rządy nowych instrumentów monitorowania i wykorzystywania funduszy. W tym sensie kryzys zapewnił możliwość rozwoju nowych rodzajów podejścia do zarządzania na poszczególnych szczeblach rządu umożliwiającym monitorowanie wykorzystywania finansowania wzrostu gospodarczego w sposób bardziej efektywny:

- narzędzia e-administracji są stosowane w sposób wcześniej niespotykany i odgrywają istotną rolę w zapewnianiu przejrzystości środków reagowania na kryzys, przekazując istotne informacje i wsparcie na rzecz obywateli i przedsiębiorstw, a także zachęcając do obywateli do dostarczania opinii na temat alternatyw radzenia sobie ze skutkami pogorszenia się koniunktury gospodarczej (UNPAN, 2010). Najlepsze praktyki to:
 - amerykańska strona internetowa ARRA, która umożliwia śledzenie pomocy w sytuacji kryzysowej według stanu i programu w przystępnym, przyjaznym formacie. Jest to jeden z najważniejszych kroków, jakie podjęto dotychczas w celu zapewnienia takiej platformy osobom trzecim (UNPAN, 2010);
 - w Australii rząd uruchomił portal internetowy, który dostarcza podstawowych informacji na temat pakietu środków stymulacyjnych i pokazuje postępy w procesie wdrażania. Interaktywne narzędzie mapowania o nazwie My Community umożliwia obywatelom śledzenie zatwierdzonych projektów w całym kraju. Umożliwia również interakcję, ponieważ obywatele mogą zadawać pytania. Dostarcza linki do stron internetowych o podobnym zakresie tematycznym, na szczeblu niższym niż krajowy;
- wykorzystanie narzędzi e-administracji w celu monitorowania finansowania również znacząco wzrosło na szczeblu niższym niż krajowy (UNPAN, 2010). Na przykład:
 - w Stanach Zjednoczonych, wszystkie stany prowadzą obecnie strony internetowe poświęcone pakietom środków stymulacyjnych, dostarczając szczegółowych informacji na temat alokacji z podziałem na okręgi i gminy. Strona stanu Maryland uznawana jest za najlepszą pod względem monitorowania środków stymulacyjnych (Mattera i in., 2009);
 - niemieckie kraje związkowe również stworzyły strony internetowe w celu monitorowania wykorzystywania finansowania, podobnie jest w przypadku kanadyjskich prowincji i australijskich stanów, a także wielu regionów Francji. Pomimo że ogólnym celem tych rządowych stron internetowych jest zwiększenie kontroli społecznej, niektóre rządy na szczeblu niższym niż krajowy również korzystają z nich w celu zwiększenia uczestnictwa w kwestiach dotyczących kryzysu gospodarczego. W sondażu UNPAN, 27% respondentów uwzględniło szanse wykorzystania ICT do propagowania pewnego rodzaju informacji zwrotnych czy uczestnictwa obywateli. Na przykład w dzielnicy Heathcote w Australii, obywateli poproszono o wyrażenie opinii przez internet w sprawie alokacji środków stymulacyjnych;

- strategiczne gromadzenie i systematyczne wykorzystywanie danych cyfrowych ze wszystkich szczebli sektora publicznego, przy czym część z nich, określana jako „big data”, umożliwia zyskanie nowego wglądu w ulepszanie kształtowania polityki i zwiększanie efektywności świadczenia usług poprzez szeroko zakrojoną analizę danych. Wskazuje to na potrzebę zapewnienia dostępności w formie cyfrowej i w dobrej jakości istotnych danych publicznych w celu poprawy publicznej skuteczności działania poprzez dowody na rzecz lepszej polityki;
- większość krajów ustanowiła rygorystyczne ramy monitorowania na wszystkich szczeblach rządu. Pomiary i wskaźniki skuteczności działania znacznie wykraczają poza potrzebę monitorowania wykorzystywania funduszy, ponieważ pomagają wypełniać luki pod względem informacji, potencjału i celów. Same są narzędziami budowania potencjału (OECD, 2008). W celu opracowania efektywnych ustaleń w zakresie monitorowania, które uwzględniają również obawy i opinie rządów niższego szczebla niż krajowy, niektóre kraje OECD wykorzystały istniejące instytucje zarządzania wielopoziomowego:
 - w Australii Council of Australian Governments (COAG) dostarczył ramy dla sprawnych i uproszczonych ustaleń w zakresie monitorowania. W Ministerial Council for Federal Financial Relations wdrożono specjalne wartości odniesienia dla wydatków i produktu dla australijskich stanów;
 - w ramach nadzoru wdrażania funduszy w bardziej ogólnym ujęciu, Korea ustanowiła specjalny mechanizm nagradzania. Koreańskie Ministerstwo Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa (MOPAS), które przeprowadziło śródkresowe oceny porównawcze lokalnych wyników budżetowych pomiędzy styczniem a marcem 2010 r., nagrodiło najbardziej skuteczny rząd lokalny specjalnym dzielnym podatkiem w wysokości 10 mld KRW.

Monitorowanie wykorzystywania funduszy jest zgodne z centralnym celem w większości krajów – celem zapewniania obywatelom i przedsiębiorstwom możliwie jak największej przejrzystości:

- rządy Francji, Hiszpanii i Stanów Zjednoczonych organizowały cotygodniowe lub comiesięczne konferencje prasowe w celu prezentowania postępów wdrażania środków stymulacyjnych;
- niektóre kraje sporządzały regularne sprawozdania z wdrażania swoich planów stymulacji gospodarki. Na przykład Kanada wydawała comiesięczne sprawozdania w 2010 i 2011 r., śledząc postępy wdrażania i opisując podjęte wyzwania;
- w Australii COAG powołała grupę nadzoru, której przewodniczy naczelny koordynator. Jej zadania obejmują składanie do COAG sprawozdań z postępów wdrażania planu Nation Building and Jobs Plan.

Zważywszy na rozpowszechnioną trudność w śledzeniu finansowania inwestycji na szczeblu lokalnym, jest to znaczące przejście w kierunku lepszych praktyk. Zakres, w jakim te starania będą podtrzymywane po kryzysie, pozostaje kwestią problematyczną. W przypadku Polski nadchodzący okres programowania UE oferuje rządowi oraz samorządom szansę wdrożenia solidnej oceny skuteczności działania w oparciu o wyniki oraz protokołów monitorowania w ramach kontraktów terytorialnych. Protokoły te mogłyby skupiać się na ocenie skutków inwestycji w konkretnych projektach i całych obszarach priorytetowych w odniesieniu do osiągnięcia wyników strategicznych

zidentyfikowanych w każdej ze zintegrowanych strategii objętych kontraktami terytorialnymi oraz czerpania z istniejących sukcesów oceny sporządzonej w oparciu o wyniki. Końcowe opisowe i ilościowe oceny mogłyby okazać się kluczowe dla planowania i wdrażania strategii oraz programów operacyjnych w przyszłych okresach programowania, a także mogłyby stanowić istotną „dobrą praktykę”, którą można się podzielić z innymi krajami OECD.

Efektywne zarządzanie wielopoziomowe: katalog dobrych praktyk

Celem omawiania poszczególnych rodzajów podejścia przyjętych w krajach OECD oraz maksymalnego zwiększania spójności w ustaleniach w ramach zarządzania wielopoziomowego jest dostarczenie wytycznych będących punktem odniesienia dla rządu Polski, który przystępuje do finalizacji zawierania kontraktów terytorialnych z każdym z 16 województw. Jako że te porozumienia umowne stanowią podstawowe narzędzie wdrażania krajowych strategii rozwoju w regionach, a zarazem przyczyniają się do postępów w realizowaniu wspólnie określonych celów, które zapewniają postępy w realizacji celów w zakresie wyników krajowych, dobre praktyki w tym obszarze stosowane w krajach OECD, mogą mieć duże znaczenie dla polskiego rządu.

W oparciu o ocenę sposobu, w jaki rządy krajowe i samorządy w OECD uwzględniały różnorodne wyzwania opisane powyżej, OECD określiła zestaw wytycznych w oparciu o dowody umożliwiających opracowywanie i wdrażanie efektywnych ustaleń dotyczących zarządzania wielopoziomowego w celu wdrażania strategii rozwoju i powiązanych z nimi inwestycji publicznych (OECD, 2011a). Wytyczne te stanowią odzwierciedlenie praktyk przyjętych w państwach członkowskich OECD, które zapewniły najlepsze rezultaty pod względem wdrażania strategii. Oto dziesięć wytycznych w zakresie dobrych praktyk:

- łączenie inwestycji w infrastrukturę fizyczną z inwestycjami w infrastrukturę niematerialną, w tym kapitał ludzki i inne aktywa związane z innowacyjnością, w celu maksymalnego zwiększenia wpływu na długookresowy wzrost produktywności. Polityka w zakresie infrastruktury musi być ściśle zintegrowana z innymi strategiami sektorowymi, takimi jak kapitał ludzki i innowacje, w ramach spójnej strategii rozwoju. Inwestycje najlepiej funkcjonują w ramach zintegrowanego pakietu politycznego;
- wykorzystywanie wartości dodanej terytorialnych strategii inwestycyjnych poprzez nadawanie priorytetu inwestycjom w celu uwzględnienia specyficznego potencjału każdego regionu i istniejących w nim przeszkód dla wzrostu. Regionalne i lokalne podmioty mają kluczową rolę do odegrania w identyfikowaniu komplementarności polityki oraz kompromisów w priorytetach inwestycyjnych. Istotnie, elastyczność wdrażania programowania krajowego musi umożliwić sytuacje, w których lokalne decyzje podejmowane w odpowiedzi na lokalne preferencje w niektórych obszarach polityki nie muszą zawsze idealnie zgadzać się z krajowymi celami strategicznymi. Elastyczność umów jest kluczowa dla realizacji krajowych celów rozwoju w oparciu o konkretne mocne strony i atuty każdego regionu;
- poprawa mechanizmów koordynacji na rzecz opracowywania i wdrażania strategii inwestycyjnych pionowo na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Koordynacja ma zasadnicze znaczenie dla świadomego opracowywania strategii wzrostu, lepszego ich ukierunkowania i zapewnienia politycznej i budżetowej spójności na wszystkich szczeblach rządu. Relacja między szczeblami rządu

opiera się na wzajemnej zależności, dlatego kraje muszą opracowywać efektywne mechanizmu koordynacji na rzecz ograniczania luk i sprzeczności między celami politycznymi, ustaleniami budżetowymi i regulacjami na wszystkich szczeblach, co może zakłócić zdolność do realizowania krajowych strategicznych celów wzrostu;

- budowanie przejrzystych procesów zarządzania/nadzoru/audytu w celu poprawy selekcji projektów inwestycyjnych i wdrażania na wszystkich szczeblach administracji. Zapobieganie marnotrawstwu i korupcji w inwestycjach od przetargów na projekty i wyboru poprzez wdrażanie. Maksymalne zwiększenie przejrzystości na wszystkich etapach cyklu zamówień i ustanowienie jasnych mechanizmów odpowiedzialności i kontroli;
- wzmocnienie poziomej koordynacji w lokalnych jurysdykcjach na funkcjonalnych obszarach gospodarczych (na przykład w regionach metropolitalnych), za pomocą zachęt lub regulacji (albo obu tych rozwiązań). Rozdrobnione lub słabo zintegrowane inwestycje mogą nie przynieść pełnych korzyści. Należy unikać rozprzestrzeniania się projektów na niewielką skalę i o niskim zwrocie ekonomicznym;
- uwzględnienie problemu zagrożeń związanych z długoterminowymi zobowiązaniami inwestycyjnymi poprzez solidne procedury budżetowe, w tym rygorystyczne analizy kosztów i korzyści oraz strategiczne analizy środowiskowe przed podjęciem decyzji;
- dywersyfikacja źródeł finansowania inwestycji w infrastrukturę poprzez lepsze wykorzystywanie opłat od użytkowników i partnerstw z sektorem prywatnym. Uważna ocena korzyści z PPP w porównaniu z tradycyjnymi zamówieniami. Rozważenie wspólnych pul inwestycyjnych i innych innowacyjnych mechanizmów finansowania w celu rozszerzenia zakresu źródeł finansowania dostępnych na wszystkich szczeblach administracji;
- prowadzenie regularnych przeglądów regulacji mających wpływ na podejmowanie decyzji o inwestycjach publicznych oraz wzmocnienie regulacyjnej spójności pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji. Wzmocnienie spójności między wszystkimi sektorami w regulowaniu nakierowania na wyniki w wymiarze ponadsektorowym, takie jak zielony wzrost i innowacje. Zapewnienie bezstronności regulatorów;
- wspieranie budowania potencjału na wszystkich szczeblach administracji. Zwrócenie uwagi na dysproporcje pod względem potencjału, szczególnie w zakresie zasobów ludzkich, kwalifikacji i doświadczenia, a także absorpcji ICT, i skupienie się na podtrzymywaniu potencjału w czasie, a nie tylko na jego budowaniu;
- wypełnianie luk informacyjnych na wszystkich szczeblach administracji. Wzmocnienie wykorzystania narzędzi e-administracji w celu poprawy przejrzystości, monitorowania skuteczności oraz odpowiedzialności wobec obywateli i przedsiębiorstw.

Oczywiście żaden kraj OECD nie stosuje wszystkich tych praktyk jednocześnie. Jednak te kraje, które zrealizowały najwięcej inwestycji publicznych w kontekście coraz bardziej zaostrzających się ograniczeń fiskalnego pola manewru, przyjęły wiele, a nawet większość praktyk zarządzania wielopoziomowego. Wytyczne te również dotyczą

kwestii, z którymi mierzą się samorządy w Polsce, o których mowa powyżej, od wymiany informacji po planowanie strategiczne oraz koordynację pionową i poziomą.

Wnioski

Polska stoi obecnie przed pokoleniową szansą skutecznej realizacji krajowych strategii na szczeblu regionalnym dzięki początkowemu rozpędowi w zakresie koordynacji, stworzonemu przez kontrakty wojewódzkie, zastosowaniu ram zarządzania strategicznego polityki spójności UE za pośrednictwem ww. kontraktów, a obecnie dzięki efektywnej integracji 9 zintegrowanych strategii z jednolitymi krajowymi ramami strategicznymi regionalnego rozwoju w kontrakcie terytorialnym. W połączeniu z rzetelnym monitorowaniem skuteczności działania i protokołem oceny, który zmierzy rezultaty w zestawieniu ze strategicznymi wynikami w poszczególnych regionach, rząd Polski będzie mógł „opowiedzieć historię rozwoju Polski” obywatelom kraju i światu w sposób jasny i spójny. Rząd mógłby więc rozważyć następujące zalecenia:

- wykorzystanie kontraktów terytorialnych do ukierunkowania priorytetów inwestycyjnych przy użyciu ponadsektorowej wieloletniej perspektywy, która łączy decyzje o wydatkowaniu średniookresowym z realizacją średniookresowych zintegrowanych celów strategicznych;
- zagwarantowanie, że kontrakty są wystarczająco elastyczne, aby umożliwić sytuacje, w których lokalne decyzje w pewnych obszarach polityki będą podejmowane w odpowiedzi na lokalne preferencje, a także że decyzje to niekoniecznie muszą być idealnie zgodne z krajowymi celami strategicznymi;
- elastyczność umów jest kluczowa dla realizacji krajowych celów rozwoju w oparciu o konkretne mocne strony i atuty każdego regionu;
- wykorzystanie kontraktów terytorialnych w celu ułatwiania, tam gdzie to możliwe, współpracy ponad jurysdykcjami w funkcjonalnych obszarach gospodarczych, w szczególności w regionach metropolitalnych o wielu podmiotów samorządowych działających w ramach tej samej jednostki funkcjonalnej, jako sposób efektywnego ustalenia odpowiedniej skali dla inwestycji oraz przewyciężania ograniczeń administracyjnych na drodze do bardziej efektywnej realizacji strategicznych celów rozwoju;
- wykorzystanie kontraktów terytorialnych, gdy to możliwe, do zniwelowania znaczących dysproporcji w zakresie potencjału administracyjnego na szczeblu samorządowym poprzez odpowiednie finansowanie operacyjne;
- przy opracowywaniu, negocjowaniu i realizacji kontraktów, uwzględnienie wyżej wymienionych 9 wytycznych opartych na dowodach w celu osiągnięcia efektywnych ustaleń w zakresie zarządzania wielopoziomowego, w oparciu o szeroko zakrojoną analizę OECD dotyczącą sposobów, za pomocą których rządy i samorządy w OECD podejmują wyzwania budżetowe, polityczne i administracyjne, przed którymi stają wdrażając efektywne ustalenia w zakresie zarządzania wielopoziomowego.

Przypisy

1. Wyliczenia Sekretariatu OECD w oparciu o dane przedstawione w bazie danych OECD National Accounts Statistics.
2. Największy sektor regionu to sektor usług, zatrudniający około połowę zasobów ludzkich (dodając 60% WDB), na drugim miejscu plasuje się przemysł z 27% (27% WDB), potem rolnictwo z 6% (16% WDB) i wreszcie budownictwo z 6% (7% WDB).
3. Wyjątkiem są specjalne przepisy dla projektów w zakresie infrastruktury w obszarach objętych siecią NATURA 2000, stanowiących poważne wyzwanie dla wnioskodawców. Dlatego większość inwestorów raczej unikała inwestowania w tych obszarach.
4. Hiszpania dzieli się na 17 wspólnot autonomicznych, które odpowiadają szczeblowi regionalnemu Hiszpanii. Dzieli się także na 50 prowincji, które należą do wspólnot autonomicznych.
5. MPPS to prowadzane dwa razy do roku w Michigan badanie ankietowe dla każdej z 1 856 jednostek rządu lokalnego. Ogółem wiosną 2009 r. wypełnione ankiety dostarczyły 1 204 jurysdykcje, a jesienią 2009 r. – 1 303 <http://closup.umich.edu/publications/mpps/mpps-fiscal-stimulus.pdf>.

Bibliografia

- Allain-Dupre, D. (2011), „Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis”, *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/05, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg87n3bp6jb-en>.
- Burger P., J. Tyson, I. Karpowicz i M. Delgado Coelho (2009), „The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships”, *IMF Working Paper*, WP/09/144, IMF.
- Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti i DTI for European Commission, Directorate General for Information Society and Media (2011), „Digitizing Public Services in Europe: Putting Ambition into Action”, 9th Benchmark Measurement, December, autorzy: Barbara Lorincz, Dinand Tinholt, Niels van der Linden, Graham Colclough (Capgemini), Jonathon Cave, Rebecca Schindler (RAND Europe), Gabriella Cattaneo, Rosanna Lifonti (IDC), Laurent Jacquet (Sogeti), Jeremy Millard (DTi).

- Charbit, C. i M. Michalun (2009), „Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations Among Levels of Government”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/221253707200>.
- Charbit, C. (2011), „Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-Level Approach”, *Regional Development Working Paper*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkxhc-en>.
- Council of Europe (2010), „The Impact of the Economic Downturn on Local Government in Europe, What Is Happening and What Can Be Done?”, rada Europy, Strasbourg, Francja.
- Dabrowski, M. i D. Allain-Dupre (2012), „Public Investment across Levels of Government: The Case of Wielkopolska, Poland”, sprawozdanie przedstawione Komitetowi Polityki Rozwoju Terytorialnego OECD, 4–5 grudnia 2012 r., OECD Conference Centre, dostępne pod adresem: [www.oecd.org/gov/regional-policy/publicationsdocuments/Wielkopolskie_edited%20\(2\).pdf](http://www.oecd.org/gov/regional-policy/publicationsdocuments/Wielkopolskie_edited%20(2).pdf) oraz w formie streszczenia w OECD (w przygotowaniu), Investing Together Across Levels of Government: Meeting the Co-ordination and Capacity Challenges, OECD Publishing.
- EGO i CASE-Doradcy (2008), „Ocena potencjału oraz stanu dotychczasowych prac w ramach jednostek ewaluacyjnych funkcjonujących w Instytucjach Zarządzających Instytucjach Pośredniczących I i II stopnia w ramach NPR 2004–2006 i NSRO 2007–2013”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Euro Invest (2008), „Ocena systemów kryteriów wyboru projektów (finansowych operacji) zaprojektowanych w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013”, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań.
- Ferry, M. (2003), „The EU and Recent Regional Reform in Poland”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 55. Fitch Ratings (2011), „Poland, Full Rating Report”, 13 lipca 2011 r.
- Gorzela, G. i M. Kozak (2008), „Poland”, w: Baun, M. i D. Marek (red.), *EU Cohesion Policy After Enlargement*, Palgrave, Basingstoke.
- Gorzela, G. i M. Kozak (2010), „Expert Evaluation Network. Delivering Policy Analysis on the Performance of Cohesion Policy 2007-2013. Task 2: Country Report on Achievements of Cohesion Policy. Poland”, DG Regio, Bruksela.
- Hollanders, H, S. Tarantola i A. Loschky (2009), *Regional Innovation Scoreboard (RIS) 2009*, DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu, Bruksela.
- IBC (2012), „Foresight Wielkopolska. Raport końcowy z badań uzupełniających w ramach projektu foresight regionalny dla Wielkopolski”, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań.
- IBS i Reytech (2010), „Ocena wybranych wskaźników przygotowanych przez IZ dla monitorowania Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007–2013. Raport końcowy”, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań.
- Mattera, P., L. McIlvaine, C. Laicy, M. Lee i T. Cafcas (2009), „Show Us the Stimulus: An Evaluation of State Government”, *Recovery Act Websites, Good Jobs First*, Washington, D.C.

- Matusiak, M. (2011), „Diagnoza. Innowacyjność i konkurencyjność Wielkopolski. Ujęcie systemowe”, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010), Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2012a), Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010), Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca.
- OECD (2012a), *Promoting Growth in All Regions*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174634-en>.
- OECD (2012b), Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, OECD, Paris, www.oecd.org/gov/budgeting/PPPnoSG.pdf.
- OECD (2011a), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance Lessons from the Crisis*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264114470-en>.
- OECD (2011b), *OECD Urban Policy Reviews: Poland 2011*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097834-en>.
- OECD (2008), *OECD Territorial Reviews: Poland 2008*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264049529-en>.
- OECD Regional Database (2011), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.
- Swianiewicz, P., W. Dziemianowicz i M. Mackiewicz (2000), „Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowanie regionalne”, IBnGR, Gdańsk.
- UNPAN (2010), „Leveraging E-government at a Time of Financial and Economic Crisis”, United Nations E-Government Survey 2010, United Nations, New York, NY.

Rozdział 5

Poprawa zaufania do rządu: włączanie obywateli i przedsiębiorstw we wdrażanie strategii

W niniejszym rozdziale przeanalizowano kwestię zaufania do rządu, a także przyłączania się obywateli i przedsiębiorców do wdrażania strategii krajowych. W rozdziale tym zaprezentowano najpierw polskie dane, które pokazują niski poziom zaufania wobec rządu, a także objaśniono wyzwania, przed jakimi rząd stoi w tym względzie. Następnie w rozdziale tym naświetlono potrzebę zwiększenia zdolności konsultacyjnej w celu poprawy zaufania i efektywnego mobilizowania obywateli i przedsiębiorców w ramach planowania i realizacji polityki i usług. Strategia Polski na rzecz angażowania obywateli w znaczące konsultacje została już opracowana, jednak nie została jeszcze w pełni wdrożona.

Wprowadzenie

Zaufanie obywateli do rządu jako instytucji jest fundamentalne w demokracji, ponieważ to właśnie w oparciu o zaufanie decyzje rządu postrzegane są jako uzasadnione. Budowanie zaufania do instytucji rządowych jest zatem kluczowe dla zagwarantowania, że decyzje strategiczne nakierowane na wdrażanie ogólnorządowej strategii w ramach realizacji narodowej wizji dla kraju otrzymują szerokie poparcie publiczne, instytucje publiczne podejmujące te decyzje są postrzegane jako odpowiednio umocowane i warte wspierania, a rząd jest postrzegany jako podejmujący decyzje na korzyść ogólnego interesu publicznego i w jego obronie.

Historia i kultura oczywiście bardzo wpłynęły na naturę zaufania, jakie obywatele pokładają w polskim rządzie jako instytucji, oraz na ewolucję tego zaufania w czasie. Na wzrost i spadek poziomów zaufania wpływ miały wydarzenia historyczne – na przykład trauma spowodowana utratą państwowości w 1939 r. i następujące po niej katastrofalne spustoszenie, albo wpływ inicjatyw podjętych przez instytucje liberalno-demokratyczne w sprawie jakości życia i świadomości zbiorowej Polaków po upadku komunizmu.

Oczywiście codzienne doświadczenie obywateli wchodzących w interakcje z rządem lub sposób, w jaki decyzje rządu oddziałują na obywateli, wpływa na ich percepcję rządu oraz na zaufanie, jakim darzą instytucje publiczne. Jeden z wiodących polskich uczonych twierdzi, że:

„(...) obecnie wydaje się, że kluczową osią, wokół której kształtuje się zaufanie obywateli do państwa jest brak publicznego konsensusu co do tego, czy państwo powinno być «strażą nocną» zgodnie ze starymi koncepcjami liberalnych orędowników leseferyzmu, czy też przeciwnie, powinno być organizatorem życia publicznego, redystrybutorem dochodu krajowego i organizacją pracującą w interesie obywateli. Czy powinno ustanowić ramy prawne dla różnych inicjatyw publicznych i działalności niezależnych fundacji i stowarzyszeń, czy też powinno nadzorować, a nawet zastąpić działalność oddolną, w szczególności tam, gdzie jest ona znikoma?» (Friszke, 2001, w: Zawicki i in., 2012).

Poziom zaufania do rządu jest niski

Badania postaw obywateli wobec państwa przeprowadzone w 2008 r. pokazują, że „(...) przeważają pozytywne skutki: znacząca większość respondentów darzy szacunkiem (63%) i lubi (58%) państwo; dla niemal połowy ankietowanych (48%) państwo jest źródłem pokoju i bezpieczeństwa i budzi zaufanie. Dla 12% respondentów państwo polskie jest źródłem niepokoju, natomiast dalsze 10% darzy je niechęcią” (Wnuk-Lipiński i Bukowska, 2008, w: Zawicki i in., 2012). Temu silnemu przywiązaniu do państwa towarzyszy jednak równie ostra krytyka jego działania, w szczególności związana ze sposobem zapewniania przez państwo usług w zakresie ochrony socjalnej oraz nierównego traktowania formalnie równych obywateli (Wnuk-Lipiński and Bukowska, 2008, in Zawicki i in., 2012).

Od tamtego czasu, pomimo wysokiego poziomu zaufania Polaków do państwa i sfery prywatnej (w tym przedsiębiorców, rodziny, przyjaciół i sąsiadów), zaufanie do sfery publicznej spadło – jest to sytuacja podobna do krajów OECD i nie tylko. W porównaniu z wynikami polskiego sondażu opinii publicznej z 2008 r., większość instytucji odnotowała znaczący spadek poziomu zaufania, w tym rząd (o około 25%), telewizja (20%), parlament (około 18%), prasa (około 17%), sądy (około 15%), partie polityczne

(około 14%), a także Unia Europejska, samorządy i związki zawodowe (odpowiednio po 13%) (Zaufanie społeczne, 2010, w: Zawicki i in., 2012):

- zaufanie do partii politycznych w Polsce wynosiło 14% w sondażu z 2010 r. (w porównaniu do 76% respondentów, którzy wyrażali brak zaufania wobec partii politycznych);
- uczestniczący w sondażu Polacy najwyższy poziom nieufności wyrazili wobec Sejmu i Senatu (68% respondentów), rządu (60%), prasy (52%), urzędników państwowych (47%) i sądów (45%) (Zaufanie społeczne, 2010, w: Zawicki i in. 2012);
- według badania z 2012 r., sektor przedsiębiorstw cieszy się zaufaniem 46% respondentów, względem 28% ankietowanych, którzy darzą zaufaniem instytucje rządowe, co stanowi spadek o dalsze 12 punktów procentowych względem sondażu z 2010 r. (Zawicki i in., 2012).

Obecnie w Polsce kluczowe czynniki, które zazwyczaj kształtują naturę i poziom zaufania obywateli do rządu, oprócz międzynarodowego środowiska, obejmują (Zawicki i in., 2012):

- percepcję siły politycznego przywództwa lub jej braku;
- zdolność rządu, przedsiębiorstw i liderów organizacji pracy do formułowania celów rozwoju i ich determinacja w pracy nad ich realizacją;
- reagowanie rządu na oceny systemu rządzenia w Polsce oraz systemu zarządzania sprawami publicznymi;
- postrzeganie jakości zarządzania sprawami publicznymi;
- wpływ – lub jego brak – konsultacji rządu ze społeczeństwem na istotne kwestie polityczne (np. udzielanie licencji mediom, nowelizacje ustawy o dostępie do informacji publicznej); oraz
- sposób reagowania przez rząd na protesty obywateli.

Czynniki te dostarczają przydatny kontekst, w którym można dokonać oceny natury, zakresu i efektywności ram prawnych rządu oraz mechanizmów instytucjonalnych w zakresie włączania opinii publicznej i grup społeczeństwa obywatelskiego w proces konsultacji.

Złożone ramy prawne i instytucjonalne regulujące konsultacje w Polsce

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio odwołuje się do potrzeby dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego. Dialog społeczny definiowany jest jako jeden z fundamentów systemu politycznego Rzeczypospolitej. Konstytucja identyfikuje najważniejsze strony tego dialogu: państwo, związki zawodowe i organizacje pracodawców (Konstytucja RP, 1997). Poniższe ramy prawne i instytucjonalne wynikają z Konstytucji (Męcina, 2009, w: Zawicki i in., 2012):

- ramy prawne dialogu społecznego opierają się na Ustawie o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (2001), Ustawie Kodeks pracy (1974), Ustawie o związkach zawodowych (1991), Ustawie o organizacjach pracodawców (1991), Ustawie o

rozwiązywaniu sporów zbiorowych (1991) oraz Ustawie o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (2006);

- dialog społeczny jest zapewniony dzięki następującym podmiotom:
 - Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych, w skład której wchodzi przedstawiciele rządu, pracowników i pracodawców, stanowi podstawowe forum dla koordynacji interesów dotyczących życia społecznego i gospodarczego kraju, wyrażonych przez kluczowe podmioty zainteresowane z sektora prywatnego i publicznego
 - Trójstronne zespoły branżowe, zajmują się kwestiami związanymi z różnymi sektorami gospodarki krajowej i obejmują sektorowych przedstawicieli związków zawodowych, pracodawców i rządu;
 - Naczelna Rada Zatrudnienia, organ doradczy ministra odpowiedzialnego za zatrudnienie, której zadania obejmują między innymi proponowanie inicjatyw rozwoju zasobów ludzkich kraju i osiąganie pełnego zatrudnienia oraz dokonywanie przeglądów roboczych wersji projektów w celu realizowania Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia; oraz
 - Wojewódzkie komisje dialogu społecznego, które skupiają się na zarządzaniu dialogu społecznego na szczeblu regionalnym w odniesieniu do kwestii regionalnych oraz prowadzenia dywersyfikacji społeczno-gospodarczej w poszczególnych województwach.

Ramy prawne zapewniają organizacjom pracodawców prawo do dokonywania przeglądu projektów ustawodawstwa mającego wpływ na środowisko przedsiębiorców. Stowarzyszenia te są upoważnione do składania projektów albo nowelizowania ustaw lub innych przepisów wykonawczych, które wchodzi w zakres ich kompetencji. Krajowe organizacje pracodawców również mają prawo uczestnictwa w sporach zbiorowych oraz podpisywać porozumienia zbiorowe ze związkami zawodowymi.

Funkcjonowanie związków zawodowych w Polsce (najbardziej znanym jest Solidarność) opiera się na sile Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Ustawie o związkach zawodowych (1991). W latach 1991–2008 liczba członków związków zawodowych zmniejszyła się z około 28% do 16% osób zatrudnionych.

Konstytucja dokonuje rozróżnienia na konsultacje między organami rządu, przedsiębiorcami i związkami zawodowymi (dialog społeczny) a konsultacjami pomiędzy państwem, władzami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi. Te drugie są w Konstytucji zdefiniowane jako dialog obywatelski. Jego ramy prawne oparte są na Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (2003), odpowiednich regulacjach niższego rzędu (przyjmowanych przez samorządy gminne, powiatowe lub wojewódzkie) oraz regulacjach regulujących konsultacje dotyczące absorpcji funduszy strukturalnych UE.

Najważniejszymi instytucjami dialogu obywatelskiego w Polsce są Rady Działalności Pożytku Publicznego, powoływane przez ministra odpowiedzialnego za opiekę społeczną. Rady te, działające na szczeblu krajowym i w regionach, występują w charakterze organu konsultacyjnego i składają się z przedstawicieli państwa, samorządów oraz organizacji pozarządowych. Organizacje pozarządowe są kluczowymi stronami dialogu obywatelskiego. W 2010 r. w Polsce zarejestrowanych było 12 000 fundacji i 71 000 stowarzyszeń. Rady koncentrują się na:

- świadczonym na rzecz ministra doradztwie w sprawie nowych inicjatyw ustawodawczych;
- monitorowaniu wdrażania Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie; oraz
- rozstrzyganiu sporów dotyczących sposobu zarządzania wojewódzkim Regionalnym Programem Operacyjnym (zob. rozdział 4), w szczególności sposobu, w jaki fundusze strukturalne UE są rozdzielane w regionie.

Oprócz formalnych uzgodnień instytucjonalnych na rzecz prowadzenia dialogu społecznego i obywatelskiego, instytucje rządowe regularnie nawiązują kontakty z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i gospodarki społecznej:

- partnerstwa publiczno-społeczne są nową formułą współpracy między samorządami lokalnymi, jednostkami administracyjnymi rządu oraz organizacjami pozarządowymi realizującymi Ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Jej przepisy nakładają na władze publiczne odpowiedzialność za współpracę z podmiotami, które prowadzą działalność pożytku publicznego. Wykaz zadań, które mogą być wykonywane przez organizacje trzeciego sektora obejmuje ochronę socjalną, ochronę i promocję zdrowia, pomoc osobom niepełnosprawnym, promocję zatrudnienia i szkolenie zawodowe dla bezrobotnych i zagrożonych zwolnieniami, a także działalność promującą rozwój gospodarczy. Wielkość funduszy przeznaczonych na partnerstwa publiczno-społeczne wzrasta. W 2003 r. 68% gmin przydzieliło fundusze takim organizacjom, a w 2009 r. wielkość ta wzrosła do 86%. W latach 2003–2009 całkowita kwota środków przekazanych przez gminy na rzecz tych organizacji wzrosła niemal dwukrotnie w ujęciu rzeczywistym (Przewłocka, 2011);
- Polska była również świadkiem rozwoju partnerstw społeczno-prywatnych, co znalazło wyraz w postrzeganiu przedsiębiorstw jako odgrywających „dobrego obywatela” (ang. *good corporate citizen*). Zazwyczaj firmy uczestniczące w rozwoju swojej społeczności skupiają się na finansowaniu organizacji obywatelskich, sponsorowaniu wydarzeń sportowych i/lub kulturalnych oraz promowaniu lokalnych form ekspresji kulturalnej. Około połowa całkowitego wsparcia biznesowego skupia się na rozwoju społecznym i gospodarczym społeczności. Wnioski z przeprowadzonych badań pokazują, że jedynie około jedna czwarta firm działających na skalę światową wspiera swoje społeczności lokalne;
- ekonomia społeczna w Polsce rozwija się w szybkim tempie, być może z powodu niedawnego ustanowienia formalnych ram prawnych regulujących działalność w tym sektorze. Zazwyczaj podmioty społeczno-gospodarcze przybierają formę fundacji, stowarzyszeń, spółdzielni socjalnych, spółdzielni pracy, spółdzielni prawniczych, ośrodków integracji społecznej, ośrodków rozwoju zawodowego, banków spółdzielczych czy funduszy ubezpieczeń wzajemnych i gwarancji inwestycyjnych. Działają w takich obszarach jak opieka społeczna, usługi społeczne, usługi zdrowotne, bankowość, ubezpieczenia, produkcja rolna, sprawy konsumenckie, praca wspierana, rzemiosło, mieszkalnictwo, dostawy, usługi dla mieszkańców, szkolenia i edukacja, kultura, sport i rozrywka. W tabeli 5.1 zaprezentowano strukturę i wielkość sektora ekonomii społecznej w Polsce.

Tabela 5.1 Struktura i wielkość sektora ekonomii społecznej w Polsce

Typ instytucji	Liczba instytucji w przybliżeniu	Zatrudnienie (w liczbie etatów)	Liczba członków
Stowarzyszenia i fundacje	75 000	ok. 65 000	9-10 mln
Samorządowe organizacje przedsiębiorców	5 500	33 000	1,1 mln
Spółdzielnie	12 800	469 000	ok. 10-11 mln
w tym: spółdzielnie inwalidów	350	55 000	30 000
Towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych	9	500	nie dot.
Inne organizacje wzajemne	880	nie dot.	nie dot.
Spółdzielnie socjalne	120	nie dot.	400
Ośrodki rozwoju zawodowego	48	1 700	nie dot.
Ośrodki integracji społecznej	55	ok. 500	nie dot.
Kluby integracji społecznej	300	nie dot.	nie dot.
Ogółem	94 000	ok. 600 000	ok. 16-17 mln

Źródło: Frączak, P. i J.J. Wygnański (red.) (2008), „Polski model ekonomii społecznej. Rekomendacje dla rozwoju. Zaproszenie do dyskusji”, FISE, Warszawa, s. 21, w: Zawicki i in. (2012).

Rozwój kapitału społecznego w polskim społeczeństwie został uznany przez instytucje rządowe jako mający kluczowe znaczenie dla wzrostu i rozwoju kraju, ponieważ kapitał społeczny wpływa na wzrost zaufania i poziom uczestnictwa w życiu publicznym i może wzmacniać partnerstwa pomiędzy podmiotami w społeczeństwie. Rząd wierzy, że dziedzictwem poprzedniego systemu politycznego jest istotny deficyt umiejętności społecznych obywateli oraz zaufania do podstawowych publicznych i prywatnych instytucji społecznych. Ogranicza to w znaczący sposób zdolność kraju do optymalizacji swojego potencjału rozwojowego poprzez poważne zahamowanie mobilności geograficznej i elastyczności w łączeniu zasobów, kompetencji i zdolności na rzecz stymulowania innowacyjności i kreatywności.

Dlatego jedna z 9 zintegrowanych krajowych strategii rozwoju, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego (wersja robocza została sfinalizowana w styczniu 2012 r.), opracowana przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, ma na celu zwiększenie potencjału kapitału społecznego do napędzania rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Strategia skupia się na sposobach kształtowania postaw obywateli sprzyjających współpracy, kreatywności i komunikacji, ulepszeniu mechanizmów partycypacji społecznej oraz wpływu obywateli na życie publiczne, poprawie procesów komunikacji i wymiany wiedzy, a także rozwoju i efektywnego wykorzystywania potencjału kulturalnego i kreatywnego jednostek i przedsiębiorców w całym kraju.

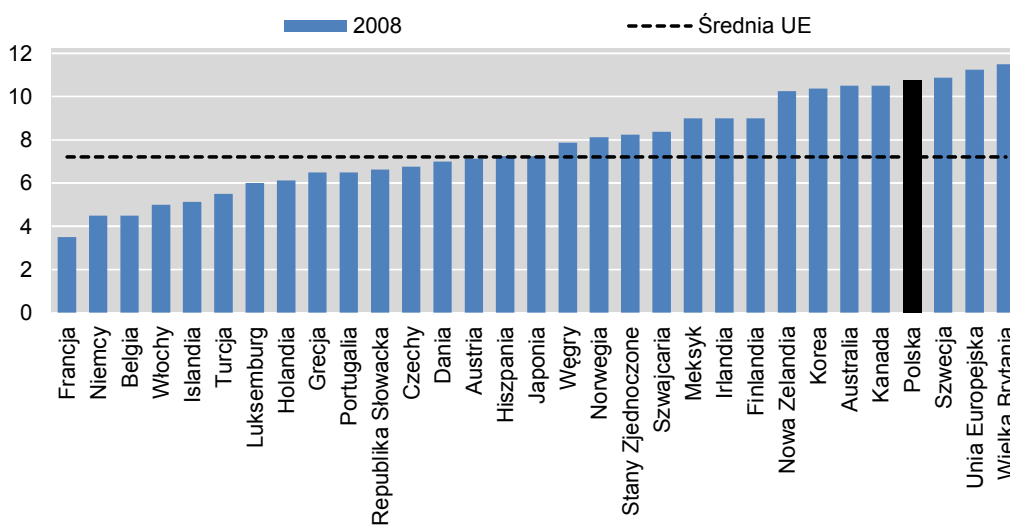
Nie dostarczają, jak się wydaje, rzeczywistego potencjału konsultacyjnego

Od upadku komunizmu rząd Polski sformułował szeroko zakrojone, szczegółowe zasady angażowania obywateli i kluczowych podmiotów sektora publicznego i prywatnego w publiczne życie kraju oraz w jego długoterminowy rozwój. Jednak pomimo znaczących starań na rzecz kodyfikacji potrzeby zaangażowania obywateli oraz sposobów włączania obywateli, przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych w proces konsultacji społecznych, zaufanie do rządu nadal spada. Być może wytłumaczeniem tego stanu może być widoczna rozbieżność pomiędzy retoryką a rzeczywistością. Strategia angażowania obywateli w mające znaczenie konsultacje oraz w budowanie kapitału społecznego kraju została ustalona, jednak jeszcze w pełni jej nie wdrożono.

Konsultacje zazwyczaj są postrzegane jako pozostające bez wpływu na decyzje podejmowane przez rząd

W Polsce luka wdrożeniowa pomiędzy formalnymi wymogami dla konsultacji a rzeczywistością jest szczególnie wyraźna w odniesieniu do konsultacji: na przykład ramy prawne wymagają przeprowadzania konsultacji społecznych w sprawie wszelkich regulacji szczegółowe wytyczne do konsultacji zostały opracowane przez Ministerstwo Gospodarki (rysunek 5.1).

Rysunek 5.1. Formalne i otwarte procesy konsultacji (2008)



Źródło: OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 2008, Question 9, www.oecd.org/regreform/indicators.

Jednak wydaje się, że obecnie konsultacje zewnętrzne są postrzegane jako doraźne, w których niewiele czasu pozostaje na istotne uwagi, ich wyniki rzadko są włączane do późniejszych inicjatyw politycznych, a ich jakość nie jest systematycznie monitorowana ani oceniana. To z kolei negatywnie wpływa na wzajemne zaufanie między rządem a społeczeństwem obywatelskim.

Ministerstwa wydają się postrzegać konsultacje z podmiotami zainteresowanymi w Polsce jako biurokratyczną przeszkodę, nie zaś źródło informacji o potencjalnym wpływie przepisów. Może to tłumaczyć fakt dlaczego prowadzone są na późnym etapie procesu, kiedy decyzja już została podjęta. Często zainteresowane podmioty mają jedynie kilka dni na dostarczenie swoich uwag. Wytyczne do konsultacji są zazwyczaj ignorowane, a w sprawie ocen skutków regulacji nie prowadzi się konsultacji z zainteresowanymi stronami (zob. rozdział 3).

Większość ministerstw porozumiewa się z określonymi grupami i zazwyczaj nie otwiera tego procesu na zwykłych obywateli. Brakuje wspólnego rozumienia znaczenia pojęcia „konsultacji społecznych”. Wydaje się, że wnioski są powszechnie zamieszczane na stronie internetowej ministerstwa bez zachęcania do publicznych komentarzy. Nie można tego uznać za konsultacje społeczne.

Konsultacje społeczne zakładają wyraźnie zaproszenie społeczeństwa do komentowania projektów przepisów, zapewniając wystarczający czas na składanie uwag

wraz z jasnym określeniem sposobu ich przekazywania. Ramka 5.1 ukazuje przykład dobrych praktyk w zakresie konsultacji społecznych w Australii, angażujących zainteresowane podmioty na wczesnym etapie procesu przeglądu przepisów dotyczących kwarantanny i ochrony biologicznej.

Ramka 5.1. Przegląd kwarantanny i ochrony biologicznej: modelowe uzgodnienia w sprawie konsultacji

W lutym 2008 r. Australia rozpoczęła szeroko zakrojony przegląd systemów kwarantanny i ochrony biologicznej. Niezależny panel ekspertów, powołany przez Ministerstwo Rolnictwa, Rybołówstwa i Leśnictwa, został poproszony o dokonanie przeglądu adekwatności, efektywności i sprawności bieżących ustaleń, w tym procesów komunikacji ze społeczeństwem oraz ustaleń w zakresie zarządzania i ustaleń instytucjonalnych, a także o przedstawienie sprawozdania („One Bio-security: A Working Partnership”, znanego również jako Beale Report, od nazwiska przewodniczącego zespołu), konsultując się w trakcie z odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami w kraju i za granicą. Panel najpierw sporządził i opublikował dokument dotyczący kluczowych zagadnień w celu otwarcia dyskusji i zachęcenia wszystkich zainteresowanych stron do nadsyłania wniosków i uwag. Otrzymał około 220 pisemnych wniosków od szerokiego grona zainteresowanych stron, w tym wnioski spoza kontynentu, i zorganizował około 170 spotkań z krajowymi i międzynarodowymi zainteresowanymi podmiotami, zarówno osobami prywatnymi, jak i przedstawicielami organizacji. Panel również dążył do uzyskania od partnerów handlowych Australii informacji na temat ich ustaleń w zakresie zarządzania ochroną biologiczną i prowadził dyskusje z urzędnikami rządowymi i przedstawicielami środowisk biznesowych w Nowej Zelandii, Ameryce Północnej, Europie oraz przedstawicielami z innych państw członkowskich WTO.

Specjalna strona internetowa (www.quarantinebiosecurityreview.gov.au) oferowała wsparcie procesu online: dokumenty odniesienia wykorzystane w trakcie przeglądu udostępniono na stronie, wraz z kopiami wszystkich otrzymanych wniosków. Po zakończeniu procesu konsultacji, przedłożono rządowi Australii tak zwany Beale Report zawierający opis aktualnej sytuacji, streszczenie otrzymanych komentarzy i prezentację szczegółowych zaleceń. Rząd Australii wydał wstępną odpowiedź na raport w grudniu 2008 r., zgadzając się w zasadzie ze wszystkimi 84 zaleceniami i akcentując działania, które rząd zamierza podjąć w celu wprowadzenia zaleceń w życie. Odpowiedź jest powszechnie dostępna na stronie australijskiego Departamentu Rolnictwa, Rybołówstwa i Leśnictwa, wraz z aktualizacjami dotyczącymi postępów reformy.

Zmiany w australijskim systemie kwarantanny i ochrony biologicznej w oparciu o Beale Report są i nadal będą zgłaszane poprzez system powiadomień SP, za pośrednictwem którego rozpocznie się proces komentowania i rozpatrywania.

Źródło: OECD (2010), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264067189-en>, s. 188.

Zarazem jakość konsultacji zmienia się w zależności od ministerstwa i w jego obrębie, zależnie od zainteresowanych podmiotów, które również zgłaszają pewne pozytywne doświadczenia. Na przykład krokiem w dobrym kierunku jest pilotażowa wersja projektu dotyczącego konsultacji online, który będzie prowadzony w Ministerstwie Gospodarki na początku 2013 r. Obejmuje organizację fali konsultacji społecznych na etapie „definiowania problemu”, „testu regulacyjnego”, „projektu ustawy plus pełnej OSR”, a także na etapie „oceny *ex post*”. Stanowi to częściowe wdrożenie zalecenia zawartego w przeglądzie OECD z 2011 r. poświęconym uproszczeniom

administracyjnym, który przewiduje, że „plan tworzenia portalu internetowego umożliwiającego konsultacje online powinien zostać wcielony w życie możliwie jak najszybciej” (OECD, 2011a).

Jak polepszyć proces konsultacyjny w celu zwiększenia zaufania do rządu

OECD zaleca państwom członkowskim „trzymanie się zasad otwartego rządu, w tym przejrzystości i uczestnictwa w procesie regulacyjnym, dla zagwarantowania, że regulacja służy interesowi publicznemu, jej wprowadzenie uzasadnione jest potrzebami zainteresowanych podmiotów, na które regulacja ta ma wpływ. Obejmuje to zapewnianie społeczeństwu znaczących szans (także online) na wniesienie wkładu w proces przygotowywania projektów propozycji działań regulacyjnych oraz w jakość wsparcia analitycznego” (OECD, 2012a, zasada 2).

Proces informowania, konsultacji i uczestnictwa, który umożliwia społeczeństwu udział w procesie tworzenia regulacji oraz dokonywania przeglądu regulacji, może pomóc rządowi zrozumieć potrzeby obywateli i zainteresowanych podmiotów oraz zwiększyć zaufanie do rządu. Może również pomóc rządowi w zebraniu dalszych informacji i zasobów, zwiększeniu poziomu zgodności oraz ograniczeniu zjawiska sprzeciwu wynikającego z niewiedzy. Może poprawić przejrzystość i wiarygodność, jako że zainteresowane strony zyskują dostęp do szczegółowych informacji dotyczących potencjalnych skutków regulacji (OECD, 2012a).

Obywatele i przedsiębiorstwa mogą wnieść wkład w kształtowanie polityki i podejmowanie decyzji

Jak podkreślono w Zaleceniu OECD z 2012 r. w sprawie polityki regulacyjnej i zarządzania (OECD, 2012a, Zasada 2), otwarty rząd umożliwia kontrolę społeczną, gromadzi fakty od podmiotów, na które wnioski oddziałują, zabezpiecza przed korupcją i promuje zaufanie obywateli do rządu poprzez zwiększoną przejrzystość i udział społeczeństwa. Ułatwia realizację celu niedyskryminacji poprzez wspieranie równego dostępu i traktowania dla wszystkich obywateli z mocy prawa.

Jednym z możliwych sposobów zwiększenia udziału obywateli i przedsiębiorców w kształtowaniu polityki w Polsce jest ustanowienie systematycznego i obowiązkowego dla całego rządu systemu konsultacji społecznych w sprawie propozycji działań regulacyjnych i propozycji politycznych na wszystkich kluczowych szczeblach procesu, w tym na początku, kiedy kwestia ta wymaga prawidłowej identyfikacji, kiedy przygotowywany jest „test regulacyjny” i opracowywana jest „pełna OSR”. System konsultacji powinien uwzględniać wnioski wyciągnięte z pilotażowej edycji systemu konsultacji online w MG oraz powinien ustanowić system konsultacji w rządzie obowiązkowych dla całej administracji. Zasoby przeznaczone na konsultacje powinny być proporcjonalne do spodziewanego wpływu propozycji na przedsiębiorców i ogół społeczeństwa. Regularne oceny funkcjonowania systemu konsultacji obejmującego administrację, obywateli i przedsiębiorstwa powinny być przeprowadzane, na przykład przez krajowy urząd audytu, w celu monitorowania postępów w czasie i ulepszania systemu. Byłoby to zgodne z Zaleceniem OECD z 2012 r. w sprawie polityki regulacyjnej i zarządzania (OECD, 2012a., Zasada 2, 3 i 6).

Rząd mógłby więc rozważyć następujące zalecenia:

- wzmocnienie stosowania zasad konsultacji *ex ante* i *ex post* respektujących rozwój i wdrażanie inicjatyw politycznych, regulacji i usług w skali rządu oraz monitorowanie i regularne raportowanie w sprawie ich efektywności i sprawności;
- przeprowadzanie regularnej oceny funkcjonowania systemu konsultacji pod względem efektywności i sprawności;
- rozważenie upoważnienia komitetu koordynującego, wspieranego przez KPRM oraz polegającego na danych między innymi pochodzących od takich niezależnych organów jak krajowa instytucja kontrolna, w zakresie zatwierdzania i wydawania w formie wydruku i w formie elektronicznej jednego lub więcej rocznych raportów rządowych o „stanie państwa”, które:
 - przedstawiają parlamentowi i obywatelom postępy, jakie rząd poczynił w ubiegłym roku w zakresie osiągania wyników strategicznych, które przewidział dla kraju w swoich zintegrowanych strategiach średniookresowych, w oparciu o solidne dowody ilościowe, przy jednoczesnym podkreśleniu działań rządu na rzecz czynnego podejmowania pojawiających się nowych wyzwań.
- rozważenie regularnego stosowania zielonej i białej księgi, zaczynając od wersji pilotażowych, w celu prowadzenia konsultacji w kwestiach politycznych oraz opcji ich uwzględniania (zgodnie z zaleceniami zawartymi w rozdziale 3).

Zaangażowanie obywateli można wykorzystywać za pośrednictwem ulepszonych usług elektronicznych

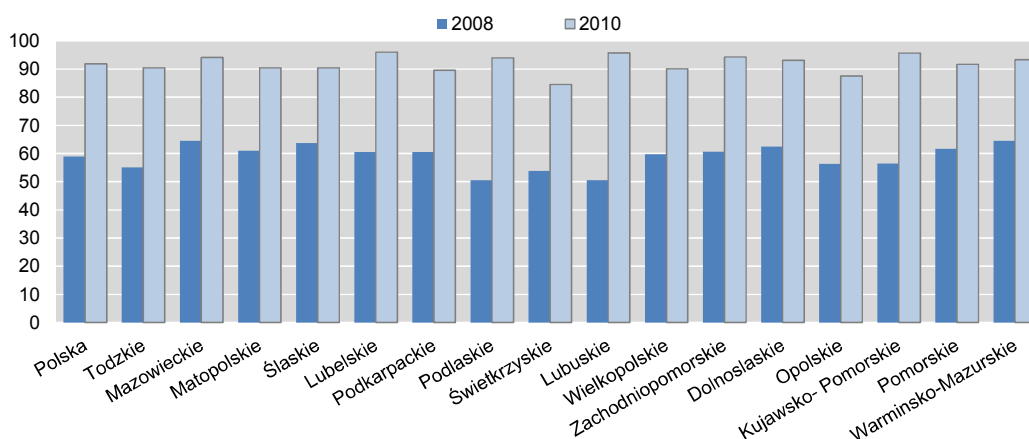
W niniejszym przeglądzie (załącznik A) e-administracja nie ogranicza się do świadczenia usług drogą elektroniczną, lecz obejmuje także narzędzia elektroniczne służące znaczącemu angażowaniu obywateli w kwestie dotyczące polityki publicznej i świadczenia usług. Ogólne zaangażowanie obywateli, także za pośrednictwem korzystania z narzędzi e-administracji, jest równie istotne pod względem kształtowania polityki i jej oceny, jak i ulepszania usług. Ulepszanie usług za pośrednictwem e-administracji może pomóc zwiększyć zaufanie do rządu. Jednym z narzędzi zwiększających zaufanie do rządu jest angażowanie obywateli w kształtowanie polityki i opracowywanie sposobu świadczenia usług (OECD, 2011d). Podstawowym warunkiem przyłączania się obywateli do tego procesu jest rzeczywiste użytkowanie poszczególnych usług i możliwości aktywnego zaangażowania. Absorpcja e-administracji jest zatem kluczowym miernikiem pokazującym, czy wyniki w zakresie poziomu zaufania ulegają poprawie.

Absorpcja e-administracji

Rzeczywiste korzystanie z usług e-administracji lub „absorpcja e-administracji” jest zasadniczym wymogiem osiągania korzyści ekonomicznej z wdrażania planów inwestycyjnych ICT (OECD, 2009). Jeżeli usługi lub sprzęt nie są wykorzystywane, nie zapewniają wartości dodanej obywatelom-użytkownikom. Zatem pomiar absorpcji e-administracji jest bardzo ważny dla identyfikowania kluczowych wyzwań w zakresie e-administracji w celu optymalizacji korzyści z inwestycji w ICT.

Jak wspomniano w rozdziale 3, Polska wydaje się odnosić dość znaczące sukcesy pod względem absorpcji usług dla przedsiębiorców. Całkowita absorpcja przez przedsiębiorstwa kształtowała się w 2010 r. powyżej średniej OECD (OECD, 2011b). Ponadto wykorzystanie usług e-administracji przez przedsiębiorstwa wydaje się być niezmiennie wysokie w poszczególnych regionach, zgodnie z ilustracją przedstawioną na rysunku 5.2.

Rysunek 5.2. Korzystanie przez przedsiębiorców z Internetu w celu komunikowania się z administracją, z podziałem na regiony

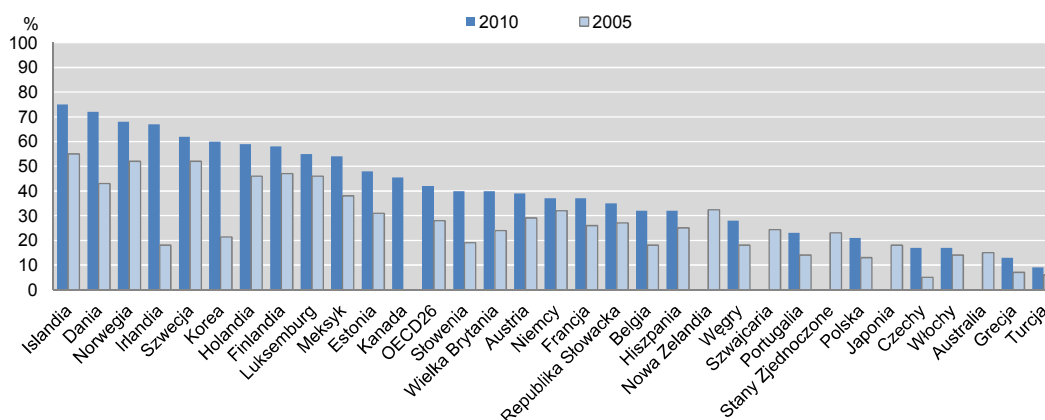


Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2012), Internet w Polsce, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Jednak w przypadku osób fizycznych sytuacja jest odmienna, gdyż dane liczbowe wskazują na znaczący problem z absorpcją: w 2010 r. jedynie 21% Polaków korzystało z Internetu w celu kontaktowania się z instytucjami rządowymi, tymczasem średnia OECD wynosi 42% (OECD, 2011b). Instytucje rządowe borykają się z pewnymi wewnętrznymi problemami administracyjnymi w tym względzie. Systemy elektronicznego składania dokumentów nie zostały wprowadzone w większości urzędów w kraju. Absorpcja podstawowych ICT, takich jak firmowe konta mailowe, jest różna w poszczególnych regionach. Personel w takich regionach jak województwo lubelskie czy świętokrzyskie posiada bardziej ograniczony dostęp do poczty elektronicznej niż w przypadku dolnośląskiego czy lubuskiego (odpowiednio 58% i 55%, w porównaniu z 79% i 75%) (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2012).

Czerpanie korzyści z e-administracji wymaga faktycznego wykorzystywania oferowanych przez nią usług. W Polsce, podobnie jak w szeregu innych krajów OECD i UE, wydaje się istnieć znacząca rozbieżność pomiędzy podażą e-administracji a zapotrzebowaniem obywateli mierzonym jej absorpcją. Rząd Polski zdaje sobie z tego sprawę (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2012). W tym względzie przepaść cyfrowa w Polsce nadal pozostaje wyzwaniem: w 2011 r., 33% Polaków nigdy nie korzystało z Internetu, w porównaniu ze średnią w UE wynoszącą 24% (Eurostat, 2012). Niektórzy z prekursorów w sektorze prywatnym, jak się wydaje, nie promowali absorpcji usług online w stopniu, w jakim można to zaobserwować w innych krajach OECD, na przykład korzystanie z usług bankowości internetowej i e-handlu jest znacznie niższe niż średnia w Unii Europejskiej (Eurostat, 2012). Jednak korzystanie z serwisów społecznościowych jest zbliżone do średniej w UE-27 co, zważywszy na niską absorpcję usług internetowych i e-administracji, wskazuje na istniejący potencjał dalszego rozwoju (Eurostat, 2012).

Rysunek 5.3. Obywatele korzystający z Internetu w celu kontaktowania się z organami sektora publicznego



Źródło: Eurostat, Information Society Statistics Database; oraz OECD, ICT Database and Korean Survey by Ministry of Public Administration and Security on ICT Usage.

Zwiększanie zaufania poprzez potencjał e-administracji

W strategii „Polska 2030” zauważono, że zaufanie do państwa jest jednym z kluczowych wyzwań rozwojowych w Polsce (Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, 2009). Zaufanie można rozpatrywać z różnej perspektywy, w tym uczestnictwo polityczne, zaufanie do instytucji i zaufanie do krajowych mediów. Zaufanie Polaków do instytucji publicznych, mierzone ich uczestnictwem politycznym i obywatelskim, kształtuje się zdecydowanie poniżej średniej OECD, ponadto Polska ma jedną z najniższych frekwencji wyborczych w OECD (OECD, 2011d). Niemniej zaufanie do systemu sądownictwa i sądów, rządu oraz mediów kształtuje się na poziomie zbliżonym do średniej OECD (OECD, 2011d).

Natura i zakres sformalizowanych i otwartych procedur konsultacji plasują Polskę pod tym względem blisko czołówki na liście krajów OECD (OECD, 2011d). Rozdźwięk pomiędzy tym wynikiem a niską pozycją pod względem poziomu zaufania może wskazywać na brak wiedzy o istnieniu procedur konsultacyjnych albo na brak efektywności samych procedur, które są odrzucane przez obywateli. Stosunkowo dobra pozycja Polaków pod względem wykorzystywania mediów i serwisów społecznościowych, o czym mowa powyżej, może wskazywać na istniejący potencjał, który należy rozwijać jako środek budowania zaufania do instytucji rządu.

Chociaż przejrzystość, dostęp i otwartość są warunkami koniecznymi zaufania, same w sobie nie wystarczają do zbudowania zaufania. Ma to również zastosowanie do usług e-administracji: podczas gdy ulepszone świadczenie usług w zakresie e-administracji może przyczyniać się do wzrostu zaufania wobec rządu, samo w sobie niekoniecznie spowoduje poprawę zaufania. To raczej natura i zakres podaży i popytu na usługi świadczone w formie elektronicznej oraz stopień, w jakim obywatele i przedsiębiorstwa istotnie stosują narzędzia e-administracji w rozwoju, wdrażaniu i ulepszaniu polityki rządowej i świadczeniu usług, będą mieć znaczny wpływ na poziom zaufania.

Odpowiedzialność publiczna i sprawozdawczość może ulec poprawie

Obywatele mają prawo wiedzieć w jaki sposób wydaje się płacone przez nich podatki, czy są wydatkowane w sposób sprawny i efektywny oraz czy osiągane są spodziewane rezultaty. Istotnie, budowanie zaufania do rządu zakłada również przejrzystość i uczciwość, w tym umiejętność przyznawania się do błędów. Narzędzia w zakresie rozliczalności i sprawozdawczości, które zostały określone w rozdziale 2, 3, i 4, są powiązane z definiowaniem stabilnej zdolności oceny skuteczności działania i powiązanymi z nią wskaźnikami i celami, które pozwalają decydom, liderom politycznym, parlamentowi i społeczeństwu, oceniać wydatkowanie w świetle oczekiwanych wyników. Narzędzia te obejmują sporządzanie i dystrybucję budżetów zadaniowych, raporty roczne, zielone i białe księgi itd. oraz wykorzystanie e-administracji w celu optymalizacji ich rozpowszechniania, a także zintegrowania informacji zwrotnych z projektowaniem nowszych, ulepszonych wersji tych narzędzi.

Częścią efektywnych ram rozliczalności w skali całego rządu jest ich struktura. Rząd Polski mógłby rozważyć nadanie Komitetowi Koordynacyjnemu ds. Polityki i Rozwoju, wspieranemu przez KPRM, uprawnień w zakresie przygotowywania, zatwierdzania i wydawania jednego lub większej liczby rządowych rocznych raportów o stanie kraju, w wersji drukowanej i elektronicznej. W raportach tych przedstawiano by obywatelom i parlamentowi postępy, jakie poczynił rząd w ubiegłym roku w zakresie realizacji wyników zintegrowanych strategii, które sformułował dla kraju w swojej długookresowej wizji strategicznej oraz średniookresowych zintegrowanych strategiach wykonawczych. Te narzędzia sprawozdawczości nie muszą mieć charakteru technicznego czy zbyt naukowego, jednak powinny bazować na solidnych danych ilościowych prezentujących działalność rządu w zakresie podejmowania nowych wyzwań politycznych przy jednoczesnych postępach w dziedzinie rozwoju kraju i poprawy jakości życia.

Bibliografia

- Commonwealth of Australia (2008), *Retirement Income Consultation Paper*, Canberra.
- Cordova-Novion, C. i S. Jacobzone (2011), „Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 19, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgglrvcpth-en>.
- Eurostat (2012), *Information Society Statistics*, <http://ec.europa.eu/Eurostat>.
- Frączak, P. i J.J. Wygnański (red.) (2008), „Polski model ekonomii społecznej. Rekomendacje dla rozwoju. Zaproszenie do dyskusji”, FISE, Warszawa, s. 21, w: Zawicki i in. (2012).
- Friszke, A. (2001), Między marzeniem a rozczarowaniem, *Więź* 2001 nr 11, in Zawicki et al. (2012). HM Government (2011), *Impact Assessment Guidance*, Londyn.

- Jacobzone, S., C. Choi i C. Miguet (2007), „Indicators of Regulatory Management Systems”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 4, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/112082475604>.
- Komisja Europejska (2011), „Summary of Consultation Responses to the Green Paper 'Towards Adequate, Sustainable and Safe European Pension Systems'”, Unia Europejska, Bruksela.
- Komisja Europejska (2012a), „Green Papers”, Unia Europejska, Bruksela, http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm.
- Komisja Europejska (2012b), „Green Paper: Glossary”, Unia Europejska, Bruksela, http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/green_paper_en.htm.
- Komisja Europejska (2012c), „An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions”, White Paper, COM(2012)55final, Unia Europejska, Bruksela.
- Męcina, J. (2009), Dialog społeczny w Polsce – realia i wyzwania, Białystok, 2009, in Zawicki et al. (2012).
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2012) „Internet w Polsce”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2012), „Państwo 2.0 – Nowy start dla e-administracji”, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, kwiecień.
- NZIER (2011), „Regulatory Impact Assessment Evaluation 2010: Final Report to the New Zealand Treasury”, NZIER, Wellington, dostępne pod adresem: www.treasury.govt.nz/downloads/pdfs/ria-review-feb11.pdf, dostęp dn. 15 marca 2012 r.
- OECD (2012a), Zalecenie OECD z 2012 r. w sprawie polityki regulacyjnej i zarządzania (OECD Publishing, dostępne pod adresem: www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf).
- OECD (2012b), Program warsztatów „Regulatory Impact Assessment (RIA) in the Czech Republic and Other OECD Countries”, 1 czerwca, Praga, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50313771.pdf.
- OECD (2011a), *Administrative Simplification in Poland: Making Policies Perform, Cutting Red Tape*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097261-en>.
- OECD (2011b), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>.
- OECD (2011c), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.
- OECD (2011d), „Towards Indicators for ICT Expenditures”, GOV/PGC/EGOV(2011)3, OECD, Paryż.
- OECD (2010a), *Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084490-en>.
- OECD (2010b), *Why Is Administrative Simplification So Complicated. Looking Beyond 2010, Cutting Red Tape*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089754-en>.

- OECD (2010c), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264067189-en>.
- OECD (2009), *Regulatory Impact Analysis. A Tool for Policy Coherence*, OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/9789264067110-en>.
- OECD (2007), „Regulatory Management Capacities of Member States of the EU that Joined the Union on 1 May 2004: Sustaining Regulatory Management Improvements through a Better Regulation Policy”, *Sigma Papers*, No. 42, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60q573g6-en>.
- OECD (2006), „Alternatives to Traditional Regulation”, OECD, Paris, available at: www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf, ostatni dostęp, dn 29 marca 2013 r.
- OECD (2002), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Poland 2002: From Transition to New Regulatory Challenges*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264176034-en>.
- OECD (1999), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in the United States 1999*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264173989-en>.
- Przewłocka (2011), Zaangażowanie społeczne Polaków w roku 2010: wolontariat, filantropia, 1%. Raport z badań, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011.
- Rząd Australii (2010), *Best Practice Regulation Handbook*, Canberra.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2007), uchwała Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji (NPP), 20 grudnia 2007, art.2.
- Watts, D. (2007), *A Glossary of UK Government & Politics*, University Press, Edynburg.
- Wnuk-Lipiński, E. i X. Bukowska (2008), Stosunek Polaków do własnego państwa, *Nauka* 2/2008, in Zawicki et al. (2012).
- Zaufanie społeczne (2010), Zaufanie społeczne, komunikat z badań CBOS, Warszawa, marzec 2010 (Social Trust – Report on CBOS Findings, Warszawa, marzec 2010), w: Zawicki i in. (2012).
- Zawicki i in. (2012), „Background Report for the Public Governance Review of Poland”, 2 maja (niepublikowany).
- Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów (2009), „Polska 2030: wyzwania rozwojowe”, Warszawa, <http://poland2030.pl>.

Rozdział 6

Zagwarantowanie skutecznej reformy zarządzania w Polsce

W niniejszym rozdziale streszczono analizę, jakiej dokonano w niniejszym przeglądzie, i zawarto wskazówki dla rządu Polski dotyczące kwestii kolejności działań i podziału na etapy oraz kwestii komunikacji, które z czasem mogą wpłynąć na powodzenie realizacji programu reformy rządzenia.

Wprowadzenie

Reforma rządu sama w sobie nie jest celem, lecz sposobem efektywnego i sprawnego osiągania rezultatów w dziedzinie polityki publicznej na rzecz obywateli i przedsiębiorców. Dobre rządzenie polega na budowaniu lepszego krajowego i regionalnego otoczenia społeczno-gospodarczego, w którym ludzie mogą żyć, uczyć się i pracować, przedsiębiorcy wprowadzać innowacje i komercjalizować rezultaty swojej kreatywności, a przedsiębiorstwa realizować inwestycje. Dobre rządzenie zazwyczaj przekłada się na zwiększony dobrostan, lepszą jakość i standardy życia dla wszystkich.

Od czasu upadku komunizmu Polska poczyniła istotne kroki w kierunku modernizacji struktur i procesów rządu. Kraj wszedł w XXI wiek z solidną, dynamiczną, postępową liberalną demokracją, a jego obywatele osiągnęli szeroko zakrojony i pogłębiony konsensus dotyczący znaczenia praworządności i roli rynków w zapewnianiu dobrobytu gospodarczego sobie i swoim dzieciom.

W oparciu o ten konsensus rząd Polski podjął imponujące starania w formułowaniu i ustanawianiu opartej na wizji strategii na rzecz średnio- i długookresowego rozwoju kraju, w szczególności obierając swój kurs jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Jednak zdolność rządu do przekuwania wizji w rzeczywistość będzie zależeć od jego potencjału wdrażania planów strategicznych, które tak jasno wyartykułował w celu zrealizowania swojej wizji. Cel rządu zakładający wzmocnienie potencjału do rządu jako strategicznego elementu staje się pilną kwestią, zważywszy na istotne zagraniczne i krajowe wyzwania społeczne, demograficzne i gospodarcze, przed jakimi stoi.

Polska stoi przed nowymi szansami i wyzwaniami

Polska szybko odrobiła zapóźnienia gospodarcze względem innych krajów UE i w porównaniu ze swoimi sąsiadami poradziła sobie dobrze z „Wielką Recesją” z lat 2008–2009. Jednak oczekuje się, że w 2012 i 2013 r. nastąpi spowolnienie wzrostu gospodarczego z uwagi na pogarszające się perspektywy w strefie euro. W tym zmieniającym się środowisku gospodarczym, przestrzeń fiskalna Polski będzie się kurczyć, a oddziaływanie funduszy strukturalnych i funduszu spójności UE, które przyczyniły się do wspierania wzrostu gospodarczego i rozwoju, najprawdopodobniej będzie bardziej ograniczone.

Rząd planuje dalsze podążanie tą drogą w celu obniżenia deficytu poniżej 3% PKB do roku 2013 oraz zrealizowania średniookresowego celu UE, czyli 1% PKB do roku 2015. Działania na rzecz konsolidacji fiskalnej obejmują zamrożenie płac nominalnych i zwiększone wpływy ze zmian w systemie emerytalnym. Nowy system został wprowadzony w 2012 r. w celu zapobieżenia przyjmowaniu ustaw, które mogłyby zwiększyć wydatkowanie na szereg uprawnień do świadczeń lub zredukować wpływy. Jednostki sektora publicznego posiadają prawnie wiążące limity gotówkowe w horyzoncie dziesięcioletnim na dozwolone ustawowo wydatkowanie, co ma na celu uzgodnienie wydatków rządu z Sześciopakiem UE oraz traktatem na rzecz stabilności fiskalnej.

Stanowi to dodatkowe nadwężanie i tak ograniczonych zasobów służby cywilnej. Na przykład wynagrodzenia urzędników służby cywilnej odnotowały spadek w ujęciu realnym. To z kolei zwiększa obawy co do zdolności administracji publicznej do przyciągania i zatrzymywania utalentowanych pracowników. Całkowite wydatkowanie rządu będzie musiało odzwierciedlać przyszłe napięcia w sposób bardziej jednoznaczny,

zważywszy na szybkie starzenie się społeczeństwa i wyniki pod względem stanu zdrowia, które sugerują wzrost kosztów świadczenia usług opieki zdrowotnej w perspektywie długookresowej.

Zaufanie do rządu jest natomiast stosunkowo niskie. Podczas gdy Polska może polegać na bogatej sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego (istnieje około 12 000 zarejestrowanych fundacji i 71 000 stowarzyszeń), z wieloma strukturami instytucjonalnymi ułatwiającymi dialog pomiędzy rządem a krajowymi podmiotami zainteresowanymi, publiczne przekonanie, że wiedza i zasoby poza rządem nie są w wystarczającym stopniu mobilizowane, aby mogły poprawić skuteczność realizacji polityki, grozi utratą wiarygodności działań rządu w oczach obywateli i przedsiębiorców.

Kluczowe przesłanie przeglądu: przejść do wdrażania strategii

W Polsce poczyniono znaczące postępy w zakresie wzmocnienia potencjału rządu do ustanawiania strategii. Instytucje rządowe sformułowały oparte na wizji ramy strategiczne dla rozwoju kraju w perspektywie długookresowej. Istnieje odnowione zobowiązanie do podejmowania decyzji w oparciu o dowody w skali całego rządu, wraz z pojawiającą się koordynacją na szczeblu centralnym i potencjałem do przywództwa, nowymi centrami doskonałości tworzonymi w całym sektorze publicznym i zaangażowaną, dynamiczną kadrą pracowniczą w kluczowych ministerstwach i organach.

Jednak kluczowym wyzwaniem pozostaje realizacja: wymagać od dzisiejszych liderów sprostania wyzwaniom jutra przy użyciu wczorajszego zestawu narzędzi do rządzenia to jakby prosić inżyniera o zaprojektowanie szybszych pociągów przy użyciu techniki parowej. Centrum decyzyjne rządu oraz poszczególne resorty nadal pracują w izolacji. Budżet i strategia nie są jeszcze w wystarczającym stopniu ze sobą powiązane. Informacje dotyczące skuteczności nie są nadal wystarczająco zintegrowane z procesem decyzyjnym i alokacją środków. Proces decyzyjny nadal postrzegany jest jako tworzenie przepisów, a kompetencje ministerstw i samorządów nie zawsze są wspierane odpowiednimi zachętami. Zarządzanie zasobami ludzkimi nadal jest rozbite w obrębie rządu i pomiędzy samorządami. Istnieje potencjał ulepszenia koordynacji na wszystkich szczeblach administracji. Konsultacje z partnerami pozarządowymi wydają się doraźne i następują na zbyt późnym etapie, aby mogły wpłynąć na podejmowanie decyzji.

Kwestie do rozwiązania zanim możliwe będzie wprowadzenie zmian

Chociaż mogą istnieć podobieństwa co do rodzaju „blokad”, na które napotykały reformy w krajach OECD, są one w wysokim stopniu zależne od kontekstu. W związku z tym doświadczenia OECD naświetlają trzy ogólne wyzwania, wspólne dla wszystkich procesów reform (OECD, 2012):

- skala, zakres i złożoność administracji publicznej utrudniają określenie tego, co jest strategicznie kluczowym elementem powodzenia reformy, a co jest elementem transakcyjnym lub taktycznym, powiązanim z czymś trywialnym lub nieistotnym. Administracyjna złożoność często może zaciemnić pozornie przejrzystą i jasną ścieżkę prowadzącą do reformy;
- tempo, widoczność i dynamika reformy utrudniają określenie, co dokładnie należy zrobić najpierw, żeby rozpocząć reformę, sterować nią i podtrzymać: co należy zrobić teraz, a co później, przy rozróżnieniu pomiędzy „strategicznie zbędnymi” a „strategicznie nieodzownymi” elementami programu reformy prawidłowo uprzedzającymi przeszkody i szanse wraz z realizacją tego programu;

- zdobywanie gruntownego know-how na temat reformy jest istotnym wyzwaniem, ponieważ zasada uniwersalności nie ma tu zastosowania: nie zaleca się prostego transponowania podejścia w ramach reformy wykorzystanego gdzie indziej, bez względu na to, jak dużym było sukcesem, i nie jest to możliwe z praktycznego punktu widzenia. Niezależnie od wielu podobieństw, okoliczności i warunki reform nigdy nie są takie same we wszystkich regionach. W istocie, najważniejszym warunkiem powodzenia jest kontrolowanie programu reform przez podmiot ją przeprowadzający – pasja i zaangażowanie tego podmiotu, wynikające z kreatywności i uporów w realizowaniu reform, ma zasadnicze znaczenie, ponieważ na wdrożenie reformy, które wynika ze stanowiska piastowanego przez reformatora oraz z natury jego zobowiązania, wpływ będą mieć określone wartości narodowe, kultura i obyczaje, oprócz tradycji administracyjnych, które różnią się w poszczególnych krajach.

Podobnie, przy przeprowadzaniu reform zarządzania publicznego, rządy czasem stają w obliczu dodatkowych wyzwań, takich jak brak zapotrzebowania społecznego na reformę, a może nawet opieranie się jej przeprowadzeniu, albo kwestii związanych z „reformowaniem reformatora” lub dysfunkcyjnymi relacjami polityczno-administracyjnymi w obrębie samego rządu (OECD, 2012).

Chociaż wyzwania te zazwyczaj są natury ogólnej, jako że są wspólne dla wszystkich krajów OECD, Polska mierzy się ze szczególnymi wyzwaniami powiązаныmi z jej zdolnością szybkiego przechodzenia od ustanawiania strategii do jej wdrażania, w tym z wyzwaniami dotyczącymi:

- potencjału instytucjonalnego centrum decyzyjnego rządu w zakresie efektywnej koordynacji;
- podtrzymania podejmowania decyzji w oparciu o dowody w całym rządzie;
- wdrażania i monitorowania kontraktów terytorialnych z 16 województwami;
- realizowania strategii rządowej zarządzania zasobami ludzkimi;
- ukończenia opracowywania i wdrażania strategii rządowej dla e-administracji;
- wzmacniania znaczących konsultacji *ex ante* i *ex post*; oraz
- ustalenia kolejności decyzji podejmowanych w ramach reformy w celu maksymalnego zwiększenia rezultatów.

Poprawa koordynacji instytucjonalnej centrum decyzyjnego rządu

Poczyniono znaczące postępy w zakresie wzmacniania potencjału rządu do ustanawiania strategii

Rząd dokonał konsolidacji ponad 400 strategii sektorowych łącząc je w 9 zintegrowanych strategii, którym przewodzi długookresowa całościowa wizja dla kraju. Rząd zobowiązał się do wdrożenia budżetowania zadaniowego począwszy od 2013 r. Niedawno przyjął test regulacyjny i system „sygnalizacji świetlnej” dla wetowania propozycji dotyczących programu prac rządu.

Efektywna współpraca w ramach całego rządu nadal pozostaje wyzwaniem

Jednak potencjał instytucji centrum decyzyjnego rządu w zakresie kierowania i sprawnego wdrażania strategii wydaje się nierównomierny. Niektóre komitety międzyresortowe wydają się być bardziej efektywne niż inne pod względem spójności integrowania inicjatyw politycznych w szerszych ramach strategicznych na poziomie całego rządu, a także istnieją ograniczone zachęty dla ministrów w zakresie codziennej współpracy i koordynacji. Ogranicza to potencjał instytucji rządowych do efektywnego wdrażania zintegrowanych strategii wielosektorowych.

Przełamanie barier – wskazanie liderów instytucjonalnych nadzorujących reformę

Relacje instytucjonalne pomiędzy instytucjami centrum a poszczególnymi ministerstwami i organami, w szczególności uprawnienia koordynacyjne instytucji centrum, wymagają objaśnienia i kodyfikacji. Ogólnorządowe obowiązki koordynacyjne Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, oprócz obowiązków KPRM i Rządowego Centrum Legislacji, muszą zostać sformułowane w ustawodawstwie lub regulacjach i szeroko rozpowszechnione (również wśród ogółu społeczeństwa), tak aby zostały jasno zrozumiane przez resorty i agencje operacyjne.

Prezes Rady Ministrów mógłby wskazać lidera instytucjonalnego mającego nadzorować reformę koordynacji centrum (zob. rozdział 2). Zazwyczaj preferuje się wykorzystywanie istniejącego mechanizmu, który odgrywa tę rolę, niż dokonywanie nowych ustaleń instytucjonalnych w celu pełnienia w sposób całościowy funkcji, których część już jest pełniona przez istniejące instytucje. W ramach Strategii Rozwoju Kraju i jej średniookresowego strategicznego planu wdrażania, czyli strategii Sprawne Państwo, powołano Komitet Koordynacyjny. Prezes Rady Ministrów mógłby potwierdzić, że Komitet ten otrzymał pełnomocnictwo w zakresie nadzorowania ogólnorządowego wdrażania reformy, z KPRM jako swoim sekretariatem, ściśle współpracując z instytucjami centrum wymienionymi powyżej. Szczegółowe plany wdrażania i harmonogramy można by sformułować i rozpowszechnić w całym rządzie, w województwach i wśród ogółu społeczeństwa. Komitet powinien otrzymać zadanie dostarczania Radzie Ministrów regularnych sprawozdań z postępów oraz do Sejmu i ogółowi społeczeństwa za pośrednictwem Prezesa Rady Ministrów.

Prowadząc nadzór nad wdrażaniem reformy, Komitet Koordynacyjny (oraz jego podkomitety odpowiedzialne za reformę budżetu, koordynację i podejmowanie decyzji w oparciu o dowody) mógłby korzystać ze wsparcia tymczasowych/doraźnych zespołów zadaniowych składających się z urzędników państwowych z podstawowych instytucji centrum i resortów, w zakresie realizacji kluczowych elementów reformy poprzez proces decyzyjny.

Wzmacnianie ukierunkowania budżetu na wyniki

Budżetowanie zadaniowe było prowadzone w wersji pilotażowej od 2006/2007 r., równoległe z tradycyjnym budżetowaniem liniowym (zob. rozdział 2). W 2013 r. budżet zadaniowy zostanie dołączony do tradycyjnego budżetu, który jest przedstawiany parlamentowi do rozpatrzenia. Zatem począwszy od 2013 r. Polska de facto będzie mieć dwa budżety. Niewiele jest zachęt dla inwestowania energii i kapitału zawodowego w ramach reformy, która ostatecznie będzie postrzegana jako istniejąca tylko na papierze.

Wydaje się, że istnieje potrzeba zaangażowania wysokiego szczebla w celu zapewnienia postępów reformy: w obrębie rządu obecnie trudno jest wskazać lidera politycznego wysokiego szczebla dla budżetowania zadaniowego. Ponadto wieloletni plan finansowy, które obecnie jest przygotowywany w celu wdrożenia programowania finansowanego ze środków UE, wydaje się w dużej mierze rozłączny względem rocznej procedury budżetowej.

Dlatego rząd musi szybko wzmocnić ukierunkowanie zadaniowości budżetu w ramach gruntownej modernizacji praktyk budżetowania i procedur umożliwiających czerpanie zysków z dotychczas zrealizowanych reform budżetowych. W szczególności Komitet Koordynacyjny, zalecony powyżej, mógłby w tej kwestii korzystać ze wsparcia „Podkomitetu ds. budżetowania zadaniowego”, który powinien funkcjonować pod współprzewodnictwem Ministra Finansów i Ministra Gospodarki i obejmować przedstawicieli KPRM, Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz kluczowych resortów, które już z powodzeniem przyjęły BZ, w szczególności Ministerstwa Edukacji Narodowej

Ulepszenie podejmowania decyzji w oparciu o dowody na poziomie całego rządu

Główne decyzje polityczne zwykle opierają się na krótkoterminowych względach politycznych

Pomimo złożoności systemów, które stopniowo są wdrażane we wszystkich instytucjach centrum decyzyjnego rządu w celu zapewnienia wzmocnionej spójności podejmowania decyzji przez Radę Ministrów, faktem jest, że najważniejsze decyzje nadal są podejmowane poza tymi procesami (zob. rozdział 3), co ma swoje następstwa polityczne i budżetowe, które należałoby jak najszybciej uwzględnić zważywszy na wyzwania, przed jakimi Polska stoi i z którymi dopiero będzie musiała się zmierzyć.

Ponadto znakomita większość decyzji politycznych wydaje się być wdrażana za pomocą regulacji. Analiza, która wspiera podejmowanie decyzji, jest zbyt często ograniczona i decydenci, jak się wydaje, nie wykorzystują w znaczącym stopniu ocen skutków regulacji (OSR). Nie ma wystarczającego zaangażowania w jakość OSR, a kwantyfikację kosztów i korzyści, w szczególności dla wniosków o dużym znaczeniu, należy ulepszyć. Systematyczna ocena *ex post* głównych inicjatyw jest nadal na etapie pilotażowym.

Zwiększenie skali podejmowania decyzji w oparciu o dowody

Najwyraźniej rząd musi nadać tempo poszerzaniu i pogłębianiu podejmowania decyzji w oparciu o dowody we wszystkich obszarach działalności, podobnie jak należy rozszerzyć BZ:

- rząd mógłby rozważyć pilotażowe zastosowanie zielonych ksiąg dla głównych inicjatyw politycznych jako narzędzia planowania i konsultacji w celu opracowywania pomysłów politycznych i angażowania ministerstw, Sejmu, obywateli, organizacji biznesowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces formułowania polityki;
- rząd mógłby nadać charakter obowiązkowy testowi regulacyjnemu dla wszelkich nowych wniosków przed przedłożeniem ich Zespołowi ds. Programowania i dla konsultacji międzyresortowych przed podjęciem decyzji przez Zespół ds. Programowania w celu wydania zgody na przedłożenie Radzie Ministrów.

Mógłby rozważyć nadanie obowiązkowego charakteru publikowaniu testów regulacyjnych online celem przeprowadzania konsultacji społecznych;

- pełne OSR, w tym ilościowa analiza kosztów i korzyści, mogłyby być przeprowadzane dla propozycji o wysokim znaczeniu i przedkładane Kancelarii do przeglądu jakości i dokładności oraz dopracowywane w razie potrzeby. Mogłyby być wykorzystywane do wewnętrznych konsultacji międzyresortowych i zewnętrznych konsultacji online z dowolnym członkiem społeczeństwa na wczesnym etapie procesu, zanim wniosek zostanie przedłożony Radzie Ministrów do decyzji;
- rząd mógłby zagwarantować, że poszczególne resorty tworzą jednostki na rzecz opracowywania odpowiednich testów regulacyjnych i OSR dla sektorowych wniosków prawodawczych i wzmacniania odnośnych jednostek KPRM oraz ministerstw centrum w celu przeprowadzania kontroli jakości oraz analizowania ich pod względem treści w świetle ogółu planów wdrażania zintegrowanej strategii. Analizy te mogłyby być dołączane do wszelkich proponowanych inicjatyw ustawodawczych kierowanych do parlamentu przez rząd;
- w kontekście coraz bardziej napiętej sytuacji budżetowej, rząd mógłby rozszerzyć stosowanie analiz opartych na dowodach i narzędzi ewaluacyjnych we wszystkich sektorach programowania oraz uruchomić sekwencyjny zestaw strategicznych i operacyjnych przeglądów programów w celu ustalenia stopnia, w jakim istniejące programowanie reprezentuje priorytet realizacji strategicznych celów rządowych. Proces ten ostatecznie wygeneruje przestrzeń fiskalną dla rządu, wdrażającego priorytety strategiczne w perspektywie średniookresowej;
- Komitet Koordynacyjny zalecany powyżej mógłby monitorować wdrażanie reform w zakresie podejmowania decyzji w oparciu o dowody dla zagwarantowania, że są one wdrażane spójnie na poziomie całego rządu.

Wzmocnienie koordynacji zarządzania wielopoziomowego

Rząd dąży do większej spójności planowania zarządzania wielopoziomowego oraz wdrażania programowania (zob. rozdział 4). Obecna generacja kontraktów pomaga zintegrować regionalne i krajowe plany wdrażania (zob. rozdział 4 i załącznik B). Jednak koordynacja pionowa planowania przestrzennego wydaje się niewystarczająca, a na obszarach metropolitalnych (i w funkcjonalnych regionach wiejskich) współpraca międzygminna jest co najmniej ograniczona. Programowanie unijne musi zostać w wystarczającym stopniu zintegrowane z programowaniem krajowym, regionalnym i lokalnym, a także należy maksymalnie zwiększyć spójność między tymi wszystkimi szczeblami programowania.

Nadchodzący okres programowania unijnego na lata 2014–2020 stwarza rządowi doskonałą szansę wykazania osiągniętych rezultatów pod względem integracji i spójności planowania. Rząd mógłby zakończyć proces wdrażania planowanych kontraktów terytorialnych, które mają na celu wdrożenie 9 zintegrowanych strategii krajowych w każdym z 16 województw. Kontrakty terytorialne mają również na celu zintegrowanie programowania UE (zarządzanego poprzez program operacyjny regionu) z krajowym planowaniem strategicznym. W ten sposób rząd mógłby:

- opracować i włączyć do kontraktów terytorialnych solidną ocenę skuteczności działania, odpowiedzialności i systemu sprawozdawczości w celu zmierzenia

efektywności kontraktów pod względem wdrażania zintegrowanych strategii w perspektywie średniookresowej;

- włączyć do kontraktów objaśnienie obowiązków lokalnych, regionalnych i krajowych w wykonywaniu kontraktu i zarządzaniu nim;
- włączyć mechanizmy koordynacyjne do planowania przestrzennego na szczeblu regionalnym w kontraktach;
- zagwarantować, że odpowiednie/skuteczne zachęty są włączane do kontraktów w celu efektywnego wdrażania strategii w zakresie zasobów ludzkich i strategii e-administracji w województwach oraz gminach/powiatach;
- zagwarantować, że opinie samorządów lokalnych (gmin) są wysłuchiwanie na wszystkich etapach polityki inwestycji publicznych na rzecz rozwoju regionu;
- ulepszyć przepływ informacji między władzami regionalnymi i lokalnymi, placówkami naukowymi i przedsiębiorstwami, oraz regularnie informować społeczeństwo obywatelskie o postępach w osiągnięciu zintegrowanych wyników strategicznych.

Komitet Koordynacyjny zalecony powyżej mógłby zagwarantować, że Minister Rozwoju Regionalnego blisko współpracuje z partnerami centrum, opracowując i negocjując kontrakty terytorialne. Mógłby regularnie zdawać sprawozdania z postępów Komitetu Koordynacyjnego. Sam komitet, przy wsparciu KPRM, mógłby monitorować postępy w przygotowywaniu kontraktów terytorialnych dla zagwarantowania, że identyfikują one wystarczające zasoby finansowe i ludzkie dla wsparcia całej koordynacji pionowej i poziomej, e-administracji i mechanizmów zarządzania zasobami ludzkimi dla efektywnego wdrażania priorytetów strategicznych.

Ułatwienie tworzenia partnerstw lokalnych

Zważywszy na coraz bardziej napiętą sytuację budżetową, przed jaką stoi administracja krajowa i samorządowa, wraz z pilną potrzebą inwestycji w strategiczną infrastrukturę transportową, społeczną, mieszkaniową i na szczeblu wspólnoty, konieczna jest współpraca rządu z partnerami publicznymi i prywatnymi w całym kraju na rzecz tworzenia nowych, innowacyjnych źródeł finansowania w oparciu o partnerstwa i bardziej efektywnego wykorzystywania istniejących zasobów publicznych. Rząd mógłby zatem:

- opracować szablony i dostarczyć zachęty do zawierania umów partnerstwa pomiędzy gminami w celu ułatwienia wspólnego ubiegania się o finansowanie inicjatyw metropolitalnych (infrastrukturalnych i innych);
- zachęcić do współpracy międzygminnej w sektorach, w których współpraca jest nadal ograniczona, takich jak oświata czy mieszkalnictwo;
- współpracować z sektorem prywatnym i sektorami trzecimi w celu określenia struktury partnerstw oraz, w razie potrzeby, dołączania do nich w celu finansowania i obsługi infrastruktury publicznej.

Wzmocnienie strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi

Instytucje rządowe poczyniły znaczące starania na rzecz profesjonalizacji służby cywilnej (zob. rozdział 2 i załącznik C). Jednak zdolność rządu do identyfikacji,

przyciągania i zatrzymywania osób posiadających kwalifikacje pozwalające podejmować przyszłe wyzwania społeczno-gospodarcze i demograficzne jest ograniczona. Zarządzanie zasobami ludzkimi jest rozproszone pomiędzy poszczególnymi ministerstwami i agencjami, brakuje w nich nadrzędnych ram umożliwiających kierowanie ich polityką w zakresie zasobów ludzkich. Na przykład kryteria naboru i wynagrodzeń zostały określone jako zakresy, które są zbyt ogólnie zdefiniowane, co prowadzi do poważnych rozbieżności w płacach i ograniczonej mobilności w ramach instytucji rządowych.

Konieczne jest więc, aby rząd szybko wdrożył strategię zarządzania zasobami ludzkimi. W szczególności potrzebne jest zainwestowanie w strategiczne planowanie personelu dla zagwarantowania, że w sposób jednoznaczny można polegać na dostępnych zasobach ludzkich, zdolnych do świadczenia usług w celu sprostania wyzwaniom w perspektywie długookresowej. Konieczne jest opracowanie i wdrożenie wzmocnionych ram zatrudnienia dla ułatwienia mobilności w obrębie ministerstwa i pomiędzy ministerstwami i agencjami w obrębie administracji publicznej oraz pomiędzy jej poszczególnymi szczeblami. Rząd mógłby zagwarantować, że:

- Departament Służby Cywilnej KPRM prowadzi ogólnorządowy proces wdrażania tych reform poprzez:
 - bliską współpracę z poszczególnymi resortami i jednostkami zasobów ludzkich dla zagwarantowania, że potrzeby pracowników zostają uwzględnione w reformach;
 - zagwarantowanie, że poszczególne resorty i agencje nabędą niezbędne brakujące narzędzia i umiejętności w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi;
- Departament Służby Cywilnej KPRM blisko i stale współpracuje z jednostkami centrum odpowiedzialnymi za koordynację wdrażania strategii Sprawne Państwo, budżetowania zadaniowego i podejmowania decyzji w oparciu o dowody, tak aby zagwarantować, że cele strategiczne rządu w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi realizowane są kaskadowo od centrum decyzyjnego rządu do ministerstw, urzędów i poszczególnych osób;
- Komitet Koordynacyjny jest informowany o postępach w tej dziedzinie, tak aby można było zagwarantować, że odpowiednie połączenia i pomosty między zarządzaniem zasobami ludzkimi, strategią a budżetem zostają zidentyfikowane i uwzględnione przy wdrażaniu przez Radę Ministrów 9 zintegrowanych strategii rozwoju.

Skupienie uwagi na wartości i korzyściach z e-administracji

Rząd podjął znaczące inwestycje w zakresie ICT w oparciu o rzetelną diagnozę na rzecz przyszłej pracy nad e-administracją (zob. rozdział 3 i załącznik A). Jednak zachęty rządu skłaniające ministerstwa do skoncentrowania się na wartości e-administracji pozostają nieoczywiste. Świadczenie usług online skoncentrowanych na użytkowniku pozostaje kwestią budzącą wątpliwości. Koordynacja i wymiana informacji, a także ponowne wykorzystywanie danych we wszystkich ministerstwach są realizowane w niewielkiej mierze. Całościowe zarządzanie wdrażaniem e-administracji w oparciu o wartość inwestycji IT i skuteczność projektów w osiąganiu wyników na rzecz użytkowników końcowych są ograniczone.

Rząd, o czym mowa w rozdziale 3, mógłby bardziej szczegółowo objaśnić uprawnienia i obowiązki w zakresie realizowania swojego programu e-administracji. Mógłby skupić się na nadawaniu priorytetów i wdrażaniu spójnego i ukierunkowanego na użytkownika modelu świadczenia usług na poszczególnych szczeblach rządu, w oparciu o najkorzystniejszy wariant ekonomiczny w zarządzaniu inwestycjami ICT na rzecz osiągnięcia strategicznych celów polityki, ulepszania świadczenia usług poprzez koncentrację na potrzebach użytkowników końcowych i wzmocnienie wpływu konsultacji na opracowywanie polityki, jej realizację i ulepszenia.

Komitet Koordynacyjny zalecony powyżej mógłby monitorować postępy w tym zakresie, ze szczególnym uwzględnieniem zagwarantowania, że odpowiednie powiązania pomiędzy 9 zintegrowanymi strategiami, kontraktami terytorialnymi, budżetowaniem zadaniowym i strategią Państwo 2.0 są uwzględniane w ramach wszystkich tych strategii oraz że są wdrażane ich programy operacyjne. Komitet Koordynacyjny mógłby prowadzić systematyczną koordynację z Komitetem Rady Ministrów ds. Cyfryzacji (którego przewodniczącym jest Minister Administracji i Cyfryzacji) dla zapewnienia tych połączeń. KPRM mogłaby współpracować z Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji (MAC) tam, gdzie jest to stosowne, na rzecz wspierania stałej koordynacji działań.

Wzmocnienie konsultacji

Efektywne konsultacje i udział obywateli w opracowywaniu i ocenie polityki, a także realizowanie oraz ocena programu i usług, budują i podtrzymują zaufanie do rządu jako instytucji działającej w interesie publicznym (zob. rozdział 5). Zaufanie to ma kluczowe znaczenie dla utrzymania zasadności działalności państwa – ustawowej, wykonawczej i sądowniczej – w oczach obywateli.

Rząd Polski podjął znaczące wysiłki na rzecz uznania, zarówno w Konstytucji, jak i w nadrzędnej strukturze prawnej, znaczenia konsultacji społecznych. Opracował istotne formalne i nieformalne mechanizmy na rzecz angażowania społeczeństwa, jako sposób wdrażania tego mechanizmu.

Tymczasem niedawne badanie opinii publicznej wskazuje, że zaufanie do państwa polskiego i jego instytucji nadal spada. Rząd mógłby:

- poszerzyć i pogłębić wykorzystywanie mechanizmów konsultacyjnych do włączania w dialog na temat najważniejszych kwestii polityki i programowania obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego – w poprzedniej części podkreślono zalecenie stosowania zielonych ksiąg i prowadzenia konsultacji dotyczących testów regulacyjnych i OSR na poziomie wewnętrznym oraz ogółem społeczeństwa;
- zagwarantowanie, za pośrednictwem instytucji centrum decyzyjnego rządu, że wszelkie główne inicjatywy polityczne obejmują rezultaty odpowiednich konsultacji – a jeżeli ich nie obejmują, należy wyjaśnić dlaczego – z ogółem społeczeństwa oraz zainteresowanymi podmiotami jako warunek konieczny inicjatyw, aby Rada Ministrów mogła podjąć decyzję w jej sprawie.
- zagwarantowanie, że główne inicjatywy zawierają solidny plan włączania społeczeństwa do oceny *ex post* i do publicznego raportowania postępów wdrażania inicjatywy/reformy programu w czasie.

Harmonogramy i kolejność działań

Jedną z kwestii często podnoszonych w dyskusji poświęconej reformie zarządzania publicznego są względne zalety szybkich działań typu „big bang” i bardziej stopniowych postępów. Jeden z argumentów przemawiających za reformami „big bang” zakłada, że opór przed kontynuowaniem działań może zostać przewyżniony poprzez wykorzystanie okien możliwości i połączenia wielu zmian w jeden politycznie atrakcyjny pakiet. Argumenty przemawiające za reformą stopniową zakładają, że dialog i rozwijanie kompetencji, przy jednoczesnym uzyskiwaniu opinii w sprawie wcześniejszych środków, ogranicza ryzyko niepowodzenia.

Wybór pomiędzy tymi dwoma rodzajami podejścia jest kwestią oceny politycznej, która zależy od kontekstu. Niemniej osiem szeroko zakrojonych wniosków, które OECD określiła na podstawie prac w tym obszarze, które mogą być przydatne rządowi Polski zmierzającemu ku zakończeniu procesu wdrażania reformy rządzenia (OECD, 2012):

- Należy ustalić priorytety. Reformy często mają wiele wymiarów o różnym stopniu priorytetu. Należy dokonywać mądrych wyborów, w oparciu o dowody i sposoby najlepszego realizowania celów politycznych.
- Należy sporządzić „mapę drogową”. Rząd powinien jasno określić ścieżkę, którą będzie podążać i sposób najlepszego uszeregowania kluczowych etapów na swojej drodze.
- Należy jasno zidentyfikować „zwycięzców” i „przegranych” inicjatywy przeprowadzenia reformy. Konieczne jest uwzględnienie „przegranych” i ich strat.
- Monitorowanie po wdrożeniu. Zdolność do reformowania zakłada zdolność do utrzymania reformy z czasem przy regularnym ocenianiu postępów.
- Zachowanie elastyczności wdrażania. System musi pozostać elastyczny i korygować ścieżki reformy zgodnie ze zmieniającymi się warunkami.
- Należy skoncentrować komunikację na wynikach reformy. Zazwyczaj obywatele nie są bardzo zainteresowani reformą zarządzania publicznego, chyba że dotyczy ich podstawowych usług, takich jak opieka zdrowotna i oświata. Komunikacja powinna więc skupiać się na ulepszeniach i pozytywnych skutkach związanych z wynikami.
- Należy wykorzystywać okna możliwości. Kryzys oferuje szanse innowacji i naprawieni problemów. Należy identyfikować i chwytać szanse rekompensowania niedostatków.
- Wskazanie liderów. Dosłownie wszystkie oceny reformy zarządzania publicznego kładą nacisk na znaczenie silnego przywództwa. Wiele wskazuje również na potrzebę spójności rządu we wspieraniu reformy: jeżeli rząd nie wypowiada się jednym głosem na temat propozycji reformy i nie wypowiada się zdecydowanie na jej korzyść, będzie w ten sposób wysyłał mieszane sygnały dotyczące zaangażowania rządu w reformę. Przywództwo jest w takim stopniu zbiorowe, w jakim jest indywidualne.

Rząd Polski posiada wszystkie zdolności techniczne, zarządcze i przywódcze, jakich potrzebuje do ukończenia reform sposobu rządzenia. Musi jedynie wcielić je w życie. Rząd ukończył istotną rundę konsultacji społecznych na temat większości z 9

średniookresowych zintegrowanych strategii na rzecz wdrażania Strategii Rozwoju Kraju w 2011 r. Kluczowe znaczenie ma obecnie przejście do zatwierdzania pozostałych strategii, aby możliwa była realizacja planów wdrażania, w szczególności zarządzania zasobami ludzkimi, strategii Państwo 2.0 (administracja elektroniczna) oraz strategicznego planowania wdrażania przez państwo w ramach ESS.

Rząd mógłby uwzględnić kolejność działań w ramach wdrażania reformy w następujący sposób:

- Po pierwsze, zatwierdzenie wszystkich pozostałych strategii średniookresowych.
- Następnie wprowadzenie zmian do mechanizmów wdrażania w celu realizowania strategicznych reform państwa, w tym:
 - zatwierdzenie i publikowanie wszystkich pełnomocnictw dla ministerstw centrum oraz stałych komitetów koordynacyjnych;
 - zagwarantowanie, że wszelkie reguły podejmowania decyzji związane z OSR są wdrożone, tak aby z reguły decyzje Rady Ministrów nie były już podejmowane poza tym procesem decyzyjnym (za wyjątkiem okoliczności nadzwyczajnych i kryzysowych);
 - zagwarantowanie, że wszystkie mechanizmy podejmowania decyzji w oparciu o dowody oraz budżetowania zadaniowego zostały wdrożone, tak aby można było rozpocząć przeprowadzanie wewnętrznej analizy skutków tych reform.
- Sporządzony mógłby zostać solidny plan wymiany informacji, który prezentuje Sejmowi i ogółowi społeczeństwa szczegółowy harmonogram rozwoju wdrażania zintegrowanych strategii i reform strategicznych państwa, w tym zawieranie kontraktów terytorialnych z województwami.
 - Rząd mógłby ogłosić, że w cyklu wieloletnim będzie corocznie zdawać sprawozdania do Sejmu i opinii publicznej z postępów wdrażania reformy, w oparciu o prace Komitetu Koordynacyjnego przy wsparciu KPRM, a co bardziej istotne – ze skutków, jakie reformy te wywierają na naturę i zakres podejmowania decyzji.
 - Rząd mógłby również zobowiązać się do składania sprawozdania ze skutków tych reform dla interesu obywateli i przedsiębiorstw w Polsce na koniec cyklu wieloletniego.

Ostatnią fazą przeglądu zarządzania publicznego (Przegląd Polityk Publicznych) w Polsce jest stworzenie i rozszerzenie programu prac wdrażania reformy. OECD będzie współpracować z rządem Polski w zakresie opracowywania ram wdrażania i towarzyszyć rządowi podczas wdrażania w ciągu 2013 r.

Bibliografia

OECD (2012), *Slovenia: Towards a Strategic and Efficient State*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264173262-en>.

Załącznik A

Przypadek e-administracji w Polsce: łączenie kropek

Wprowadzenie

E-administracja to wykorzystywanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), w szczególności Internetu, do ulepszania rządu. E-administracja oferuje duży potencjał w zakresie ulepszenia kształtowania polityki, reform sektora publicznego oraz poprawy świadczenia usług publicznych. W Polsce wykorzystanie tego potencjału wydaje się napotykać szereg problemów. W wielu przypadkach wyzwania te nie wynikają bezpośrednio z kwestii związanych z e-administracją, lecz odzwierciedlają bardziej ogólne wyzwania, przed jakimi stoi kraj i administracja publiczna.

W niniejszym załączniku przedstawiono przypadek e-administracji w Polsce. Pokazuje on, w jaki sposób ogólne wyzwania w zakresie rządu znajdują odzwierciedlenie w wykorzystywaniu ICT i ocenia całkowite osiągnięcia e-administracji. W pierwszej kolejności przedstawiono polskie ramy strategiczne dla e-administracji, a następnie analizę aktualnych polskich mechanizmów organizacji i wdrażania. Następnie zbadana zostanie kwestia świadczenia usług e-administracji i omówiona wartość e-administracji w Polsce. Pomimo że ocena obejmuje ogólny wymiar e-administracji, szczególna uwaga poświęcona zostanie wybranym przykładom z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Na zakończenie oceny te zostaną podsumowane i przedstawione zostaną propozycje przyszłych działań do rozważenia przez polski rząd.

Ramy strategiczne: uzasadnienie i cel e-administracji

Kraje OECD w coraz większym stopniu wykorzystują ICT dla poprawy sprawności i efektywności rządu. Rozwój e-administracji jest w swojej istocie propozycją gruntownego ponownego przemyślenia kształtu polityki i rządowej architektury świadczenia usług publicznych, z wykorzystaniem potencjału nowych technologii (OECD, 2009a). Ponowne pochylenie się nad architekturą świadczenia usług oznacza również nowe sposoby definiowania celu politycznego na wszystkich szczeblach rządu. Zebranie E-Leader's Meeting w Meksyku w 2012 r. pokazało, że kraje OECD aktualnie rozważają sposób, w jaki dokonać „defragmentacji” rządu w celu restrukturyzacji organizacji i przepływu informacji, ulepszenia sprawności rządu w wychodzeniu naprzeciw nieustannie zmieniającym się (i coraz większym) potrzebom użytkowników, a także otwarcia administracji rządowej na osiąganie większej wiarygodności i transparentności poprzez udostępnianie danych sektora publicznego społeczeństwu na jego własny użytek (OECD, 2012d).

W rozdziale 1 opisano główne wyzwania gospodarcze i budżetowe, przed jakimi stoi Polska. Podtrzymanie krajowego wzrostu gospodarczego jest jednym z kluczowych średniookresowych celów strategicznych rządu, wraz z zapewnieniem harmonijnego

rozwoju regionalnego. Te strategiczne cele są realizowane w kontekście starań rządu na rzecz konsolidacji budżetowej i poszukiwania efektywności na wszystkich szczeblach administracji publicznej, szczególnie w kontekście napływu środków z funduszu spójności UE, który to napływ zmniejszy się z czasem, w szczególności po 2020 r. Sprawna administracja publiczna jest warunkiem koniecznym utrzymania wzrostu gospodarczego w czasie. W ciągu ostatnich dwóch dekad Polska doświadczyła znaczącego rozwoju gospodarczego i społecznego i nadal ewoluuje pod względem politycznym i kulturalnym. Potrzeba przygotowania Polski i Polaków na wyzwania jutra jest wysoko na liście priorytetów rządu, podobnie jak uznanie wzmocnienia poziomu zaufania do rządu i jego instytucji. Wyzwania polityczne i gospodarcze mają wpływ na kontekst i priorytety wdrażania e-administracji w Polsce, a wykorzystanie ICT może być kluczowym czynnikiem umożliwiającym realizację tych celów.

„Polska 2030” i „Sprawne Państwo 2011–2020”

W Polsce ogólne ramy strategiczne dla e-administracji zostały sformułowane w długookresowej wizji strategicznej dla kraju „Polska 2030”, a bardziej szczegółowo przedstawiono je w strategii „Sprawne Państwo 2011–2020”. Strategia „Polska 2030” wyznacza ogólny kierunek rządu dla rozwoju społeczeństwa Polski. W ten sposób opowiada się za zintegrowanym przyjęciem ICT we wszystkich aspektach funkcjonowania społeczeństwa. „Polska 2030” nakreśla dziesięć głównych wyzwań dla kraju w ciągu najbliższych dwóch dekad, a wśród nich znajdują się: infrastruktura komunikacyjna, wiedza i umiejętności, produktywność w gospodarce opartej na Internecie oraz na imperatywie efektywnego państwa. Wykorzystanie ICT i e-administracji zajmuje istotne miejsce nie tylko w opisie wyzwań, przed którymi stoi kraj, ale również jako integralny komponent strategiczny odpowiedzi rządu na nie – komponent realizowania strategii „Cyfrowa Polska” (Rada Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, 2009; Tusk, 2011).

Jeden z 9 zintegrowanych planów strategicznych opracowanych w celu wdrażania ram strategicznych, strategia Sprawne Państwo prezentuje średniookresowy plan zreformowania rządu w obrębie instytucji rządowych na szczeblu centralnym. Podkreśla między innymi znaczenie wykorzystywania ICT do wzmocnienia efektywności i sprawności administracji publicznej.

Polska aktualnie dokonuje przeglądu swojego szczegółowego planu strategicznego w zakresie e-administracji. Poprzedni plan rządu dotyczący e-administracji „Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013” został zatwierdzony w 2008 r. Ten plan strategiczny skupiał się na dążeniu do „społeczeństw[a], w którym obywatele i przedsiębiorstwa świadomie wykorzystują potencjał informacji jako wartości ekonomicznej, społecznej i kulturowej, przy efektywnym wsparciu przez nowoczesną i przyjazną administrację publiczną” (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 2008). Plan strategiczny nakierowany na „wzrost dostępności i efektywności usług administracji publicznej przez wykorzystanie ICT do przebudowy procesów wewnętrznych administracji i sposobu świadczenia usług” (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 2008).

„Państwo 2.0” i polskie podejście do e-administracji

W 2011 i 2012 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAC) dokonało przeglądu i rozszerzyło ten plan strategiczny, w szczególności w odniesieniu do wykorzystywania ICT w sektorze publicznym. W kwietniu 2012 r. MAC wydało „Państwo 2.0 – Nowy

start dla e-administracji”. Ten nowy plan strategiczny obejmuje krytyczną analizę stanu e-administracji w Polsce i wykorzystuje rządowy przegląd strategii e-administracji do ukierunkowania przyszłych prac (MAC, 2012a). Przy sporządzaniu oceny, MAC zbadało dużą liczbę kluczowych projektów w zakresie e-administracji i zidentyfikowało zestaw przekrojowych wyzwań mających wpływ na wdrażanie e-administracji. Są to:

1. „Brak kompleksowego, wielowymiarowego i perspektywicznego podejścia do zadań w zakresie cyfryzacji”.
2. „Brak pełnej koordynacji lub instytucjonalnego zorganizowania przygotowywania i wdrażania projektów IT na poziomie rządowym”.
3. „W obecnym podejściu brak kompleksowej wizji nastawionej na użytkownika systemu, która obejmowałaby wszystkie projekty”.
4. „Przygotowanie projektów jest zdominowane przez podejście techniczno-sprzętowe”.
5. „Brak logicznej sekwencyjności w opracowywaniu i realizacji projektów”.
6. „Brak etapowości fizycznej i finansowej w planowaniu oraz wdrażaniu projektów”.
7. „Rezultaty osiągnięte przez dany projekt, takie jak jakość dostarczonych produktów, mogą być niesatysfakcjonujące, jeżeli zbyt wiele projektów zaplanowano do zamknięcia i rozstrzygnięcia w ostatniej fazie bieżącego okresu budżetowego UE”.
8. „Różne instytucje opracowują równoległe systemy nie uwzględniając zgodności czy komunikacji”.
9. „Brakuje rozwiązań odpowiadających na rzeczywiste potrzeby użytkowników, które zmieniają się z czasem”.
10. „Brakuje prowadzenia analiz kosztów dla wdrażania projektów, sieci i systemów”.
11. „Podmioty zainteresowane projektem nie współpracują wystarczająco blisko”.
12. „Harmonogramy wdrażania i budżety wielu projektów nie przewidują czasu na testowanie, wyciąganie wniosków i wprowadzanie poprawek do systemów przed ich wdrożeniem”.
13. „Niektóre decyzje finansowe powiązane z pewnymi zadaniami w okresie 2007–2010 nie były tak przejrzyste, jak powinny być”.

Ocena uwzględnia brak koordynacji w spójnych ramach strategicznych, niewystarczające skupienie się na kosztach rzeczywistych i korzyściach płynących z e-administracji, a także brak kluczowych standardów i umiejętności wdrażania. Raport proponuje „zwrot” w oparciu o cztery zasady: skoncentrowany na użytkowniku plan oparty na swobodniejszym przepływie informacji; punktem wyjścia tego planu są potrzeby obywateli i przedsiębiorstw, czyli realizowanie przez administrację elektroniczną celów w zakresie świadczenia usług, nie zaś wykorzystywanie jej jako środka służącego do zakupu i użytkowania technologii dla samej technologii; przejrzyste i efektywne inwestycje; również neutralność technologiczna, umożliwiająca zrównoważoną konkurencję i sprawne zamówienia publiczne na rynkach publicznych (ramka A.1). Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji opracowało podejście na trzech poziomach (MAC, 2012a):

- poziom programu i projektu: zapewnienie wyższego stopnia interoperacyjności i spójności w tworzeniu projektów e-administracji w perspektywie krótkookresowej;
- poziom polityki rządu: przygotowanie przed końcem 2012 r. nowego „planu informatyzacji państwa” w oparciu o zintegrowane wykorzystanie ICT na rzecz wspierania kształtowania i wdrażania polityki rządu oraz świadczenia usług, nie zaś stosowania po prostu rozwiązań technicznych do konkretnych problemów;
- średniookresowy poziom strategiczny: opracowywanie strategicznych ram e-administracji wraz z nowym programem operacyjnym do wdrożenia w okresie 2014–2020.

Ramka A.1. Państwo 2.0: cztery zasady zintegrowanej informatyzacji

„Zintegrowana informatyzacja” jest wizją działań w oparciu o następujące cztery podstawowe zasady:

- Logiczny i skuteczny obieg informacji, dzięki któremu administracja będzie w stanie szybciej pomóc obywatelowi w wypełnianiu jego obowiązków na rzecz państwa oraz wspierać go w realizacji jego aspiracji. Informatyzacja musi być podporządkowana obiegowi informacji, a nie odwrotnie.
- Racjonalny obieg informacji może zostać zdefiniowany i poddany nadzorowi tylko przez podmiot, który informacji potrzebuje, by obsługiwać obywateli. Mówimy więc o procesach w administracji publicznej i usługach jakie ona zapewnia, a nie o projektach informatycznych. Przy czym właścicielem każdego procesu powinien być nie informatyk, lecz merytorycznie zaangażowany urzędnik lub urząd, który realnie odpowiada za kontakty na linii państwo-obywatel.
- Przejrzysta i efektywna informatyzacja to także taka, w której każdą złotówkę ogląda się ze wszystkich stron, nim zostanie wydana. Wszystkie wybrane i realizowane rozwiązania muszą gwarantować najlepszą możliwą relację wyników do zaangażowanych nakładów.
- Państwo neutralne technologicznie, które musi gwarantować, że dostęp do obywatela nie może być ograniczony tym z jakiego korzysta systemu operacyjnego, a nawet z jakiego korzysta urządzenia (komputer, tablet, smartphone, czy urządzenia, które jeszcze nie istnieją). Dobór rozwiązania musi zapewnić, że państwo może zmienić usługodawcę rozwiązań informatycznych, jeśli współpraca z obecnym nie gwarantuje oczekiwanych korzyści dla obywateli. Państwo powinno stosować takie instrumenty, by nie stało się zakładnikiem konkretnego rozwiązania lub firmy go dostarczającej.

Źródło: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2012), Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.

Skupianie się na osiągnięciu krótko- i średniookresowych celów wydaje się szczególnie istotne. Zapewnienie efektywnej i spójnej koordynacji ponad rządowej jest w większości krajów OECD wyzwaniem. Ponadto, jak ma to miejsce w przypadku Polski, większość krajów OECD nadal wykorzystuje różne sposoby czerpania największych korzyści z lepszego i bardziej zintegrowanego stosowania ICT na rzecz wspierania strategii rządu i świadczenia usług.

Ministerstwa w Polsce poświęcają wiele czasu i zasobów na wykorzystywanie ICT w ramach określonych dziedzin polityki, w zgodności z istniejącymi strategiami i planami. Jednak bez odpowiednich mechanizmów koordynacji, starania te mogą nie prowadzić do nadania dalszego rozpędu, zapewnienia większych synergii i zwiększonej interoperacyjności kraju, brak koordynacji mógłby sprawić, że interoperacyjność będzie jeszcze bardziej skomplikowana i kosztowna.

W sektorze sprawiedliwości, wdrożono kilka inicjatyw na rzecz koordynacji. Wraz ze strategią cyfryzacji resortu sprawiedliwości na lata 2009–2014, Ministerstwo Sprawiedliwości próbuje uwzględnić tę kwestie za pośrednictwem komitetów do spraw koordynacji w ministerstwach (ramka A.2). Takie formalne działania koordynacyjne są próbą zrównoważenia kosztów dodanych zwiększonej koordynacji oraz oczywistych korzyści wynikających ze spójnych i interoperacyjnych usług e-administracji w całym rządzie. Chociaż te formalne mechanizmy koordynacji przyczyniają się do uznania, że współpraca międzyresortowa jest ważna, cyfryzacja sektora sprawiedliwości nie jest blisko powiązana z ogólną organizacją i koordynacją e-administracji w Polsce.

Ramka A.2. Strategia cyfryzacji resortu sprawiedliwości na lata 2009–2014: formalne środki koordynacji

Strategia „Polska 2030” ustanawia cele na rzecz sprawnego i w pełni z informatyzowanego sądownictwa w Polsce. Oznaczałyby to komputeryzację ogółu interakcji między poszczególnymi stronami, na poziomie wewnętrznym, jak również zewnętrznym. Ponadto oznaczałyby dostęp internetowy do wszystkich dostępnych danych i nowe opcje samoobsługi (Ministerstwo Sprawiedliwości, 2012).

Strategia cyfryzacji resortu sprawiedliwości na lata 2009–2014 skupia się na zapewnieniu postępów w „sądownictwie powszechnym” (Ministerstwo Sprawiedliwości, 2012). Agencje zarządzania informacjami będą informatyzować rejestry gruntów w celu zapewnienia dostępu online zarówno do aktualnych, jak i historycznych danych. Ponadto w Departamencie Informatyzacji i Rejestrów Sądowych powołany zostanie Ośrodek Zarządzania Informacją na rzecz wspierania procesów cyfryzacji, w tym na przykład e-sądów. Ministerstwo Sprawiedliwości ma na celu zapewnienie integracji kluczowych rejestrów cyfrowych, takich jak nowa Baza Danych Ksiąg Wieczystych, Krajowy Rejestr Sądowy i Monitor Gospodarczy, a także inne systemy wspierające proces.

Decyzje dotyczące strategii i kluczowych projektów są podejmowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości przy wsparciu jego administracji oraz we współpracy z ministrem administracji i cyfryzacji - współpraca ministerialna jest sformalizowana za pośrednictwem komitetu. Ponadto komitet do spraw finansowania za pośrednictwem funduszy europejskich zostaje włączony tam, gdzie jest to stosowne.

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości (2009), „Strategia Informatyzacji Resortu Sprawiedliwości na lata 2009–2014”, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa; oraz Ministerstwo Sprawiedliwości (2012), „OECD odpowiedź”, niepublikowany dokument roboczy.

Organizacja i wdrażanie e-administracji w Polsce

Dobra organizacja i solidne mechanizmy wdrażania powinny służyć zapewnieniu postępów starań Polski w zakresie cyfryzacji. W niniejszej części przedstawiona zostanie analiza aktualnych struktur instytucjonalnych i obowiązków e-administracji w Polsce. Finansowanie e-administracji zostanie przedstawione w celu uwidocznienia, w jaki

sposób finansowanie projektów jest uzgadniane z celami. Wreszcie, mechanizmy wdrażania zostaną ocenione w celu ustalenia zakresu, w jakim są adekwatnie opracowane i uporządkowane.

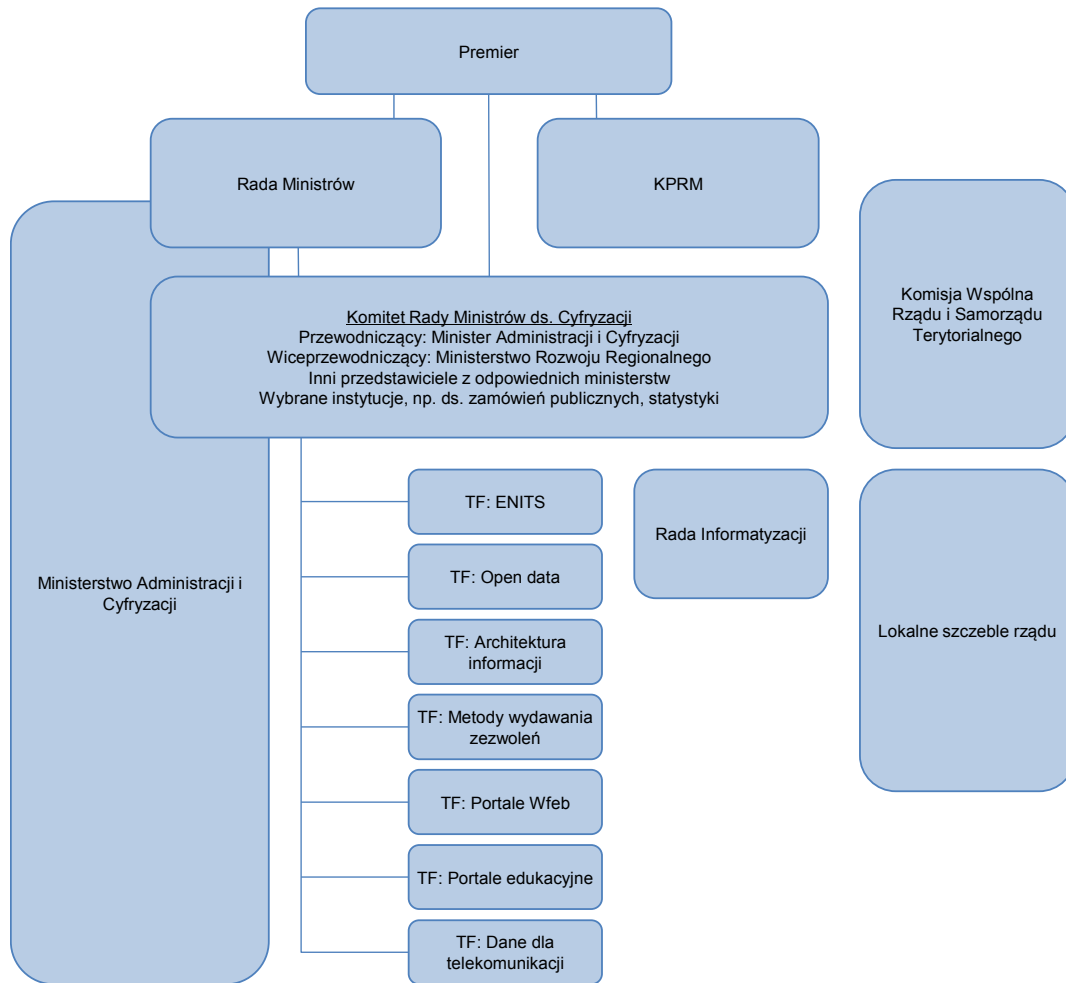
Struktury instytucjonalne e-administracji

Struktury instytucjonalne wdrażania e-administracji zostały niedawno zmienione w celu stworzenia silnej platformy dla przywództwa i koordynacji w zakresie e-administracji. W listopadzie 2011 r. utworzono MAC, konsolidujące obowiązki między innymi administracji publicznej, e-administracji i społeczeństwa cyfrowego w ramach jednego ministerstwa. W styczniu 2012 r. utworzono Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji w celu ulepszenia międzyresortowej koordynacji wdrażania e-administracji. Komitetowi przewodniczy Minister Administracji i Cyfryzacji; jego członkami są sekretarze lub podsekretarze stanu. Minister mianuje członków komitetu. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jest jednym z dwóch wiceprzewodniczących komitetu zapewniających uzgodnienie pod względem funduszy UE. Innymi przedstawicielami są Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Komunikacji Elektronicznej i Główny Urząd Statystyczny, a także przedstawiciele innych instytucji, w tym Rady Informatyzacji, która włącza środowisko akademickie, społeczeństwo obywatelskie i inne zewnętrzne podmioty zainteresowane, a także radę dyrektorów, dostarczając platformę koordynacji i wymiany wiedzy wśród urzędników państwowych wyższego szczebla w obrębie całej administracji. Stworzono kilka specjalnych zespołów zadaniowych wspierających komitet. Strukturę tę przedstawiono na rysunku A.1.

Mechanizmy rządzenia również zostały wzmocnione w celu zapewnienia ściślejszej koordynacji planów e-administracji z określonymi projektami. Wszystkie nowe projekty e-administracji powyżej progu 5 mln zł (czyli około 1,2 mln EUR) wymagają teraz zatwierdzenia Komitetu ds. Cyfryzacji. Pozwoli to na silniejszą i bardziej efektywną koordynację projektów e-administracji, chociaż wydaje się, że nie obejmuje to przeglądów istniejących większych projektów. Ponadto rozmowy przeprowadzone z urzędnikami wskazują, że innym ogólnym wyzwaniem w administracji publicznej jest poziomy przepływ informacji, zarówno między ministerstwami, jak i pionowo, między centrum a samorządami. Jeżeli odpowiednie informacje nie przepływają w sposób prawidłowy na wszystkich szczeblach kształtowania polityki, istnieje wysokie ryzyko, że uzgodnienie i spójność będą trudne do osiągnięcia. Obejmuje to nie tylko uprawnienia polityczne lub zatwierdzanie projektów, lecz również bardziej operacyjną współpracę między ministerstwami i poszczególnymi szczeblami rządu.

Reformy decentralizacyjne na początku lat 90. XX wieku zmieniły podstawy rozwoju e-administracji (Zawicki i in., 2012). Obecnie odpowiedzialność administracji na szczeblach rządu niższych niż krajowy nie jest jasno zdefiniowana, podobnie zakres, w jakim rządy te mają zostać zaangażowane w kształtowanie polityki krajowej w zakresie e-administracji. Ogólnie, świadczenie usług przez samorząd terytorialny, w tym usług online, pozostaje pod odrębną jurysdykcją poszczególnych szczebli samorządu (czyli na szczeblu regionalnym, okręgowym i gminnym). Koordynacja pionowa i współpraca pomiędzy szczeblami rządu nabierają dodatkowego znaczenia w kontekście wspólnego korzystania z kanałów świadczenia usług, takich jak portal obywateli o nazwie ePUAP (Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej); lub wdrażania wspólnych czynników napędzających, takich jak wspólny podpis cyfrowy lub wspólne standardy umożliwiające interoperacyjność, czyli zdolność do dzielenia się usługami i danymi. W celu wspierania powyższych, stosowanie ogólnego ustawodawstwa wykonawczego e-administracji zostaje rozszerzone na wszystkie szczeble rządu.

Rysunek A.1. Struktura instytucjonalna koordynacji e-administracji w Polsce



Przypis: ENITS: Międzyinstytucjonalny Zespół Wykonawczy dla Projektu „System Informatyczny Powiadomienia Ratunkowego SI PR”.

Źródło: OECD, w oparciu o www.premier.gov.pl oraz www.mac.gov.pl, dostęp dn. 2 czerwca 2012 r.

Wzmocnienie zdolności do zwiększania zaangażowania w kształtowanie polityki i świadczenie usług jest ważnym wyzwaniem w Polsce i ma kluczowe znaczenie dla budowania zaufania do rządu. Jest to szczególnie istotne na poszczególnych szczeblach samorządu, zważywszy na szeroko zakrojoną rolę samorządów regionalnych i lokalnych dla obywateli i przedsiębiorstw. Ta silna rola na szczeblu samorządowym stanowi wyzwanie pod względem e-administracji: kiedy kanały świadczenia usług (takie jak wspólne portale rządowe), funkcji lub ustandaryzowanych procesów zostają skonsolidowane lub połączone w całym kraju, samorzady terytorialne muszą dokonać zmian i ponownie zdefiniować rolę, jaką odgrywają w świadczeniu usług. Doświadczenia w krajach OECD sugerują, że może oznaczać to, iż samorzady lokalne mogą odegrać mniejszą rolę pod względem świadczenia usług „infrastrukturalnych” i komponentów; czasem może oznaczać nowe szanse skupienia się na polityce lokalnej i zaangażowania, a nie reformowania podstawowych usług online na wszystkich szczeblach samorządu (zob. na przykład OECD, 2010).

Chociaż wyższy poziom lokalnego zaangażowania, zarówno ze strony obywateli, jak i urzędników państwowych, wydaje się pożądany, w Polsce nadal istnieje „przeźreń” dla określenia wartości dodanej wkładu ze szczebla samorządowego w bardziej przejrzyste kształtowanie polityki e-administracji. To silniejsze uczestnictwo szczebla niższego niż krajowy mogłoby nastąpić równoległe do egzekwowania na szczeblu państwowym, na przykład zarządzania krajowego i koordynacji międzyrządowych kanałów usług, czynników umożliwiających realizację lub innych wspólnych komponentów świadczenia usług online.

Finansowanie e-administracji

Okazało się, że trudno jednoznacznie ustalić całkowite kwoty finansowania, jakie są inwestowane w dostarczanie towarów i usług ICT w Polsce. Jedne szacunki UE wskazują na 2,1% PKB (ogólnie w odniesieniu do wydatków społeczeństwa informacyjnego), nieco mniej niż średnia UE, wynosząca 2,4% PKB (Komisja Europejska, 2012a). Pomiary wydatków na ICT wykonane przez OECD, wyrażone jako odsetek PKB, pokazują niższą wielkość – od 0,1% do 0,8% polskiego PKB (OECD, 2011d).

Lwia część inwestycji w gospodarkę internetową i e-administrację w Polsce finansowana jest ze środków UE. W szczególności Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego przewiduje dwie osie priorytetowe: oś priorytetowa 7 Programu Operacyjnego Społeczeństwo Informacyjne i oś priorytetowa 8 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, obejmujące zaplanowane budżety projektów wynoszące, odpowiednio, około 788 mln EUR i 1 416 mln EUR w latach 2007–2015. Instytucją zarządzającą jest Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji albo Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Bardziej precyzyjne dane dotyczące wydatkowania na infrastrukturę komunikacyjną, gospodarkę internetową i usługi e-administracji nie są dostępne. Z całkowitego wydatkowania na administrację elektroniczną i wydatki na ICT, rząd polski współfinansuje jedynie niewielką część.

Niektórzy urzędnicy rządowi wspomnieli, że zarządzanie budżetami projektów ICT skupia się na spełnianiu wymogów finansowania ze środków UE w większym stopniu niż na efektywnym niezależnym zarządzaniu projektami. Wydaje się, że znajduje to odzwierciedlenie w sprawozdaniach z wdrażania projektów, których budżety są zazwyczaj wspierane z funduszy UE. Sprawozdawczość nie obejmuje więc kosztów działań operacyjnych i technicznych, które zazwyczaj ponosi państwo. Sprawozdawczość nie obejmuje zatem przyszłych kosztów operacyjnych, które zostaną poniesione przez właścicieli systemu i poświęca ograniczoną uwagę korzyściom, w szczególności korzyściom finansowym. Chociaż nie ma charakteru indykatywnego, tabela A.1 ilustruje tendencję braku kwantyfikacji korzyści w sprawozdawczości zarządzania projektem.

Tabela A.1 przedstawia wyzwania związane z pomiarem korzyści e-administracji. Chociaż nakłady projektu w rozumieniu środków budżetowych są kwantyfikowane, produkty i wyniki projektu nie są kwantyfikowane, a jedynie opisywane w ujęciu ogólnym. Model sprawozdawczości z zarządzania projektami e-administracji skupiający się nie tylko na technicznym wdrażaniu projektów, lecz również na stopniu realizacji kwantyfikowanych korzyści, mógłby poprawić jakość zarządzania projektami w zakresie e-administracji. Sprawozdawczość prowadzona w oparciu o rezultaty i skuteczność działania mogłaby ponadto być zgodna ze staraniami Polski na rzecz wprowadzenia i wdrożenia systemu budżetowania zadaniowego. Obecny brak liderów w tym obszarze mógłby po części tłumaczyć trudności doświadczane pod względem definiowania skuteczności działania i reagowania w tej sprawie.

Tabela A.1. Przykład statusu projektu: system informacji ZUS

ZUS*: Opracowanie systemu informacji ZUS z dostępem do usług elektronicznych	Dzięki modernizacji, ZUS może pracować sprawniej i szybko odpowiadać na pytania klientów indywidualnych. Zwiększona dostępność i bezpieczeństwo usług cyfrowych dla płatników i dla celów systemu usług inspektorów kontroli ZUS.	31 grudnia 2013 r. (100 mln PLN)
--	--	-------------------------------------

Przypis: * Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Źródło: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2012), Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.

Kraje OECD, takie jak Australia, Dania czy Wielka Brytania, rozpoczęły prace nad dojrzałym podejściem do zarządzania projektami ICT poprzez pracę nad modelami ICT „business case”, które obejmują systematyczną kwantyfikację kosztów i korzyści, w tym korzyści opartych na wynikach. Zob. ramka A.3 prezentująca duński model „business case” i stosowane w odniesieniu do niego rządowe metody.

Mechanizmy wdrażania e-administracji

Wdrażanie ICT w ramach publicznej administracji napotykało problemy w większości krajów OECD, a w Polsce znaczące wyzwania w zakresie wdrażania e-administracji. Projekty IT zazwyczaj napotykają trudności, takie jak dotrzymanie ambitnych terminów, uwzględnianie zmieniających się potrzeb biznesowych, radzenie sobie ze szczegółami natury technologicznej, które szybko zmieniają się i wpływają na zdolność wdrażania projektu zgodnie z jego początkowym planem.¹

Ramka A.3. Wykorzystanie „business cases”: model duński

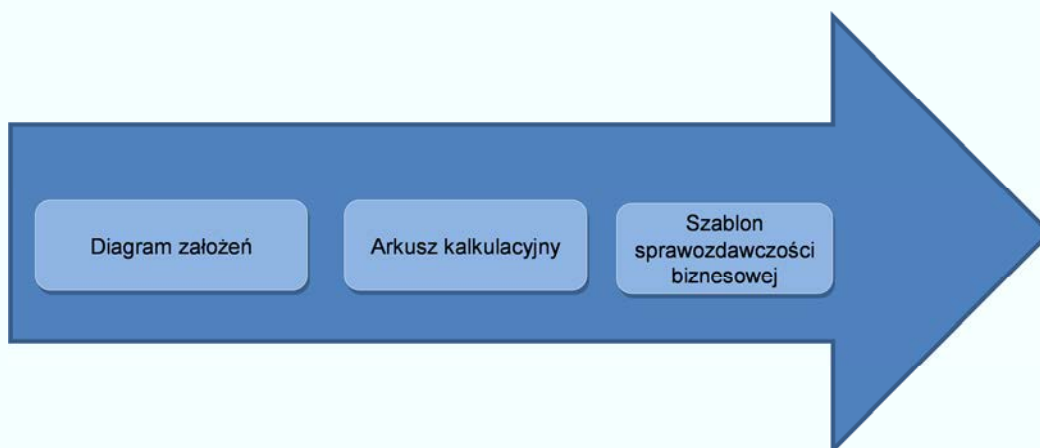
Duński rząd wprowadził stosowanie jednego wspólnego modelu projektowego dla projektów ICT we wszystkich organach rządowych na szczeblu centralnym, dla wszystkich doradców i dostawców, w celu osiągnięcia poprawy współczynnika powodzenia projektów ICT w sektorze publicznym. W ramach uzupełnienia wspólnej metodologii projektu, obowiązkowe stosowanie wspólnego modelu „business case” zostało wprowadzone jako wymóg podstawowy dla wszystkich projektów ICT przekraczających kwotę 10 mln DKK (ok. 1,35 mln EUR).

Celem modelu „business case” jest zapewnienie ram dla objaśniania wartości dodanej proponowanego projektu i dostarczenie dobrze ugruntowanych sposobów zarządzania wdrażaniem projektów i osiągania szacowanych zysków. W tym sposób model „business case” ma na celu zapewnienie lepszego podejmowania decyzji w oparciu o dowody i lepszego zarządzania zasobami w ramach projektów ICT. Ustandaryzowana sprawozdawczość dla wszystkich projektów umożliwia również robienie zestawień i zarządzanie portfelem w obrębie państwa. Model „business case” obejmuje analizę szeregu tematów, w tym:

Ramka A.3. Wykorzystanie „business cases”: model duński (cd.)

- fazy projektów i transfery ponadfunkcjonalne;
- zapewnianie podstawowych danych finansowych dotyczących szacowanych kosztów i korzyści (nakładów i produktów), a ponadto ustandaryzowany ogląd założeń leżących u podstaw projektu, co pozwala decydentom uzyskać szerszy kontekst przy podejmowaniu decyzji;
- realistyczne budżetowanie zapewniające fundament pod ulepszone zarządzanie projektem i ryzykiem. Element zarządzania ryzykiem obejmuje wykorzystanie korekt ryzyka do średniej ważonej, a dla projektów powyżej 60 mln DKK, również w zakresie symulacji metodą Monte Carlo;¹
- objaśnienie ryzyka finansowego (wraz z klasyczną analizą ryzyka) za pomocą modelu biznesowego;
- analiza korzyści i kosztów, tam gdzie kontrolerzy finansowi są kluczowymi podmiotami w opracowywaniu, monitorowaniu i realizacji „business cases”. Ten, kto ponosi koszty i kto czerpie zyski – to podstawowa informacja.

Stosowanie modelu „business case” jest zorganizowane w ramach trzech etapów, co zilustrowano poniżej, obejmujących rozkład założeń w diagramie, wprowadzanie wartości do szablonu arkusza kalkulacyjnego i stosowanie szablonu do sprawozdawczości z działalności i z zarządzania.



Wzmocniona organizacja rządu została wprowadzona wraz z modelem „business case”. Obejmuje ona, oprócz innych kluczowych środków, lepsze zarządzanie projektami wysokiego ryzyka oraz powołanie Rządowej Rady ds. Projektów, która prowadzi regularne kwantytatywne oceny ryzyka i uwzględnia finansowanie, zakres i następstwa, zasoby i kompetencje, technologię i własność, skupiając się na czerpaniu korzyści. Regularne oceny ryzyka są uzupełniane za pomocą zewnętrznych przeglądów prowadzonych zgodnie z zaleceniami Rządowej Rady ds. Projektów.

Przypis: 1. Metoda Monte Carlo jest sposobem szacunkowego określania prawdopodobnej zmienności, na przykład w wynikach danego projektu ICT. Zapewnia to podstawy dla lepszej oceny i zarządzania ryzykiem projektu.

Źródło: Digitaliseringsstyrelsen (2012), „Statens business case-model”, Kopenhaga, www.digst.dk/Styring/Statens-projektmodel/Statens-Business-Casemodel, dostęp dn. 17 maja 2012 r.

Coraz bardziej niezbędne staje się przyjęcie przejrzystej wizji i sprawnego podejścia do rozwoju i wdrażania e-administracji (OECD, 2012d). Na szczeblu organizacyjnym oznacza to, że organizacje sektora publicznego powinny być w stanie połączyć wizje biznesu i zarządzania oraz plany z wiedzą operacyjną z administracji, w odniesieniu do procesów administracyjnych oraz możliwości i ograniczeń technicznych. MAC koncentruje się na umiejętnościach rozwoju e-administracji w instytucjach rządowych na szczeblu centralnym (ramka A.4), jednak wydaje się, że obecnie w Polsce istnieje luka pomiędzy podejściem politycznym i biznesowym a rodzajami bardziej technicznego podejścia do e-administracji (zob. analiza przedstawiona w „Państwo 2.0”).

Jasne przekazanie spójnej wizji e-administracji wszystkim istotnym zainteresowanym podmiotom na wszystkich szczeblach w Polsce mogłoby być w tym względzie pomocne. Zagwarantowanie, że informacje techniczne od wszystkich istotnych podmiotów zostają włączone do oddolnego podejmowania decyzji byłoby również pomocnym środkiem. Niektóre kraje OECD kładą nacisk na stałą nieformalną koordynację podmiotów zainteresowanych. Polska administracja publiczna zazwyczaj kładzie nacisk na formułowanie polityki w zakresie e-administracji, nie zaś na jej wdrażanie i monitorowanie (Zawicki i in., 2012), z akcentem na przyjmowanie przepisów na rzecz wdrażania usług e-administracji. Przyjęto kilka ustaw umożliwiających administrację elektroniczną, w tym ustawę o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne która przyznaje obywatelom i przedsiębiorstwom prawo do elektronicznego kontaktowania się z organami sektora publicznego. Ponadto ustanawia wspólny system interoperacyjności dla systemów IT sektora publicznego (Komisja Europejska, 2012a). Jako taka, interoperacyjność jest głównym czynnikiem determinującym ustandaryzowane podejście do cyfryzacji, chociaż rozmowy z urzędnikami państwowymi sugerują, że kilka kwestii związanych z jej wdrożeniem pozostaje nierozwiązanych.

Ocena skutków regulacji (OSR) są systematycznie prowadzona w ramach przygotowywania nowych przepisów (zob. rozdział 3). Chociaż wiele istotnych elementów zostało już wdrożonych, analiza wykazała lukę we wdrażaniu OSR (OECD, 2011f). OSR nie są, jak się wydaje, aktywnie stosowane w celu ukierunkowania podejmowania decyzji politycznych, chociaż niedawno zapoczątkowano wprowadzanie reform. Potencjał ulepszenia polityki za pośrednictwem lepszych danych o wpływie polityki nie jest w pełni wykorzystywany. Jest tak prawdopodobnie również w przypadku e-administracji. Ponadto pomimo wprowadzenia z zasady odpowiedniej metodologii stosowania ICT w ramach OSR, metodologia ta najczęściej nie zostaje w pełni zastosowana, ponieważ nadal istnieje potrzeba nabycia umiejętności wymaganych do oceny wartości (np. kosztów i korzyści) projektów ICT. Budowanie niezbędnej zdolności oceny strategii, programów i projektów e-administracji w sposób prawidłowy, poprawi wdrażanie regulacji w zakresie e-administracji w całym rządzie.

Pomimo znaczącej uwagi, jaką w polskiej polityce poświęca się podejściu ustawowemu i regulacyjnemu i wykorzystywaniu go jako głównego narzędzia do wdrażania e-administracji, możliwe jest rozważenie również innych narzędzi w zakresie rządzenia. Stosowanie zachęt (na przykład konkurencji wewnętrznej, badań porównawczych, ustalania cen itd.) nie wydaje się być w pełni zintegrowane i wykorzystywane w tym obszarze e-administracji. Wskaźniki skuteczności działania są zazwyczaj ogólne, nie są łatwe do określenia ilościowego i trudne do zastosowania jako narzędzie służące wykazaniu odpowiedzialności. Niektóre kraje OECD wykorzystują wskaźniki skuteczności działania e-administracji do celów odpowiedzialności i sprawozdawczości. Na przykład Francja powołała urzędnika odpowiedzialnego za

skuteczność programów zatwierdzonych w rocznym budżecie w celu zapewnienia odpowiedzialności w ramach wykonywania budżetu zadaniowego. Innym sposobem poprawy odpowiedzialności na rzecz osiągania celów e-administracji może być zastosowanie wewnętrznej analizy porównawczej – przejrzystego monitorowania e-administracji, wspierających zachęt w celu podniesienia skuteczności, na przykład zastosowanie okresowych sprawozdań wojewodów w celu wykazania postępów wdrażania e-administracji.

Innym wprowadzonym instrumentem zarządzania administracją elektroniczną na szczeblu centralnym i lokalnym jest stosowanie kontraktów. Kontrakty terytorialne (zob. rozdział 4), które będą negocjowane z województwami przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego mogłyby zostać wykorzystane do wdrażania i monitorowania postępów we wdrażaniu strategii e-administracji w kontekście wyników polityki dla e-administracji, jak określono w instrumencie planowania w dokumencie „Państwo 2.0”. Jako że z całym prawdopodobieństwem kontrakty te pozostaną ogólnymi narzędziami zarządzania na szczeblu centralnym i lokalnym, istotne będzie skupienie się na wspieraniu określonych zadań w ramach wdrażania e-administracji przez samorządy, poprzez dodatkowe specjalne finansowanie. Oznacza to, że mechanizmy wdrażania e-administracji na szczeblu centralnym i lokalnym mogłyby skupić się na pozytywnych zachętach (oprócz odnośnych przepisów prawa krajowego), takich jak tworzenie platform cyfrowych i dostępnych nieodpłatnie rozwiązań dla samorządów.

Wiele krajów poczyniło postępy w pracy nad wspólnym podejściem do modeli zarządzania projektami dla e-administracji. Wraz z coraz większą liczbą projektów poziomych wzrasta zapotrzebowanie na jednolitą koordynację. Można to ułatwić między innymi poprzez wspólny język dla zarządzania, procesów i praktyk sprawozdawczych w ramach projektów. Rozwój i stosowanie modelu zarządzania projektami IT o nazwie Prince2 jest jednym z przykładów. Zintegrowane wykorzystywanie „business cases” w takich modelach zarządzania projektami IT (zob. przykład Danii powyżej) ma zasadnicze znaczenie.²

Świadczenie usług i dostępność

Dojrzała e-administracja wymaga dostępu do odpowiedniej infrastruktury komunikacyjnej zapewniającej niezbędne czynniki umożliwiające wdrażanie e-administracji przy jednoczesnym utworzeniu kanałów świadczenia usług i ustaleniu priorytetów w tym zakresie, w celu zapewnienia obywatelom i przedsiębiorcom dojrzałości świadczenia usług online. Infrastruktura komunikacyjna jest kluczowym czynnikiem umożliwiającym wzrost gospodarczy, jak również świadczenie usług w zakresie e-administracji i jej wykorzystywanie.

Polska plasuje się nadal poniżej średniej OECD pod względem zapewniania infrastruktury komunikacyjnej, pomimo znaczących inwestycji, chociaż obraz różni się w zależności od zastosowanego miernika. Ogólny dostęp do Internetu pozostaje niższy niż w UE-27, a także niższy od średniej w OECD.

Polska plasuje się poniżej średniej OECD pod względem liczby abonentów stacjonarnego szerokopasmowego dostępu do Internetu (14,3% w Polsce w porównaniu ze średnią OECD wynoszącą 25,1%). Większość abonentów stacjonarnego szerokopasmowego Internetu posiada dostęp przez DSL lub kablony (OECD, 2012c). Jednak liczba abonentów bezprzewodowego szerokopasmowego dostępu do Internetu kształtuje się nieco powyżej średniej OECD (50,9% w Polsce, średnia OECD to 47,9%). Jedyne niewielka część obejmuje wyłącznie transmisję danych, znaczna większość to

standardowe abonamenty komórkowe z możliwością przesyłu danych (OECD, 2012c). Ceny Internetu szerokopasmowego są stosunkowo wysokie, jednak kształtują się w pobliżu średniej OECD (OECD, 2012c).

Ramka A.4. Przyszły projekt „Nowoczesne kadry polskiej teleinformatyki administracji publicznej”

Projekt „Nowoczesne kadry polskiej teleinformatyki administracji publicznej” jest programem budowania kompetencji na rzecz wymiany doświadczeń, skierowanym do kadr wysokiego i średniego szczebla, odpowiedzialnych za zarządzanie i wdrażanie ICT w administracji publicznej. Projekt został opracowany jako spójny zestaw środków mających na celu rozwój kompetencji i e-umiejętności, budowanie współpracy i potencjału dla wspólnych działań obejmujących różne urzędy i ministerstwa, wymianę najlepszych praktyk i włączanie specjalistów IT do administracji. Konieczność ulepszenia i wykorzystania e-administracji została włączona do tego projektu. Misją jest stworzenie sprawnej administracji, zdolnej do mądrego wykorzystywania, z korzyścią dla obywateli, możliwości oferowanych przez nowoczesną technologię.

Projekt będzie składał się z różnych działań mających na celu stworzenie relacji poziomych pomiędzy różnymi instytucjami i pracownikami odpowiedzialnymi za cyfryzację i rozwój ICT, umożliwiając im rozpowszechnianie najlepszych praktyk i doświadczeń zawodowych oraz angażując we wspólne projekty IT. Zostanie to ułatwione poprzez:

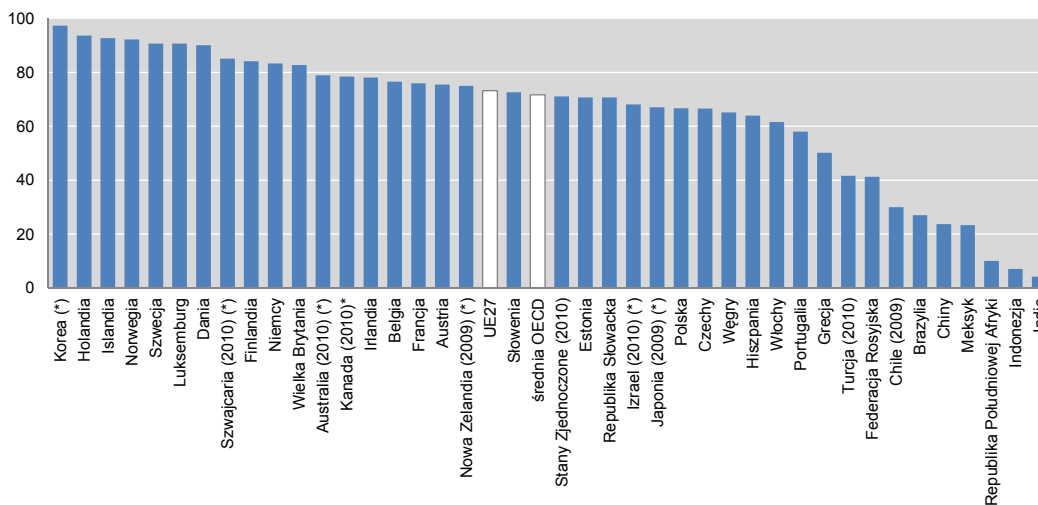
- studia podyplomowe dla dyrektorów ds. IT w administracji rządowej;
- podobne studia skierowane do kierowników projektów IT, projektantów systemów i architektów rozwiązań teleinformatycznych;
- szereg seminariów dla specjalistów IT i ekspertów z administracji;
- dokumenty i opracowania towarzyszące seminariom oraz wspieranie rezultatów rozpowszechniania i wniosków z nich płynących;
- wspólną wirtualną platformę wymiany poglądów i doświadczeń;
- think-tank gromadzący liderów opinii wśród pracowników branży IT;
- pilotażowy projekt dotyczący wdrażania wybranych profili opartych na kwalifikacjach do strategii zasobów ludzkich w dwóch instytucjach rządowych.

Jako taki projekt może pomóc w osiągnięciu wyższego stopnia koordynacji i współpracy międzyrządowej. Wdrażanie projektu zaplanowano na okres 2012–2015. Chociaż, jak wynika z rozmów z polskimi urzędnikami państwowymi, rozumieją oni wyzwanie zapewnienia niezbędnych umiejętności do połączenia polityki, administracji i wykorzystywania technologii, nie wiadomo dokładnie, w jaki sposób planowane projekty w zakresie zasobów ludzkich będą radzić sobie z tym wyzwaniem.

Źródło: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2012), „Request for Information, Public Governance Review of Poland”, niepublikowany dokument roboczy.

Sytuacja ta odzwierciedla starania rządu na rzecz zapewnienia względnie sprawiedliwego dostępu do Internetu we wszystkich regionach kraju: regiony najslabiej rozwinięte osiągnęły większą dojrzałość stopnia dostępu do Internetu w gospodarstwach domowych. Przedstawiono to na rysunku A.3, wskazującym regionalne różnice, a także poszczególne zmiany. w dostępie gospodarstw domowych do Internetu w regionach w latach 2006–2010.

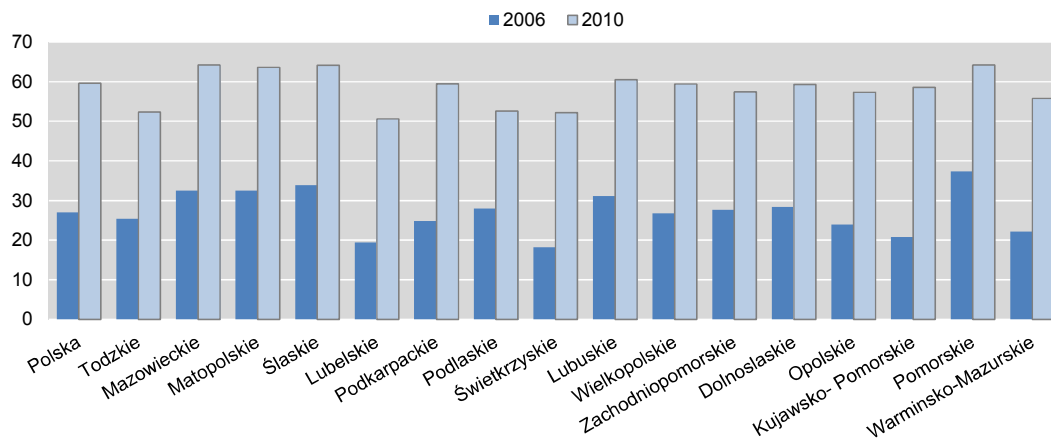
Rysunek A.2. Gospodarstwa domowe z dostępem do Internetu (dane z 2010 r. lub najnowsze dostępne)



Przypis: Dostęp do Internetu za pośrednictwem dowolnego urządzenia (komputera stacjonarnego, komputera przenośnego, telewizji, telefonu komórkowego itd.). W przypadku Australii dane opierają się na wielopoziomowej próbie obszarów obejmujących lokale prywatne i o innym przeznaczeniu Gospodarstwa domowe z odległych i mało zaludnionych części Australii zostały wykluczone z badania. Dane dla Australii obejmują osoby w wieku od 15 lat, z wyjątkiem żołnierzy zawodowych, niektórych pracowników dyplomacji i pracowników administracji przebywających na placówkach w innych krajach. Dane dla Kanady obejmują wszystkie dziesięć prowincji (z wykluczeniem terytoriów). Dane dla Nowej Zelandii: informacje opierają się na prywatnych gospodarstwach domowych. Budynki przeznaczone tylko dla gości, na przykład hotele, zostały wykluczone. Dane dla Szwajcarii za rok 2010 obejmują wszystkie prywatne gospodarstwa domowe z co najmniej jednym członkiem w wieku od 16 do 74 lat.

Źródło: OECD, ICT Database; and Eurostat (2012), „Community Survey on ICT Usage in Households and by Individuals”, czerwiec; oraz dla krajów spoza OECD: International Telecommunication Union (ITU), World Telecommunication/ICT Indicators 2012 database, czerwiec 2012 r.

Rysunek A.3. Regionalny dostęp gospodarstw domowych do Internetu, w podziale na regiony (2006–2010)



Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2012) „Internet w Polsce”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Czynniki poziome umożliwiające wdrażanie e-administracji

Pomimo że „back office” zajmuje się wewnętrznymi działaniami organizacji, „front office” prezentuje ją w taki sposób, w jaki jest postrzegana z zewnątrz. Efektywny i sprawnie działający „back office” jest warunkiem koniecznym dla dobrego świadczenia usług przez „front-office”. Istnienie horyzontalnych czynników umożliwiających wdrażanie może być istotnym narzędziem ułatwiającym działania „back-office”. Polska posiada pewne czynniki umożliwiające wdrażanie, podczas gdy innych nadal brakuje.

Podstawowe rejestry istnieją w Polsce, umożliwiając udostępnianie weryfikacji podstawowych informacji dotyczących obywateli i podmiotów gospodarczych w świadczeniu usług publicznych. Jednak pełna integracja i operacyjne wykorzystanie poziomych czynników umożliwiających wdrażanie w ramach świadczenia usług online odbiegają od doskonałości (Capgemini i in., 2011). Na przykład:

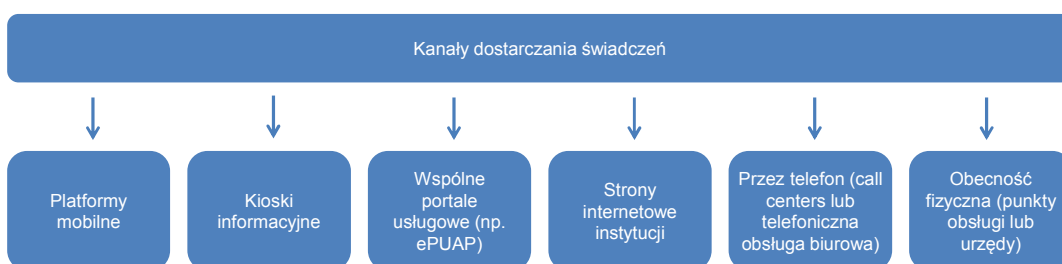
- podpis elektroniczny istnieje równolegle z tak zwanymi zaufanymi profilami, co umożliwia obywatelom i przedsiębiorstwom bezpieczną komunikację. Pojedynczy podpis wydaje się możliwy dzięki uwierzytelnionej identyfikacji (MAC, 2012b);
- Ustawa o podpisie elektronicznym została przyjęta we wrześniu 2001 r., jednak wydaje się nie być w pełni wdrażana. Na przykład procesy administracyjne dla kontaktowania władz drogą elektroniczną nie istnieją w całym kraju (MAC, 2012c). Format identyfikacji wydaje się przechodzić proces odnowy poprzez wprowadzenie elektronicznych dowodów osobistych w Polsce (Komisja Europejska, 2012a);
- płatności elektroniczne na rzecz administracji publicznej są również dokonywane poprzez serwis Paybynet utworzony przez Krajową Izbę Rozliczeniową (Komisja Europejska, 2012a);
- płatności elektroniczne zostały również uruchomione na krajowym portalu ePUAP, chociaż bardzo nieliczne podmioty rządowe przystąpiły do systemu płatności w celu wspierania świadczonych przez nie usług (MAC, 2012c). Ponadto usługa ta dostępna jest jedynie w niektórych bankach.

Pełne wdrożenie czynników poziomych umożliwiających wdrażanie i zapewnienie ich spójnego i jednolitego wykorzystywania wydaje się stanowić problem dla Polski. Rząd nie stworzył kompleksowej architektury definiującej sposób, w jaki poszczególne czynniki miałyby być ze sobą powiązane. Pomimo przyjęcia Ustawy o informatyzacji i interoperacyjności, otwarte ramy interoperacyjności nie zostały jeszcze w pełni ustanowione (Capgemini i in., 2011). Ma to poważne następstwa dla elastyczności zamówień publicznych: na przykład na poszczególnych szczeblach administracji, średnio jedynie 42% organów jest zdania, że byłyby w stanie przejść na inny system (MAC, 2012c). Otwarte standardy ramowe dla bardziej spójnej współpracy rządowej zostały wymienione jako istotne w dokumencie „Państwo 2.0” (MAC, 2012a). Chociaż osiągnięcie interoperacyjności wydaje się zazwyczaj nastrożać trudności z technicznego punktu widzenia, zapewnienie interoperacyjności między organizacjami jest również, a może nawet bardziej, problematyczne; tymczasem osiągnięcie jej jest konieczne dla pełnego, udanego wdrożenia interoperacyjności.

Kanały dostarczania świadczeń

Określenie prawidłowej równowagi pomiędzy poszczególnymi kanałami świadczenia usług jest kluczową kwestią w większości krajów OECD. Polska przyjęła podejście zakładające świadczenie wielu usług, nadal w przeważającej mierze wymagających fizycznej obecności klienta w dziale obsługi, do czego dodawane są usługi online, a także inne kanały świadczenia usług, takie jak call center. Wiele podstawowych usług dostępnych jest online, na przykład składanie zeznań podatkowych i ubieganie się o świadczenia dla bezrobotnych. Inne nie są jeszcze w pełni dostępne online, w tym rejestrowanie pojazdów i wnioski o wydanie pozwolenia na budowę (Capgemini i in., 2011).

Rysunek A.4. Kanały dostarczania świadczeń w Polsce



Źródło: epuap.pl; mac.gov.pl; Komisja Europejska (2012a), „E-Government in Poland”, e-government Factsheets, Version 15.0, Unia Europejska, Bruksela, <http://epractice.eu>; Ministerstwo Sprawiedliwości (2012), „Odpowiedź OECD”, niepublikowany dokument roboczy; oraz rozmowy z urzędnikami państwowymi.

Cyfrowe kioski informacyjne również zostały stworzone na szczeblu lokalnym umożliwiając wspieranie świadczenia usług, na przykład w odniesieniu do obowiązków policji. Dodatkowe kioski usługowo-informacyjne są tworzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości w celu promowania takich usług jak rejestry cyfrowe. Niektóre usługi mobilne istnieją, jednak korzystanie z nich nie jest rozpowszechnione. Podczas gdy zintegrowany portal krajowy ePUAP (ramka A.5) został wprowadzony jako główny polski kanał świadczenia usług „(...) istnieje jedynie niewielka liczba usług elektronicznych dostępnych za pośrednictwem portalu dla obywateli i przedsiębiorstw (...) i usługi te są wykorzystywane jedynie w ograniczonym stopniu” (MAC, 2012a).

Jednym z wyzwań, przed którymi stoi Polska jest brak zachęt dla podmiotów na wszystkich szczeblach administracji publicznej w zakresie świadczenia usług przez Internet. Ten brak zachęt wydaje się również obejmować świadczenie usług przez władze za pośrednictwem ich własnych stron lub portali internetowych. Usługi online są realizowane głównie za pośrednictwem stron internetowych pojedynczych instytucji (Komisja Europejska, 2012a). Innym przykładem jest korzystanie z elektronicznych skrzynek podawczych przez różne instytucje; choć 87% podaje adres skrzynki podawczej na swojej stronie, jedynie 69% dostarcza adres za pośrednictwem portalu ePUAP (MAC, 2012c). Do tego należy dodać jeszcze brak zaufania do portalu, być może spowodowany brakiem jasno określonego właściciela odpowiedzialnego za rozwój i utrzymanie portalu.

W dokumencie „Państwo 2.0” zasugerowano skupienie poprawek świadczenia usług na już zdefiniowanych kluczowych usługach, takich jak 20 usług mierzonych przez Unię Europejską (zob. kolejna część poświęcona świadczeniu usług online). Chociaż podejście to może być wykonalne, mogłoby skorzystać na ukierunkowaniu poprzez działania w

zakresie opłacalności wdrażania usług online w celu ustanowienia odpowiedniej hierarchii priorytetów w świadczeniu usług online. Dane, które porównują różnice w kosztach dostępnych kanałów świadczenia usług nie są gromadzone.

Promocja platformy ePUAP, jak się wydaje, nie skłoniła obywateli do korzystania z usług świadczonych przez portal. Chociaż starania w ramach promocji ePUAP mogły być źle rozplanowane w czasie, zważywszy na ograniczoną dostępność „dojrzałych” usług portalu, systematyczna promocja świadczenia usług online nie została przeprowadzona. Jednak Polska czyni postępy w promowaniu ePUAP; na przykład liczba usług zintegrowanych z portalem wzrosła z 14% do 26% między 2010 a 2011 r. (MAC, 2012c).

Świadczenie usług online

Poziom świadczenia usług online w Polsce kształtuje się nieco poniżej średniej z UE-27. Jest on mierzony poprzez skoncentrowanie się na 20 zidentyfikowanych kluczowych usługach publicznych i obejmuje dostępność online, a także stopień dokładności usług.³ Dostępność Polski online wynosi 79%, natomiast średnia w UE-27 to 82%. Jednak Polska wykazała znaczące postępy w świadczeniu usług online w ostatnich latach, szczególnie dzięki środkom z funduszy UE przydzielonym temu obszarowi.

Polska pozostaje również w tyle za swoimi partnerami pod względem stopnia złożoności: złożoność usług dla biznesu wynosi 90% (średnia w UE-27 wynosi 94%), a usług dla obywateli – 85% (średnia w UE-27 wynosi 87%) (Capgemini i in., 2011). Ponadto świadczenie krajowych usług online wykazuje większą złożoność i dojrzałość niż w przypadku usług organów samorządowych. Szczegółowo: regionalny, powiatowy i gminny wydają się mniej zdolne lub zainteresowane świadczeniem usług e-administracji (Capgemini i in., 2011). Jeżeli przyjrzymy się wybranym usługom wyzwaniem to dla lokalnego świadczenia usług wydaje się być potwierdzone (rysunek A.6).

Potwierdza to poszczególne wyzwania wymienione powyżej w odniesieniu do wielopoziomowego zarządzania e-administracją. Czynniki możliwe do uwzględnienia to istniejące zachęty, obowiązki i zapotrzebowanie na odpowiednie umiejętności na szczeblach samorządowych. Uwaga ta jest szczególnie istotna, zważywszy na fakt, iż samorzady odgrywają ważną rolę w świadczeniu usług publicznych w Polsce.

Ramka A.5. ePUAP: elektroniczna platforma usług administracji publicznej

Platforma ePUAP została uruchomiona jako duże przedsięwzięcie w ramach Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa obejmującego lata 2007–2010. Zamierzeniem było dostarczenie zintegrowanej platformy interaktywnego świadczenia usług publicznych, w oparciu o dostępne publiczne rejestry i wszelkie konieczne wspólne komponenty infrastruktury umożliwiające realizację tego celu.

Według ocen i urzędników rządowych, pierwsza wersja portalu zawierała braki lub różnice w świadczeniu usług, w szczególności na szczeblach lokalnych, a także brakowało w niej zintegrowanych horyzontalnych czynników umożliwiających wdrażanie. To z kolei wpłynęło na absorpcję usług i na zaufanie do portalu jako sprawnego kanału świadczącego usługi.

Nowe wersje portalu uruchomiono w 2010 i 2011 r. Najnowsza wersja skupia się na ulepszeniu doświadczeń użytkownika, a także obejmuje usługi bezpośrednie między rządami. Ponadto usługi online w istotnych obszarach polityki są obecnie opracowywane mając na celu integrację w ramach portalu, na przykład emp@tia, platforma ochrony socjalnej.

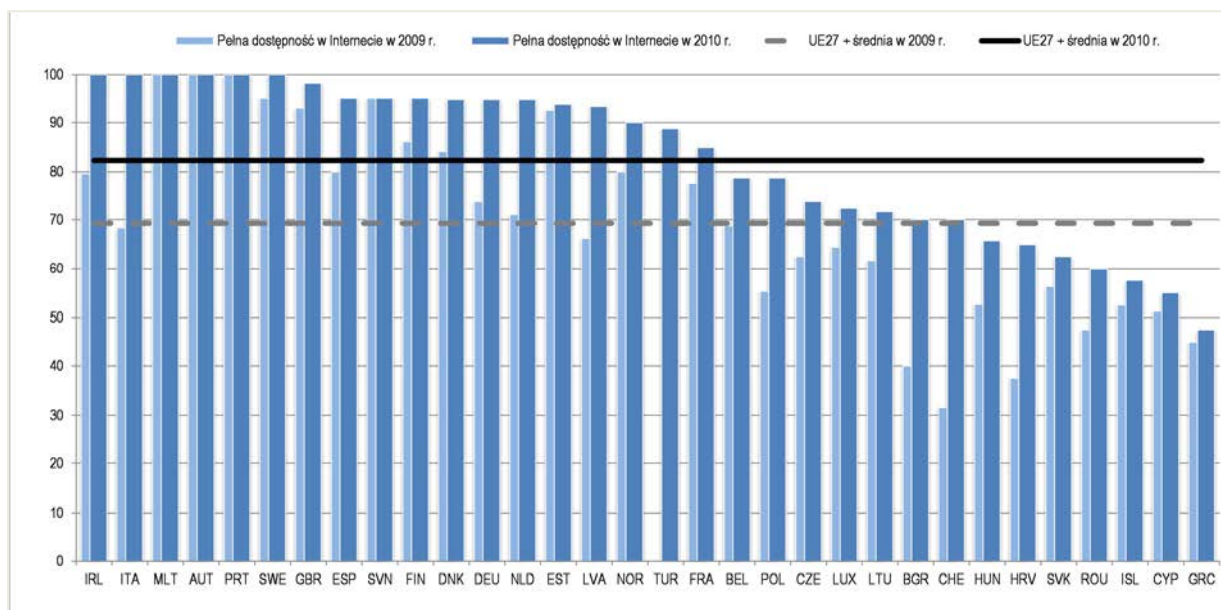
Architektura portalu wymaga od poszczególnych departamentów i samorządów lokalnych samodzielnego zainstalowania aplikacji w celu świadczenia usług online. Okazało się to trudnym zadaniem. Portal zapewnia obecnie bezpośredni lub pośredni dostęp do około 600 usług. Wprowadzono również kilka rządowych usług transakcyjnych. W 2012 r., jedynie około 72 000 użytkowników założyło profil na portalu; rozpowszechnione korzystanie z portalu pozostaje obecnie ograniczone.

Przypis: Portal ten, powyżej w języku polskim, został zorganizowany wokół listy wydarzeń.

Źródło: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (niedatowany), portal ePUAP, <http://epuap.gov.pl>; oraz Komisja Europejska (2012), „Interoperability”, e-government Factsheet, Unia Europejska, Bruksela, <http://epractice.eu>.

Rysunek A.5. Pełna dostępność 20 podstawowych usług w Internecie (2009–2010)

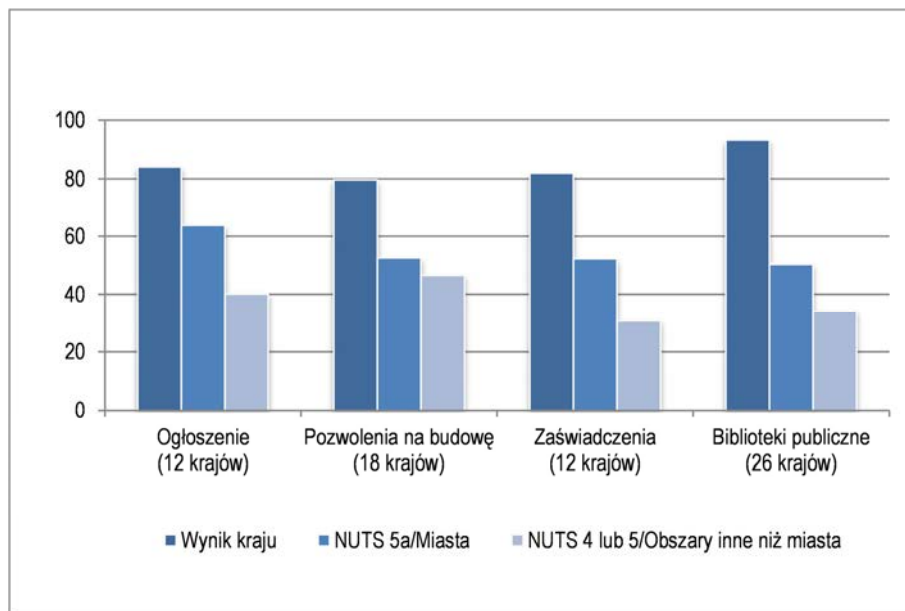
w %



Przypis: *Sondaż nie został przeprowadzony w 2009 r. Na rysunku wykorzystano wyniki z 2007 r.

Źródło: Przygotowano przez: Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti i DTI dla Komisji Europejskiej, DG ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów (2011), „Digitizing Public Services in Europe: Putting Ambition into Action”, 9th Benchmark Measurement, December, written by Barbara Lorincz, Dinand Tinholt, Niels van der Linden, Graham Colclough (Capgemini), Jonathon Cave, Rebecca Schindler (RAND Europe), Gabriella Cattaneo, Rosanna Lifonti (IDC), Laurent Jacquet (Sogeti), Jeremy Millard (DTI).

Rysunek A.6. Zaawansowanie dostarczania świadczeń na szczebli lokalnym w Europie



Przypis: NUTS oznacza wspólną klasyfikację jednostek terytorialnych, czyli szczebli rządu lokalnego.

Źródło: Przygotowano przez: Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti and DTI for European Commission, Directorate General for Information Society and Media (2011), „Digitizing Public Services in Europe: Putting Ambition into Action”, 9th Benchmark Measurement, December, written by Barbara Lorincz, Dinand Tinholt, Niels van der Linden, Graham Colclough (Capgemini), Jonathon Cave, Rebecca Schindler (RAND Europe), Gabriella Cattaneo, Rosanna Lifonti (IDC), Laurent Jacquet (Sogeti), Jeremy Millard (DTI).

Zmiany w administracji publicznej wprowadzone w celu zwiększenia stopnia skupienia na użytkownika również wydają się być wyzwaniem dla rządu. W Polsce łatwość korzystania z usług ocenia się na 56%, natomiast średnia w UE wynosi 80% (Capgemini i in., 2011). Łatwość korzystania z usług, poziomy usług i priorytety polityczne są częścią otoczenia biznesu i elementem konkurencyjności sektora prywatnego oraz kosztów administracyjnych. Usługi e-administracji mogą pomóc w zredukowaniu obciążeń administracyjnych i wzmocnieniu otoczenia biznesu. Pewne środki zostały podjęte w celu zredukowania negatywnych skutków administracyjnych dla przedsiębiorstw - niektóre środki dotyczą polityki regulacyjnej i ocen skutków regulacji, inne skupiają się na zwiększeniu sprawności korzystania z ICT dla świadczenia usług online na rzecz przedsiębiorstw – szczególnie rejestrowania działalności gospodarczej (ramka A.6).

Wartość e-administracji

Czerpanie wartości z e-administracji nie następuje jedynie dzięki udanemu świadczeniu usług online czy nabywaniu wysokiej jakości dóbr ICT – ICT powinno się wdrażać w oparciu o ich planowany wpływ na wyniki polityki i uproszczenia administracyjne, wzrost sprawności i pełną absorpcję przez użytkowników końcowych.

Niniejsza część jest poświęcona kwestii wartości osiąganey za pośrednictwem e-administracji w Polsce. Skupiono się w niej na gospodarce informacyjnej i ogólnym potencjale ICT. Następnie poruszona zostanie kwestia ICT jako narzędzi racjonalizacji, tworzenia sprawniejszej administracji publicznej. Przeanalizowany zostanie również jeden z kluczowych warunków wstępnych osiągnięcia takiej wartości, zakres, w jakim usługi online są faktycznie wykorzystywane (określany jako absorpcja e-administracji). Wreszcie przeanalizowane zostaną sposoby, w jakie ICT mogą wspierać bardziej efektywne strategie i kształtowanie polityki poprzez przyjrzenie się sektorowi sprawiedliwości. Cyfryzacja procesów sądowych jest interesującym przypadkiem, który mógłby mieć następstwa dla otoczenia biznesu, a także dla zaufania do sądownictwa i rządu.

Gospodarka informacyjna: ICT jako czynnik zwiększający wzrost gospodarczy i wydajność

Polska poczyniła w ostatnich latach znaczące inwestycje w e-administrację, w szczególności w infrastrukturę komunikacyjną. Korzyści są liczne, zarówno w ramach administracji publicznej, jak i dla społeczeństwa jako całości.

Wprowadzenie szerokopasmowego dostępu do Internetu może przyczynić się do wzrostu gospodarczego (OECD, 2008). Ponadto w niektórych krajach OECD dowody pokazują, że cyfryzacja jest powiązana z wyższą wydajnością i wyższą wartością dodaną w przeliczeniu na pracownika.

W niedawno sporządzonym opracowaniu dotyczącym Danii ustalono, że „wzrost odsetka firm korzystających z ICT o 1 punkt procentowy prowadzi do zagregowanej wydajności wyższej o 0,72%” (Jacobsen i in., 2011). Chociaż leżące u podstaw badania dane są kontekstowe i nie stanowią reguły na szczeblu korporacyjnym, jest to mocny argument za zbadaniem korzyści płynących z zachęcania do korzystania z ICT w sektorze prywatnym.

Ramka A.6. Rejestracja działalności gospodarczej w Polsce

Pomimo szeregu ulepszeń ułatwiających rejestrację działalności gospodarczej, w 2012 r. Polska spadła w rankingu „Doing Business” Banku Światowego na pozycję 126 na świecie. Średni czas rejestracji działalności gospodarczej wynosi około 32 dni, a średnia w OECD wynosi 12 dni.

	Procedura	Czas realizacji	Koszty
1	Sporządzenie aktu notarialnego zawarcia umowy spółki	1 dzień	Oplata notarialna wynosi (1010 zł + 0,4% kwoty kapitału zakładowego ponad 60 000 zł) + 23% VAT; dodatkowo 0,5% podatku od czynności cywilnoprawnych nakłada się na kwotę kapitału zakładowego minus kwotę opłat notarialnych i opłat sądowych naliczanych z tytułu rejestracji spółki
2	Wpłata depozytu kapitału opłaconego w banku	1 dzień	Brak opłat
3	Złożenie wniosku w Krajowym Rejestrze Sądowym o rejestrację spółki, REGON, NIP, Główny Urząd Statystyczny i ZUS	4 tygodnie	1 500 zł
4	Rejestracja płatnika VAT	1 dzień (równocześnie z procedurą nr 3)	170 zł
5	Rejestracja spółki w Państwowej Inspekcji Sanitarnej	1 dzień	Brak opłat
6	Rejestracja spółki w Państwowej Inspekcji Pracy	1 dzień	Brak opłat

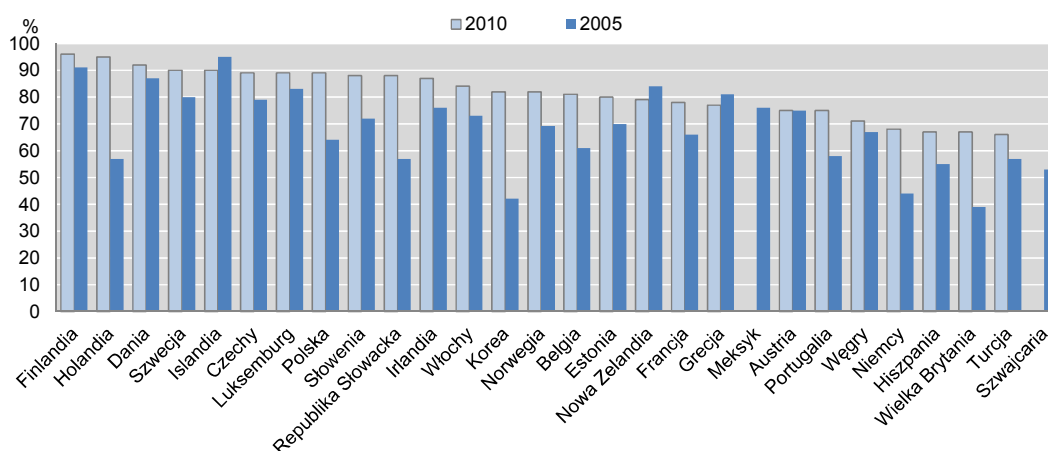
Proces ten obejmuje proces rejestrowania spółek. Najbardziej czasochłonną częścią procesu jest złożenie wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego. Chociaż ogólny kierunek zmian, wraz z ulepszeniem cyfryzacji Krajowego Rejestru Sądowego, wydaje się słuszny, korzystanie z ICT nie przełożyło się jeszcze na znaczącą poprawę i przyspieszenie procesu rejestracji spółek opisanego powyżej.

Proces opisany powyżej nie obejmuje niedawno wprowadzonej możliwości szybkiej rejestracji spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Chociaż główne elementy tego procesu mogą zostać zrealizowane w ciągu 24 godzin, oznacza to również dodatkowe kontakty offline w celu ukończenia procesu rejestracji.

Źródło: Bank Światowy (2012), „Doing Business, Economic Profile of Poland”, World Bank and the International Bank for Reconstruction, Waszyngton.

Strategie rządu nakierowane na działalność gospodarczą i świadczenie usług odgrywają ważną rolę w zwiększaniu wzrostu gospodarczego i wydajności. Wykorzystanie ICT może ułatwić interakcje z administracją i zredukować obciążenia administracyjne dla przedsiębiorstw (zob. też OECD, 2011f). Może to z kolei zwiększyć wzrost gospodarczy. Polskie przedsiębiorstwa wykazują wyższy stopień interakcji online z polskim rządem niż średnia OECD, co pokazano na rysunku A.7. Rysunek A.7. ilustruje również wysoki poziom postępów poczynionych w latach 2005–2010 pod względem świadczenia usług e-administracji nakierowanych na przedsiębiorstwa.

Rysunek A.7. Przedsiębiorstwa korzystające z Internetu w celu kontaktowania się z organami sektora publicznego



Źródło: Eurostat, Information Society Statistics Database; OECD, ICT Database and Korean Survey by Ministry of Public Administration and Security on ICT Usage.

Zwiększanie wydajności: zmiany w administracji dzięki wprowadzeniu ICT

Większość krajów OECD doświadcza pewnych trudności w mierzeniu i osiągnięciu korzyści zwiększonej wewnętrznej sprawności poprzez ICT. Jak wspomniano powyżej Polska ogółem poczyniła solidne postępy w świadczeniu usług e-administracji, zarówno we front-office, jak i back-office. Mniej uwagi poświęcono zapewnianiu czerpania korzyści z wydolności rozwiązań tych inwestycji.

Administracja elektroniczna może być istotnym instrumentem zapewniającym sprawniejszą administrację publiczną. Kraje OECD, np. Australia i Dania, dostarczyły pewne przykłady w tym zakresie (zob. np. przegląd e-administracji Danii sporządzony przez OECD [OECD, 2010]). Wykorzystywanie ICT przez sektor publiczny może pomóc poprawić wydajność poprzez wyeliminowanie procesów dla użytkowników, jak również urzędników państwowych. Może to sprawić, że istniejące kanały świadczenia usług staną się przestarzałe, a także zredukować nadmiar danych i informacji oraz zautomatyzować interakcję obywateli i przedsiębiorstw z sektorem publicznym. Dlatego wykorzystywanie ICT może na szerszym szczeblu umożliwić nowe, sprawniejsze sposoby organizowania sektora publicznego oraz świadczenia usług w sektorze publicznym (zob. np. OECD, 2005; 2009a; 2012a).

Pomimo że wydajność nie wydaje się być najistotniejszym czynnikiem napędzającym polską strategię e-administracji, jej znaczenie jest w pełni uznawane i kilka ważnych i innowacyjnych projektów zostało uruchomionych w celu jej wsparcia. Jednym z przykładów jest ustanowienie polskiego e-sądu (ramka A.7), co przedstawiono w poniższej ramce. E-sąd ma na celu cyfryzację, w możliwie jak największym stopniu, standardowych procedur w celu poprawy wydajności funkcjonowania sądów.

Ramka A.7. E-sąd: płatności cyfrowe w polskim wymiarze sprawiedliwości

VI Wydział Cywilny Sądu Rejonowego Lublin-Zachód, zwany również sądem elektronicznym lub e-sądem, został uruchomiony w styczniu 2010 r. E-sąd rozpatruje sprawy na podstawie elektronicznego nakazu postępowania upominawczego i jest właściwy do rozpatrywania powództw obejmujących całą Polskę. E-sąd jest dodatkową alternatywą dla tradycyjnego postępowania i nie wpływa na prawa obywateli w zakresie korzystania z tradycyjnych kanałów dostępu do sądów.

Powód komunikuje się z sądem drogą elektroniczną. Jeżeli powództwo zostaje zatwierdzone przez sąd, może przystąpić do nakazu zapłaty lub przekazać powództwo do innego sądu właściwego. Pozwany może wybrać jako sposób komunikowania się z sądem drogę papierową, ale może również wybrać komunikację w pełni cyfrową.

Sąd Rejonowy Lublin-Zachód w Lublinie | Ministerstwo Sprawiedliwości

EPU
elektroniczne postępowanie upominawcze

Sąd Rejonowy Lublin-Zachód w Lublinie
VI Wydział Cywilny

Strona główna | Dostęp do akt sprawy i nakazów | Informacje o portalu | Aktualności | Zarejestruj konto | Pomoc techniczna
Znajdujesz się w: Strona główna

Informacje o portalu

- Konieczne elementy uzasadnienia pozwu w EPU
- EPU - Najczęściej zadawane pytania
- EPU - dane kontaktowe
- E-court basic information
- E-Gericht Information auf Deutsch
- Broszura Ministerstwa Sprawiedliwości - Elektroniczne Postępowanie Upominawcze
- EPU - Informacje ogólne
- EPU - Informacja dla pozwanych i ich pełnomocników
- EPU - Informacja dla powodów
- EPU - informacja prawna
- Elektroniczne Postępowanie Upominawcze - nowelizacja wraz z uzasadnieniem
- Elektroniczne Postępowanie Upominawcze - ustawa
- Tabela prowizji
- Schemat paczki pozwów składanych przez powodów masowych
- Regulamin płatności elektronicznych dokonywanych za pomocą strony internetowej
- Wydawanie certyfikatów i wymagania dla przeglądarek internetowych przy korzystaniu z EPU
- Wzór prawidłowego i wadliwego pozwu w zakresie upomnienia i definiowania odsetek
- Wniosek o podwyższenie uprawnień konta

Panel logowania

Nazwa użytkownika:

Hasło:

Zaloguj

Zapomniałem hasła

Aktualności

20 marzec 2013r.
W dniu 20.03.2013 r. od godziny 17:30 do godziny 24:00 nastąpi przerwa w pracy systemu Elektronicznego Postępowania Upominawczego. Za powstałe ... więcej

06 marzec 2013r.
W dniu 06.03.2013 r. od godziny 15:00 do 15:30 nastąpi przerwa w pracy systemu Elektronicznego Postępowania Upominawczego. Za powstałe ... więcej

01 marzec 2013r.
W dniu 01.03.2013 r. od godziny 15:00 do 16:30 nastąpi przerwa w pracy systemu Elektronicznego Postępowania Upominawczego. Za powstałe ... więcej

E-sąd został wdrożony za około 5,2 mln EUR w jednorazowej inwestycji, której znaczna większość obejmuje wydatki mieszkaniowe. Wszelkie powiązane wydolne rozwiązania lub roczne koszty operacyjne odnoszące się do postępowań papierowych nie zostały oszacowane.

Według stanu z października 2011 r., za pośrednictwem e-sądu 2 mln pozwów złożono i wydano 1,6 mln nakazów zapłaty. Tym samym absorpcja e-sądu wydaje się stosunkowo wysoka, z szacunkowym potencjalnym wykorzystaniem 2 mln postępowań o nałożenie kary pieniężnej rocznie.

Planowane przyszłe ulepszenia postępowań obejmują redukcję opóźnień z 18–21 dni do 3 dni za pomocą w większym stopniu cyfrowego procesu. Jednak pierwsze oceny wskazują, że takie ulepszenia szybkości rozpatrywania spraw wraz z oczekiwanymi redukcjami kosztów nadal nie są wprowadzane.

Źródło: Cellary, W. (2012), „Renaissance for eGovernance, Justice”, www.e-sad.gov.pl, dostęp dn. 24 maja 2012 r.

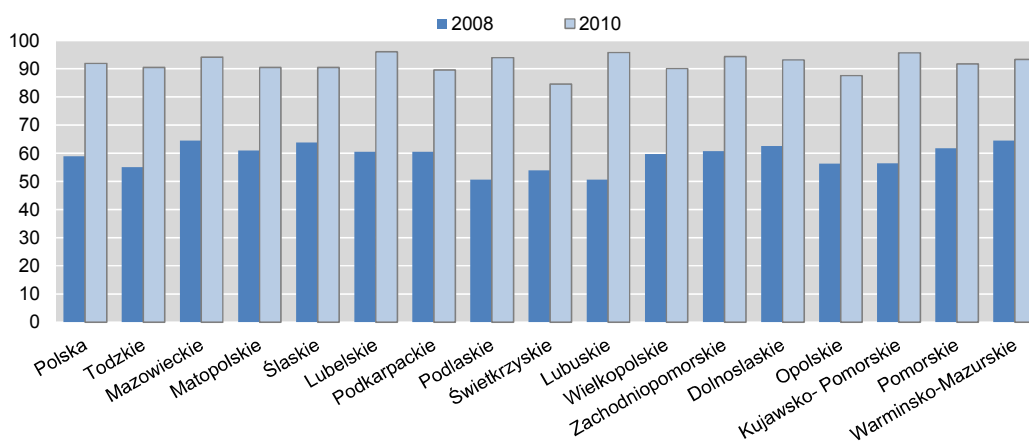
Pomimo dużej liczby istotnych projektów e-administracji, wydaje się, że nie czerpie się z nich w pełni korzyści. Pomimo że szacunkowe dane redukcji kosztów określono w trakcie opracowywania projektu, szacunki te nie są konsekwentnie wykorzystywane w całym procesie wdrażania. Jak wspomniano powyżej w odniesieniu do finansowania i wdrażania, stosowanie standardowych modeli projektów i „business cases” może być jednym ze sposobów zapewnienia tego; podobnie jak zapewnienie zdolności do mierzenia potencjału i rzeczywistych korzyści redukcji kosztów.

Absorpcja e-administracji

Rzeczywiste korzystanie z usług e-administracji lub „absorpcja e-administracji” jest zasadniczym wymogiem osiągnięcia korzyści ekonomicznej z wdrażania planów inwestycyjnych ICT (OECD, 2009a). Jeżeli usługi lub sprzęt nie są wykorzystywane, nie zapewniają wartości dodanej obywatelom-użytkownikom. Zatem pomiar absorpcji e-administracji jest bardzo ważny dla identyfikowania kluczowych wyzwań w zakresie e-administracji w celu optymalizacji korzyści z inwestycji w ICT.

Jak wspomniano powyżej, Polska wydaje się odnosić dość znaczące sukcesy pod względem absorpcji usług dla biznesu. Ogólna absorpcja przez przedsiębiorstwa była wyższa niż średnia OECD w 2010 r. (OECD, 2011b). Ponadto wykorzystanie usług e-administracji w biznesie wydaje się stale wysokie w poszczególnych regionach, co przedstawiono na rysunku A.8.

Rysunek A.8. Korzystanie przez przedsiębiorstwa z Internetu w celu komunikowania się z organami administracji publicznej, w podziale na regiony

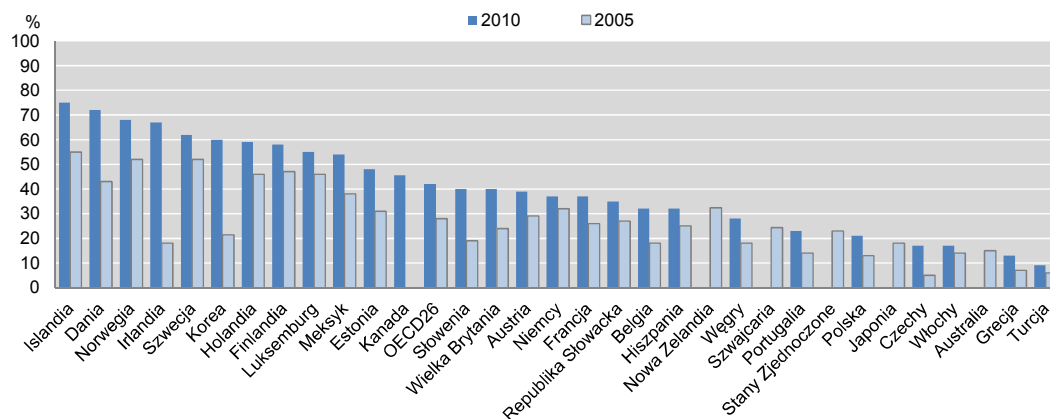


Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2012) „Internet w Polsce”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Jednak w przypadku osób prywatnych sytuacja jest odmienna, gdyż dane liczbowe wskazują na znaczący problem z absorpcją: w 2010 r. jedynie 21% Polaków korzystało z Internetu w celu kontaktowania się z instytucjami administracji publicznej, tymczasem średnia OECD wynosi 42% (OECD, 2011b). Instytucje rządowe borykają się z pewnymi wewnętrznymi problemami administracyjnymi w tym względzie. Systemy elektronicznego składania dokumentów nie zostały wprowadzone w większości urzędów w kraju. Absorpcja podstawowych ICT, takich jak profesjonalne konta mailowe, jest różna w poszczególnych regionach. Personel w takich regionach jak województwo

lubelskie czy świętokrzyskie posiada bardziej ograniczony dostęp do poczty elektronicznej niż w przypadku dolnośląskiego czy lubuskiego (odpowiednio 58% i 55% kontra 79% i 75%) (MAC, 2012c).

Rysunek A.9. Obywatele korzystający z Internetu w celu kontaktowania się z organami administracji publicznej



Źródło: Eurostat, Information Society Statistics Database; OECD, ICT Database and Korean Survey by Ministry of Public Administration and Security on ICT Usage.

Czerpanie wartości z e-administracji wymaga faktycznego wykorzystywania zapewnianych usług. W Polsce, podobnie jak w szeregu innych krajów OECD i UE, wydaje się istnieć znacząca rozbieżność pomiędzy podażą e-administracji a zapotrzebowaniem obywateli mierzonym absorpcją. Rząd Polski zdaje sobie z tego sprawę (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2012c). W tym względzie podział cyfrowy w Polsce pozostaje nadal wyzwaniem: wg stanu na 2011 r. 33% Polaków nigdy nie korzystało z Internetu, w porównaniu ze średnią w UE wynoszącą 24% (Eurostat, 2012). Niektórzy z prekursorów w sektorze prywatnym, jak się wydaje, nie promowali absorpcji usług online w stopniu, w jakim można to zaobserwować w innych krajach OECD; na przykład korzystanie z usług bankowości internetowej i e-handlu jest znacznie niższe niż średnia w Unii Europejskiej (Eurostat, 2012). Jednak korzystanie z sieci społecznościowych online jest zbliżone do średniej w UE-27 co, zważywszy na niską absorpcję usług internetowych i e-administracji, wskazuje na istniejący potencjał dalszego rozwoju (Eurostat, 2012).

W oparciu o wnioski z krajów OECD, podnoszenie świadomości, poprawa umiejętności użytkowników i zapewnienie zaufania do usług online to jedne ze sposobów budowania zaufania do usług e-administracji (zob. np. OECD, 2005; 2009a). Ponadto ważne jest zagwarantowanie, że odpowiednie dane są dostępne w celu zwiększania absorpcji e-administracji. Budowanie usług online dostosowanych do użytkowników jest kluczowym wyzwaniem we wszystkich branżach. Ramka A.8. zawiera przykład sposobu, w jaki spółki IT pracują nad ulepszeniem świadczenia usług online i ich absorpcji – podejście, które również zostało dostosowane pod kątem wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych.

ICT na rzecz efektywnych polityk: zaufanie do usług publicznych

Wykorzystanie ICT w sektorze publicznym jest nie tylko sposobem zapewnienia sprawności; prawidłowo wdrażane stosowanie ICT może również przyczynić się do lepszej realizacji polityk poprzez lepszej jakości dane i informacje, a także lepsze świadczenie usług. To z kolei służy zwiększeniu zaufania do rządu. Jednym z przykładów lepszego świadczenia usług jest zapewnienie nowych i łatwiejszych do dostosowania kanałów świadczenia usług; innym przykładem może być wykorzystanie ICT do wspierania celów polityki, takich jak zwiększenie zaufania do instytucji publicznych, o czym mowa poniżej.

Ramka A.8. Testowanie A/B

Testowanie A/B jest szeroko uznawaną metodą ulepszania świadczenia usług online. Esencją metodologii jest umożliwienie dostawcy usług testowania szeregu bardzo podobnych wersji usług online w celu porównania ich względnego powodzenia w oparciu o specjalnie określone parametry.

Solidne dowody sposobu, w jaki użytkownicy postrzegają usługi online są najbardziej wartościowe pod względem zapewnienia zamierzonej absorpcji usług. Testowanie A/B zapewniają solidny i dobrze przetestowany sposób gromadzenia takich dowodów. To z kolei pozwala usługodawcom na dostosowanie ich rozwiązań w celu maksymalnego zwiększenia wyników poprzez personalizację i wyższy stopień dobrze zakorzenionego ukierunkowania na użytkownika.

Nawet niewielkie różnice w wyglądzie i projekcie formularzy uznano za istotne pod względem zmiany zachowania użytkowników online. Prywatne firmy świadczące usługi online, na przykład Google czy Amazon, korzystają z tego rodzaju testowania w celu znacznego ulepszenia swoich produktów i interfejsów użytkownika i klienta. Politycy, w tym Barack Obama, gdy był kandydatem na prezydenta USA, korzystali z tej metody w celu zwiększenia liczby zwolenników i uczestnictwa online. Jednak testowanie A/B wydaje się mniej powszechnie stosowane w świadczeniu usług online w administracji publicznej.

Podstawowa zasada tej metodologii brzmi, że usługi online są opracowywane w drodze szeregu wyborów dotyczących sposobu interakcji z użytkownikami oraz że dane mogą być systematycznie gromadzone w celu kierowania tymi decyzjami. Rezultatem jest wyższy poziom przyjaznego użytkownikowi, łatwego użytkowania. Chociaż ogranicza się przeważnie do optymalizacji już istniejących rozwiązań, testowanie A/B wydaje się obecne wśród szeregu wykonalnych narzędzi ulepszających świadczenie usług online.

Obecnie testowanie A/B jest wszechobecne i jednym z niezwykłych następstw tej wszechobecności jest fakt, że sposób w jaki myślimy o Internecie staje się coraz bardziej przestarzały. Mówimy o stronie startowej Google albo o zakładce kasy w Amazon, tymczasem trafniejsze byłoby mówienie, że odwiedziliśmy stronę startową Google czy zakładkę kasy portalu Amazon.

Źródło: Christian, B. (2012), „The A/B Test: Inside the Technology That's Changing the Rules of Business”, Wired, 25 kwietnia, www.Mired.com/busmess/2012/04/ff_abtestmg, dostęp dn. 4 maja 2012 r.

W strategii „Polska 2030” zauważono, że zaufanie do państwa jest dla Polski jednym z kluczowych wyzwań rozwojowych (Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, 2009). Trzy perspektywy obejmujące pewne środki to: uczestnictwo polityczne, zaufanie do instytucji i zaufanie do mediów krajowych. Zaufanie Polaków do

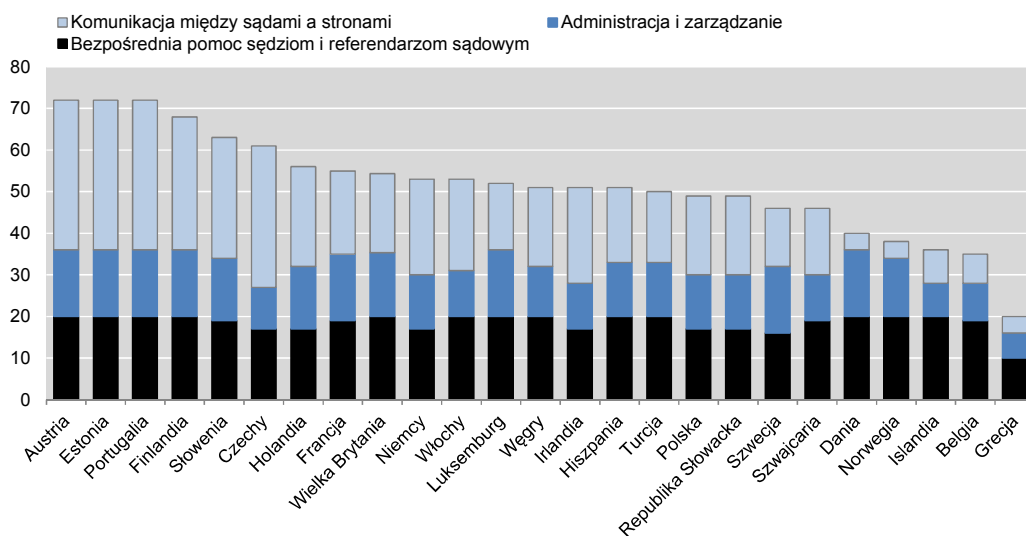
instytucji rządowych jest niższe niż średnia OECD (OECD, 2011e). Polska plasuje się znacznie poniżej średniej OECD przy pomiarze udziału w szeregu działań politycznych i ma jedną z najniższych frekwencji wyborczych ze wszystkich państw członkowskich (OECD, 2011e). Niemniej zaufanie do wymiaru sprawiedliwości i sądów, rządu oraz mediów kształtuje się na poziomie zbliżonym do średniej OECD (OECD, 2011e).

W ogólnym ujęciu, istnieje silna korelacja pomiędzy postrzeganymi poziomami zaufania a postrzeganymi poziomami korupcji w instytucjach rządowych. Warto natomiast zwrócić uwagę na poziom sformalizowanych i otwartych procesów konsultacyjnych (zob. rozdział 5), gdyż tu Polska sytuuje w czołówce krajów OECD (OECD, 2011e). Rozdzwięk pomiędzy tym wynikiem a niskimi wynikami pod względem poziomu zaufania może wskazywać na brak wiedzy o istnieniu procedur konsultacyjnych albo na brak efektywności samych procedur, które są odrzucane przez obywateli. Pewne czynniki, takie jak wiek, wykształcenie i dochody również „znaczaco wpływają na poziom zaufania obywateli do instytucji” (OECD, 2011e). Stosunkowo dobra pozycja Polaków pod względem wykorzystywania mediów społecznościowych i serwisów społecznościowych, o czym mowa powyżej, może wskazywać na istniejący potencjał, który należy rozwijać jako środek budowania zaufania do instytucji administracji publicznej.

Ramka A.9. Cyfryzacja polskiego wymiaru sprawiedliwości

Resort sprawiedliwości to ciekawy przypadek efektywnego wykorzystania ICT w Polsce. Dobrze funkcjonujący system sądownictwa może odegrać kluczową rolę instytucjonalną w rozwoju polskiej gospodarki, co podkreślono w strategii „Polska 2030” (Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, 2009). Na powyższym rysunku przedstawiono stopień informatyzacji sądów w wybranych krajach OECD, z szeregiem różnych funkcji wewnętrznych i zewnętrznych. Pokazuje on, że Polska znajduje się mniej więcej pośrodku listy wybranych krajów OECD (CEPEJ, 2012).

Poziom informatyzacji w sądach (wybrane kraje OECD)



Ramka A.9. Cyfryzacja polskiego wymiaru sprawiedliwości (cd.)

Wiele krajów Europy Środkowo-Wschodniej znajdujących się w okresie przejściowym wykazywało tendencję do dużych inwestycji w budowanie potencjału wymiaru sprawiedliwości, lecz tendencja ta, jak się wydaje, uległa osłabieniu. Polska jest tu jednak wyjątkiem, ponieważ odnotowuje nieustanny wzrost (około 28% między 2008 a 2010 rokiem) udziału wynagrodzeń w wydatkach sądowych (CEPEJ, 2012). Nie odzwierciedla to ambitnej cyfryzacji polskich sądów pod względem wydatków, ponieważ względny udział kosztów informatyzacji w sądach odnotował znaczny spadek w tym samym okresie. Dane liczbowe nie mogą być interpretowane jako autonomiczne, bez dalszego opracowania, mogą też odzwierciedlać wcześniejsze inwestycje, jednak ogólny zarys pozostaje ważny (CEPEJ, 2012).

Źródło: W oparciu o dane Europejskiej Komisji ds. Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ)(2012), „European Judicial Systems – Edition 2012 (2010 Data): Efficiency and Quality of Justice”, CEPEJ Studies No. 13, Council of Europe Publishing, Strasburg.

Chociaż przejrzystość, dostęp i otwartość są warunkami koniecznymi zaufania, same w sobie nie wystarczają do zbudowania zaufania. Ma to również zastosowanie do usług e-administracji: chociaż ulepszona dostępność e-administracji może przyczynić się do zwiększenia zaufania do rządu, sam potencjał e-administracji niekoniecznie spowoduje wzrost zaufania. Niemniej wysokiej jakości usługi świadczone za pośrednictwem potencjału e-administracji oraz spójne i znaczące zaangażowanie obywateli i przedsiębiorstw w opracowywanie, wdrażanie i ulepszanie polityk i usług z różnych części rządu przy użyciu narzędzi e-administracji, będzie mieć pozytywny wpływ na poziomy zaufania (ramka A.10).

Ramka A.10. Integracyjne świadczenie usług w celu zwiększenia zaufania

Powszechnie uważa się, że rząd inkluzyjny zwiększa zaufanie do instytucji rządowych. Obywatele oceniają rząd na podstawie skuteczności prowadzonej przez niego polityki, czyli w oparciu o zdolność do świadczenia usług publicznych wysokiej jakości oraz na podstawie wyników demokratycznych, na przykład poprzez otwarte i integracyjne kształtowanie polityki.

Większa otwartość i włączenie w kształtowanie polityki są uważane powszechnie za przyczyniające się do osiągnięcia większego zaufania do rządu, lepszych wyników niższym kosztem, większej zgodności, równości dostępu do kształtowania polityki i do usług, mobilizowania wiedzy i zasobów, a także zapewniania bardziej innowacyjnych rozwiązań.

OECD określiła ogólne zasady przewodnie mające na celu ulepszenie otwartego i integracyjnego kształtowania polityki rządu:

1. zdecydowane zaangażowanie potrzebne jest na wszystkich szczeblach – polityków, urzędników wyższego szczebla i urzędników państwowych;
2. uprawnienia obywateli do uczestnictwa muszą mieć silne podstawy w prawie lub polityce;
3. przejrzystość celów, ról i obowiązków;

Ramka A.10. Integracyjne świadczenie usług w celu zwiększenia zaufania (cd.)

4. wycucie czasu, zaangażowanie społeczeństwa powinno być inicjowane na jak najwcześniejszym etapie procesu politycznego;
5. włączenie i równe szanse dostępu do opcji uczestnictwa;
6. odpowiednie zasoby są potrzebne do zarządzania integracyjnym kształtowaniem polityki i świadczeniem usług;
7. należy zapewnić koordynację ze społeczeństwem obywatelskim na wszystkich szczeblach administracji;
8. wiarygodność dzięki zapewnieniu informacji dla uczestników, dotyczących sposobu wykorzystania ich wkładu;
9. przeprowadzana przez organy ocena skuteczności działania;
10. aktywność obywatelska.

Źródło: OECD (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.

Wnioski

Przypadek e-administracji może być przydatny do zilustrowania szeregu szerzej zakrojonych wyzwań zarządzania publicznego, przed jakimi stoi Polska. E-administracja może być istotną dźwignią reformy sektora publicznego. Dlatego wyzwań na drodze do skutecznego rozwoju i wdrażania e-administracji nie należy traktować autonomicznie, lecz należy je uznać za część szerszego procesu transformacji administracji publicznej. We wniosku tym streszczono główne oceny i zaproponowano przyszłe działania skupione wokół trzech zagadnień: spójne mechanizmy rządzenia, wiarygodne świadczenie usług i skupienie się na wartości e-administracji.

Do końca 2012 r. Polska planowała wdrożenie środków na rzecz poprawy spójności istniejących inicjatyw i opracowywała specjalny plan zarządzania informatyzacją administracji państwowej, zatem niniejszy przegląd ma na celu zapewnienie na czas wskazówek i wkładu w rozważania rządu. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji opracowało ambitny program i wydaje się, że jego realizacja przebiega zgodnie z planem. Ministerstwo określiło listę krótko- i średniookresowych wyzwań i inicjatyw, jednak adekwatne podejmowanie tych wyzwań będzie trudne, a ustanowienie słusznego podejścia będzie wymagającym zadaniem.

Spójne mechanizmy rządzenia i pełne wdrożenie

Polskie instytucje rządowe mogłyby rozważyć ustanowienie spójniejszych poziomych i pionowych mechanizmów wdrażania e-administracji, zachęcając do jej wdrożenia w skali całej administracji publicznej oraz zachęcając do korzystania z jej usług. Tradycja pracy w izolacji, w połączeniu z wyraźnie zarysowaną kulturą hierarchiczną, negatywnie wpływa na rozwój i wdrażanie e-administracji. Pomimo że pewne mechanizmy zostały już ustanowione, komunikacja i koordynacja między ministerstwami nadal wydaje się słaba, w szczególności na bardziej operacyjnych szczeblach, ponieważ koordynacja w tej kwestii jest prowadzona formalnie głównie na szczeblu politycznym. Prowadzi to do

sztynności we wdrażaniu e-administracji, która przekłada się na ograniczone włączenie odnośnych podmiotów zainteresowanych w sprawne i efektywne wdrażanie projektów, które same w sobie są wartościowe, na przykład w sektorze sprawiedliwości. Zarządzanie instytucjami rządowymi a samorządowymi również wydaje się ograniczone, ponieważ kluczowe kwestie i obowiązki nie odpowiadają w pełni wyzwaniom rozwoju i wdrażania e-administracji w województwach i na lokalnych szczeblach administracji.

Ograniczenia w dzieleniu się danymi i informacjami negatywnie wpływają nie tylko na zdolność rządu do opracowywania i wdrażania polityki, lecz równie silnie wpływają na jakość usług świadczonych na rzecz obywateli i przedsiębiorców. Na przykład takie podstawowe informacje jak numery telefonu poszczególnych urzędników państwowych nie są dostępne wewnątrz we wszystkich ministerstwach, co ogranicza prowadzenie koordynacji na skalę całej administracji. W celu wspierania bardziej spójnego rządzenia i skupienia się na pełnym wdrażaniu na wszystkich szczeblach administracji, instytucje rządowe mogłyby rozważyć:

- dalsze objaśnianie programu e-administracji w oparciu o strategię Państwo 2.0 oraz zdefiniowanie wizji rządu, założeń i priorytetów dla korzystania z ICT, ustanowienie jasnych pełnomocnictw i obowiązków w rządzie oraz ulepszanie mechanizmów politycznej wiarygodności na rzecz postępów w dziedzinie e-administracji. Jako że niedawno powołano grupę ds. nadzoru e-administracji za pośrednictwem Komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji, jej uprawnienia powinny zostać jasno zdefiniowane, tak aby zapewnić operacyjne, odpowiednie i funkcjonalne forum dla efektywnej koordynacji, a także kodyfikację właściwego podziału ról w całym rządzie i zapewnienie pełnego ich zrozumienia przez każdego z członków komitetu. Wspólna podstawa i kierownictwo ułatwi lepszą komunikację między ministerstwami i umożliwi współpracę operacyjną, co doprowadzi do sprawniejszego i spójniejszego wdrażania projektów w zakresie e-administracji;
- sprecyzowanie granic pomiędzy obowiązkami świadczenia usług na szczeblu centralnym i lokalnym oraz ustanowienie mechanizmów zapewniających adekwatne użytkowanie i ponowne wykorzystywanie komponentów infrastruktury, rozwiązań usługowych oraz danych na poszczególnych szczeblach administracji. Decentralizacja w Polsce jest nadal nowym procesem. Pomimo że e-administracja umożliwia prowadzenie zarówno procesów centralizacji, jak i decentralizacji, rząd musi dokonać rozróżnienia pomiędzy odpowiedzialnością za infrastrukturę świadczenia usług, a także za rzeczywiste świadczenie usług. Polska musi wyjaśnić decentralizację e-administracji; inaczej mówiąc, rząd musi określić, jakie zadania tworzą wartość dodaną, będącą w gestii szczebli lokalnych, a które są w gestii szczebla centralnego. W odniesieniu do e-administracji, nie jest jasne, czy aktualne ramy ustawodawcze i kontrakty wojewódzkie są wystarczająco efektywne jako instrumenty polityki centralno-lokalnej i koordynacji;
- zapewnienie pełnego wdrażania ram ustawowych i regulacyjnych umożliwiających funkcjonowanie e-administracji, zarówno w rządzie, jak i w obrębie określonych obszarów świadczenia usług w każdym ministerstwie. Uwaga operacyjna w zakresie dostosowania pomiędzy umożliwieniem wdrożenia lub opracowania ustawodawstwa dotyczącego e-administracji, rozwiązań technicznych, a procesami administracyjnymi w rządzie, poprawiłaby spójność i

zapewniła synergie (oraz korzyści użytkownikom końcowym) we wszystkich obszarach świadczenia usług w ramach jednostkowych starań.

Wiarygodne usługi online

Wiarygodne świadczenie usług jest ważne dla zwiększenia zaufania do instytucji publicznych. Jednak polskie instytucje rządowe muszą dopiero ustanowić dojrzałe podejście do użytkownika w celu świadczenia usług na rzecz społeczeństwa. Istniejące kanały świadczenia usług nie wydają się opracowane w sposób spójny z punktu widzenia użytkownika: na przykład ePUAP, wspólna platforma świadczenia usług publicznych w Polsce raczej nie przyjęła się wśród obywateli. Dostępność i złożoność usług online w Polsce kształtuje się nieco poniżej średniej w OECD i UE (79% a 82% pod względem dostępności; 85% a 87% pod względem złożoności usług online dla obywateli w 2010 r.). Zintegrowanie między poszczególnymi portalami usług online i stronami internetowymi powiązanych organów sektora publicznego jest ograniczone, co prowadzi do fragmentacji doświadczeń użytkowników, pomimo czynionych postępów. Poziomy absorpcji usług przez użytkownika są niższe niż średnia w UE i OECD, kształtują się na poziomie 21%, zaś średnia w OECD wynosiła w 2010 r. 42%. Dotyczy to nie tylko usług e-administracji, lecz także szerszego zakresu usług społeczeństwa informacyjnego, takich jak płatności elektroniczne lub e-handel, które nadal nie są powszechne w Polsce. Z drugiej strony, korzystanie z usług online dla przedsiębiorstw wydaje się szeroko rozpowszechnione, dlatego możliwe jest dzielenie się dobrymi praktykami w tym obszarze na poziomie całej administracji publicznej.

Decyzje o inwestycjach w dziedzinie e-administracji wydają się ukierunkowane na zakup infrastruktury i sprzętu komputerowego. Znaczące wykorzystanie funduszy strukturalnych UE dla wdrażania e-administracji nie przełożyło się, jak się wydaje, na inwestycje, które w sposób efektywny i regularny wspierały rozwój tej dziedziny w Polsce. Ponadto pomimo że stworzenie solidnej infrastruktury komunikacyjnej ma nadrzędne znaczenie, zapewnienie popytu na tę infrastrukturę i jej użytkowanie jest dla gospodarki internetowej lub świadczenia usług rządowych z wykorzystaniem ICT, równie ważne. Jako że wyższy poziom jakości i dojrzałości działań oznacza wywieranie większej presji na wydatki operacyjne, konieczne jest większe skupienie się na korzyściach ekonomicznych. Dlatego, w celu świadczenia bardziej wiarygodnych, efektywnych i sprawnych usług, rząd Polski powinien rozważyć:

- dostarczenie powiązanych i spójnych ram świadczenia usług w zakresie e-administracji. Ustanowienie obejmującego priorytety, sekwencyjnego podejścia do określania kanałów świadczenia usług (oraz określenia usług, jakie mają być świadczone) może być kluczowe dla osiągnięcia lepszej jakości we wdrażaniu e-administracji (i lepszego jej wspierania). Na przykład zwiększenie zaufania do platformy ePUAP jest konieczne w celu zwiększenia liczby osób z niej korzystających. Jednym ze sposobów poczynienia postępów może być zintegrowanie istniejących usług o zdecydowanie transakcyjnym charakterze i skupienie się na ich świadczeniu dużym grupom użytkowników wykwalifikowanych w dziedzinie ICT. Postępy w zwiększaniu wykorzystywania wewnętrznych informacji („back-office” e-administracji) powinny być prezentowane jako konkretna korzyść dla użytkowników zewnętrznych („front office” e-administracji) – większa powtarzalność korzystania z podstawowych rejestrów umożliwiających ponowne wykorzystanie danych przez społeczeństwo jest tu istotnym przykładem;

- dopasowanie podaży do popytu, w szczególności w zakresie infrastruktury komunikacyjnej ICT. Na przykład sieci istnieją – zarówno wewnątrz dla administracji publicznej, jak i dla obywateli i przedsiębiorstw – chociaż nie zawsze są wykorzystywane. Zapewnienie większej spójności pomiędzy ustalaniem cen, poziomami usług i dostawcami usług, na przykład poprzez dobrze opracowany model rynku, a także bardziej przejrzyste dopasowanie infrastruktury komunikacyjnego do potrzeb świadczenia usług przez rząd oraz procedur administracyjnych, mogłoby przyczynić się do bardziej efektywnych inwestycji i lepszych wyników dla podatników i użytkowników końcowych;
- przejście od cyfryzacji administracji do szerszego wykorzystywania przez rząd ICT, tym samym integrując korzystanie z ICT ze wszystkimi obszarami polityki. Powszechniejsze wykorzystanie ICT przez rząd we wszystkich obszarach polityki powinno opierać się na konsolidacji obowiązków e-administracji, a także na zwiększeniu spójności świadczenia usług. Niektóre przekrojowe obszary priorytetowe mogą na przykład poprawić otoczenie biznesu i zwiększyć lokalne uczestnictwo w procesach kształtowania polityki i świadczenia usług. Portal konsultacyjny MG będący obecnie w budowie, nie powinien być jednorazową inicjatywą, lecz powinien być uważnie obserwowany i jeżeli okaże się sukcesem, należy go powielić w całej działalności rządu w oparciu o interakcję z obywatelami i przedsiębiorstwami. Bliższy dialog prowadzony w formie elektronicznej z twórcami i użytkownikami może doprowadzić do prowadzenia bardziej efektywnej polityki i ograniczenia biurokracji i złożonych regulacji.

Podjęcie decyzji w oparciu o wartość e-administracji

W ostatnich latach Polska poczyniła imponujące postępy. Jednak projekty nie zawsze są w pełni wdrażane, a potencjalne korzyści wykorzystywania ICT nie są jasno określone i, co za tym idzie, odpowiednio wykorzystywane. Wartość projektów nie jest, jak się wydaje, systematycznie oceniana, zarówno w trybie *ex ante*, jak i *ex post*. Wydaje się również, że brakuje wyraźnej zdolności oceny w oparciu o wyniki, zarówno w przypadku pomiaru skutków polityki, wdrażania projektu, jak i świadczenia usług. Skutkiem jest tendencja do realizacji projektów bez jasno zdefiniowanych zamierzonych wyników – odzwierciedlenie rozłączności pomiędzy wdrażaniem projektów ICT a zmianami w procesach administracyjnych i reformami sektora publicznego realizowanymi przez rząd. Stąd, jako że wartość projektów ICT wydaje się rozłączna względem ich wdrażania, określone organy publiczne – na przykład jednostka w lokalnej administracji miasta – mogą postrzegać administrację elektroniczną jako dodatkowy koszt o ograniczonej wartości dodanej dla użytkowników, nie zaś jako oczywistą korzyść.

MAC uwzględnia te wyzwania poprzez przedstawienie solidnej diagnozy w dokumencie Państwo 2.0. Raport ten ocenia bieżące kluczowe projekty i wskazuje spójną drogę naprzód; podkreśla konieczność zagwarantowania, że korzyści z planowanych inwestycji finansowanych ze środków UE w latach 2014–2020 zostaną w pełni wykorzystane. Określenie ambitnego, a zarazem pragmatycznego planu działania i wdrażania wydaje się być realnym wyzwaniem na przyszłość. W celu lepszego uświadomienia wartości e-administracji, rząd powinien rozważyć:

- wykorzystanie ICT do zwiększenia wydajności poprzez ustanowienie mechanizmów i narzędzi dla zapewnienia bardziej opłacalnych inwestycji w ICT oraz wykorzystanie korzyści jakościowych i finansowych. Wykorzystanie „business cases” do pomiaru wartości i korzyści e-administracji jest kluczowe,

jednak wymaga budowania wewnętrznych umiejętności i potencjału. Oznacza to na przykład zapewnienie jasno określonych obowiązków, nie tylko w zakresie realizacji projektu, lecz także w zakresie ustanowienia systemu odpowiedzialności za uświadamianie korzyści płynących z projektów. Rola Stałego Komitetu Państwo 2.0 jako grupy monitorującej, prowadzącej nadzór nad realizacją projektów w oparciu o solidne „business cases” powinna zostać zdefiniowana i wykorzystana;

- generowanie lepszych danych, które mogą wspierać przyszłą pracę nad wdrażaniem, na przykład opracowanych i wspieranych przez bardziej kompleksowy przegląd e-administracji. Istotne jest, aby realizowane w zakresie e-administracji strategie, programy i projekty były wspierane solidnymi danymi dotyczącymi kluczowych działań, między innymi takich jak dojrzałość świadczenia usług, jakość, wykorzystywanie usług, kosztów, a szczególnie korzyści społecznych i finansowych. Takie dane są istotne na szczeblu krajowym, jak i dla województw i gmin; dobre dane mogą wspierać porozumienia w zakresie rządzenia między szczeblem centralnym a lokalnym na rzecz wdrażania e-administracji. Zapewnienie przejrzystości danych, a także udostępnienie ich odpowiednim zainteresowanym podmiotom, może pomóc w dalszym ulepszaniu skuteczności planu strategicznego;
- większe skupienie się na użytkowniku końcowym pomaga lepiej opracowywać i wdrażać usługi e-administracji i przyczynia się do lepszej absorpcji usług online. Zaangażowanie użytkowników może również zwiększyć zaufanie do instytucji rządowych poprzez poprawę rozumienia warunków pracy i potrzeb. Jasne i przejrzyste warunki uczestnictwa byłyby warunkiem wstępnym dla autentycznego zaangażowania społeczeństwa. Większe skupienie się na użytkowniku i uproszczenie świadczenia usług online mogłyby stanowić kluczowe elementy umożliwiające rozpowszechnienie korzystania z e-administracji wśród obywateli.

Przypisy

1. Zob. przeglądy, np. przegląd autorstwa Sir Petera Gershona z rządu australijskiego, poświęcony wykorzystaniu ICT (Gershon, 2008).
2. Zob. szczegółowy opis pod adresem www.prince2.com.
3. Niniejsze ramy zostały opracowane dla Komisji Europejskiej. W celu uzyskania najnowszych informacji, zob. Capgemini i in. (2011).

Bibliografia

- Bank Światowy (2012), „Doing Business, Economic Profile of Poland”, World Bank and the International Bank for Reconstruction, Waszyngton, DC.
- Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti i DTI for European Commission, Directorate General for Information Society and Media (2011), „Digitizing Public Services in Europe: Putting Ambition into Action”, 9th Benchmark Measurement, December, napisany przez Barbara Lörincz, Dinand Tinholt, Niels van der Linden, Graham Colclough (Capgemini), Jonathon Cave, Rebecca Schindler (RAND Europe), Gabriella Cattaneo, Rosanna Lifonti (IDC), Laurent Jacquet (Sogeti), Jeremy Millard (DTI).
- Cellary, W. (2012), Renaissance for eGovernance, Poland, presentation, Polish Ministry of Justice, www.e-sad.gov.pl.
- (CEPEJ) (2012), „European Judicial Systems – Edition 2012 (2010 Data): Efficiency and Quality of Justice”, CEPEJ Studies No. 13, Council of Europe Publishing, Strasburg.
- Christian, B. (2012), „The A/B Test: Inside the Technology That's Changing the Rules of Business”, Wired, 25 kwietnia, www.Mired.com/busness/2012/04/ff_abtestmg, dostęp dn. 4 maja 2012 r.
- Digitaliseringsstyrelsen (2012), „Statens Business Case-model”, Kopenhaga, www.digst.dk/Styring/Statens-projektmodel/Statens-Business-Casemode, dostęp dn. 17 maja 2012 r.
- Eurostat (2012), *Information Society Statistics*, <http://ec.europa.eu/Eurostat>.
- Gershon, Peter (2008), Review of the Australian Government's Use of Information and Communication Technology, www.fmance.gov.au/publications/ict-review/index.html, dostęp dn. 30 maja 2012 r.
- Głomb, Stefanowski and Wojnarowski (red.) (2010), „Polska Cyfrowa Równych Szans”, Streszczenie wniosków i zaleceń samorządów lokalnych, organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw, przedstawione na 14. konferencji „Miasta w Internecie”, czerwiec 2010 r.
- Jacobsen et al. (2011), Digitalization and Productivity, CEBR, Kopenhaga.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2011a), „Trzecia fala nowoczesności, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Część II”, Warszawa.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2011b), „Trzecia fala nowoczesności, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Część I”, Warszawa.
- Komisja Europejska (2010), „eInclusion in Poland, e-inclusion Factsheet”, Version 2.0, Unia Europejska, Bruksela, <http://epractice.eu>.

- Komisja Europejska (2012a), „E-Government in Poland”, e-government Factsheets, Version 15.0, Unia Europejska, Bruksela, <http://epractice.eu>.
- Komisja Europejska (2012b), „Interoperability”, e-government Factsheet, Unia Europejska, Bruksela, <http://epractice.eu>.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2012a), Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2012b), „Request for Information, Public Governance Review of Poland”, niepublikowany dokument roboczy.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2012c), Społeczeństwo, informacyjne w liczbach, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (niedatowany), portal ePUAP, <http://epuap.gov.pl>.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) (2008), „Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013”, MSWiA, Warszawa.
- Ministerstwo Sprawiedliwości (2009), „Strategia Informatyzacji Resortu Sprawiedliwości na lata 2009–2014”, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa.
- Ministerstwo Sprawiedliwości (2012), „OECD odpowiedź”, niepublikowany dokument roboczy.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2012) „Internet w Polsce”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- OECD (2012a), *Reaping the Benefits of ICTs in Spain: Strategic Study on Communication Infrastructures and Paperless Administration, preliminary version*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264173224-en>.
- OECD (2012b), *Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120983-en>.
- OECD (2012c), *OECD Broadband Portal*, OECD, Paris, dostępny pod adresem www.oecd.org/sti/broadband/oecdbroadbandportal.htm.
- OECD (2012d), „OECD E-Government Project, New ICT Solutions for Public Sector Agility”, OECD, Paryż, dostępny pod adresem: www.oecd.org/governance/eleaders.
- OECD (2011a), *OECD Economic Outlook, Vol. 2012/1*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2012-1-en.
- OECD (2011b), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.
- OECD (2011c), *OECD Communications Outlook 2011*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/comms_outlook-2011-en.
- OECD (2011d), „Towards Indicators for ICT Expenditures”, GOV/PGC/EGOV(2011)3, OECD, Paryż.
- OECD (2011e), *How is Life? Measuring Well-being*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en>.
- OECD (2011f), *Administrative Simplification in Poland: Making Policies Perform, Cutting Red Tape*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097261-en>.

- OECD (2010), *Denmark: Efficient e-Government for Smarter Public Service Delivery*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087118-en>.
- OECD (2009a), *Rethinking e-Government Services: User centred Approaches*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059412-en>.
- OECD (2009b), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.
- OECD (2008), „OECD Ministerial Meeting on the Future of the Internet Economy”, OECD, Paris, www.oecd.org/futureinternet, dostęp dn. 2 czerwca 2012 r.
- OECD (2005), *e-Government for Better Government*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264018341-en>.
- OECD (2003), *The e-Government Imperative*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264101197-en>.
- OECD/International Telecommunication Union (2011), *m-Government: Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264118706-en>.
- Tusk, Donald (2011), *Exposé Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska*.
- Zawicki i in. (2012), „Strategic State, The Public Governance Review of Poland, Background Report”, wewnętrzny dokument roboczy OECD.
- Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów (2009), „Polska 2030: wyzwania rozwojowe”, Warszawa, <http://poland2030.pl>.

Załącznik B

Inwestycje publiczne na wszystkich szczeblach administracji: przypadek Wielkopolski¹

Kluczowe przesłanie

- Nieustanne zaangażowanie w reformy decentralizacyjne w połączeniu z istotnym wsparciem i dostosowaniem do funduszy strukturalnych UE pozwoliło zbudować znaczący regionalny potencjał rozwoju w Wielkopolsce. W celu zapewnienia długookresowej trwałości zdecentralizowanych struktur, należy wzmocnić zdolności finansowe na szczeblu niższym od krajowego.
- W Polsce utworzono szereg instytucji na szczeblu centralnym, takich jak Komitet Koordynacyjny Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) i Strategię Rozwoju Kraju, pod przewodnictwem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, które odpowiada za zapewnianie koordynacji na rzecz rozwoju regionalnego pomiędzy szczeblami rządu i pomiędzy sektorami na szczeblu niższym od krajowego. Instytucje te mogą odegrać w przyszłości kluczową rolę we wzmacnianiu efektywności bardzo potrzebnych mechanizmów koordynacji, nie tylko pionowych, ale też pionowych.
- Istniejące problemy koordynacji między szczeblami administracji są widoczne w planowaniu przestrzennym w Wielkopolsce – wspólnym zadaniu wyższych i niższych szczebli rządu. Istniejący problem asymetrii informacji należy rozwiązać, w przeciwnym razie pojawić się może poważne ryzyko i konflikty planowania, zakłócające przyszły rozwój regionu.

Zarys regionu

Kontekst polityczny i tło historyczne

Wielkopolska położona jest w zachodniej części Polski, która historycznie była bardziej zamożną częścią kraju. Cechuje ją silna tożsamość regionalna, a także przedsiębiorczość i tradycja zaangażowania obywatelskiego sięgająca XVIII w. Tradycyjnie region posiadał silne powiązania handlowe i gospodarcze z Niemcami. W ostatnich dwóch dziesięcioleciach Wielkopolska przyciągnęła wiele bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) z Niemiec i korzysta z dobrych połączeń transportowych, w szczególności z Berlinem. W rzeczy samej, z Poznania łatwiej jest dojechać do Berlina niż do Warszawy.

Kontekst instytucjonalny

Podobnie jak w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, polski system administracyjny ukształtowała silna centralizacja. W okresie przedakcesyjnym Polska rozpoczęła szeroko zakrojone reformy decentralizacji i regionalizacji,² które spowodowały utworzenie jednego z najbardziej zdecentralizowanych systemów terytorialnych wśród „nowych” państw członkowskich UE (ramka 2.2). Województwo wielkopolskie utworzono w 1999 r.³ w ramach reformy decentralizacyjnej. Samorządowi województwa przewodniczy marszałek, który jest prezydentem regionu, wybieranym przez sejmik województwa. W Wielkopolsce znajduje się 35 powiatów i 226 gmin, a w całej Polsce – 379 powiatów i 16 województw. Obok regionalnych władz wybieralnych istnieją również zdekoncentrowane organy reprezentujące rząd centralny w regionach – wojewodowie, którego zadania wspierają urzędy wojewódzkie. Rolą wojewody jest nadzór nad działaniami marszałka, który przewodniczy zarządowi województwa, organowi wykonawczemu samorządu województwa, z prawnego punktu widzenia i w odniesieniu do zadań delegowanych dla regionu przez instytucje rządowe na szczeblu centralnym. Wojewoda jest odpowiedzialny za kwestie obrony i bezpieczeństwa.

Wybieralne zgromadzenie regionalne, tj. Sejmik, wyznacza regionalny organ wykonawczy, zarząd województwa; zarządowi województwa przewodniczy marszałek, którego zadania wspiera przez Urząd Marszałkowski (UM). Zarząd województwa (czyli zarząd) jest odpowiedzialny między innymi za regionalną politykę rozwoju, w tym planowanie przestrzenne, szkolnictwo wyższe, opiekę zdrowotną, transport i ochronę dziedzictwa regionalnego. W ostatnich latach zakres obowiązków władz regionalnych rozszerzył się obejmując regionalny transport kolejowy, gospodarkę odpadami i gospodarkę wodną oraz ochronę środowiska. Choć władze regionalne posiadają szerokie kompetencje, przeprowadzonej regionalizacji nie towarzyszyła porównywalna decentralizacja fiskalna (Gorzelać i Kozak, 2008). Spowodowało to zależność regionów od dotacji instytucji rządowych na szczeblu centralnym przyznawanych w ramach kontraktów wojewódzkich.

Dalsza reforma systemu administracji terytorialnej, a w szczególności relacji między regionami a instytucjami rządowymi na szczeblu centralnym jest w przygotowaniu. Jedną z kluczowych pozycji, które będą podlegać reformie, jest system kontraktów wojewódzkich, który zostanie zastąpiony innym rodzajem porozumień umownych, kontraktami terytorialnymi (zob. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010). Szczegóły tej reformy nie zostały jeszcze określone.

Kontekst społeczno-gospodarczy

Wielkopolska jest jednym z najszybciej rozwijających się regionów w OECD. Jest drugim pod względem wielkości i liczby ludności regionem Polski (ok. 3,4 miliona mieszkańców). Zajmuje trzecie miejsce w Polsce pod względem PKB na mieszkańca i pod względem wielkości BIZ. Od 2004 r. w regionie tym nastąpił szybki wzrost PKB, odzwierciedlający boom gospodarczy, jaki nastąpił w całym kraju. PKB na mieszkańca wzrosło z 12 500 USD w 2000 r. do 17 700 USD w 2009 r. (stały PSN 2005, OECD Regional Database). W okresie 1995–2007, wzrost produktywności w Wielkopolsce dwukrotnie przewyższał średnią krajową. Regionalna gospodarka jest zróżnicowana i korzysta z łatwego dostępu do rynków zachodnich. Wskaźnik bezrobocia rejestrowanego w regionie w grudniu 2010 r. wynosił 9.2% poniżej średniej krajowej. Regionalna gospodarka jest nakierowana na eksport i okazała się odporna na wstrząsy zewnętrzne,

takie jak niedawny kryzys finansowy i gospodarczy. W ostatnich latach fundusze UE zadziałały w pewnym sensie jak stabilizator budżetu.

Niemniej regionalna gospodarka Wielkopolski ma tradycyjną strukturę,⁴ co potwierdza znacząca rola, jaką odgrywa sektor rolnictwa. Region ten jest ważnym eksporterem produktów spożywczych. Ponadto w syntetycznym rankingu innowacyjności regionalnej z 2009 r. (Regional Innovation Scoreboard Index), Wielkopolska została określona jako region o niskim poziomie innowacyjności (Hollanders i in., 2009), co odzwierciedlało ogólne niskie wyniki w zakresie innowacji polskiej gospodarki w porównaniu ze średnią UE. Podobnie jak większość polskich regionów, Wielkopolska przechodzi gruntowną przemianę strukturalną od lat 90. XX w., w tym przejście do otwartej gospodarki rynkowej i przystąpienie do UE. Region odniósł dość znaczące sukcesy podczas okresu przejściowego w zakresie modernizacji sektora rolnictwa i doświadczył największego wzrostu produktywności w przemyśle spośród regionów Polski.

Przyszłe wyzwania obejmują wspieranie działalności innowacyjnej dostosowanej do specyfiki gospodarek subregionalnych, a także szerzej zakrojone reformy, takie jak dostosowanie systemu oświaty w celu zagwarantowania, że podaż umiejętności odpowiada zapotrzebowaniu ze strony firm lub zapewnienia modernizacji administracji publicznej w celu promowania kultury współpracy. Chociaż władze regionalne wykazują wyraźne zaangażowanie w tworzenie solidnego regionalnego systemu innowacji poprzez zintegrowane podejście terytorialne, rezultaty tych działań będą widoczne jedynie wówczas, gdy wdrożone zostaną konkretne środki, przedstawione w Regionalnej Strategii Innowacji na lata 2010–2020.

Najważniejsze mocne strony i wyzwania stojące przed Wielkopolską

Władze regionalne zobowiązane są do strategicznego planowania rozwoju i innowacji, co pokazują takie inicjatywy jak prognoza ustanawiająca scenariusze przyszłego rozwoju regionu (IBC, 2012), strategia rozwoju województwa angażująca wszystkie władze regionalne czy też Regionalna Strategia Innowacji na lata 2010–2020. Region korzysta z aktywnego podejścia administracji i stosunkowo niskiej rotacji urzędników wysokiego szczebla w Urzędzie Marszałkowskim, co pozwala na gromadzenie doświadczeń. Ponadto region cechuje się dość wysokim stopniem zaufania społecznego do instytucji rządowych, zgodnie z pomiarami frekwencji wyborczej, które zazwyczaj są wyższe niż w innych regionach Polski (Matusiak, 2011). Głównym słabym punktem spowalniającym efektywne inwestycje publiczne w regionie jest ograniczona zdolność finansowa rządów niższego szczebla niż centralny, która utrudnia efektywną realizację powierzonych im zadań. Innym wyzwaniem jest brak mechanizmów koordynacji między szczeblami rządu niższymi niż krajowy. Rozwiązanie tych problemów wymaga szerzej zakrojonych zmian w systemie administracji terytorialnej w Polsce.

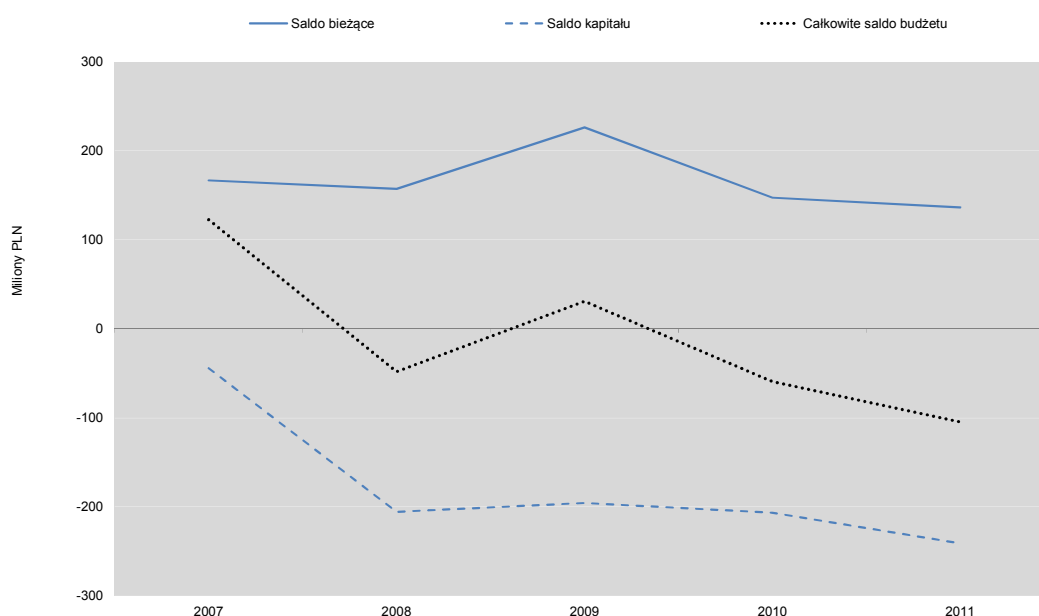
Inwestycje publiczne w regionie

Ewolucja potencjału finansowego Wielkopolski

Obecny budżet samorządu wojewódzkiego Wielkopolski w ostatnich kilku latach wykazywał silnie antycykliczny charakter, szczególnie w roku kryzysu (2009). Znalazł on wyraz w gwałtownym wzroście bilansu operacyjnego pomimo spadku dochodów podatkowych. Jest to wynikiem polityk rządu na rzecz ochrony niższych szczebli rządu

przed niepożądanymi wstrząsami fiskalnymi, lecz także wynika z celowych działań samorządu Wielkopolski mających na celu przezwyciężenie kryzysu, na przykład przełożenia w czasie wydatków na konserwację i zakup nowego wyposażenia. Rysunek B.1 ukazuje opracowanie obecnego budżetu⁵ (przychody bieżące minus wydatki bieżące), budżet wydatków kapitałowych (dochody kapitałowe minus wydatki kapitałowe) i całkowity budżet. Obecny budżet zwiększono podczas pierwszej fazy kryzysu finansowego i gospodarczego, jednak później odnotował spadek. Tendencja ta znajduje odzwierciedlenie w budżecie całkowitym. Jednak na saldo kapitału po początkowym spadku w 2008 r. kryzys nie wpłynął i pozostało mniej więcej na stałym poziomie.

Rysunek B.1. Zmiany salda budżetowego, salda bieżące i salda kapitału Wielkopolski przed i po kryzysie



Źródło: FITCH Ratings (2011), Poland, Full Rating Report, 13 lipca.

Wpływy budżetowe

Na stronę przychodów budżetu Wielkopolski składają się wkłady z podatków dochodowych od osób fizycznych i przedsiębiorstw zebrane w regionie,⁶ transfery bieżące i inne przychody bieżące, w tym fundusze UE. Ponadto istnieją dotacje kapitałowe i dochody z inwestycji, a także ze sprzedaży środków publicznych. Samorząd regionalny nie ma żadnych uprawnień dotyczących przepisów podatkowych, które są ustanawiane przez parlament, ustalający również stawki podatkowe, podstawy i akcje. Kryzys szczególnie wpłynął na dochody z podatku od osób fizycznych; poziom wpływów podatkowych z podatków dochodowych od osób prawnych utrzymał się mniej więcej na tym samym poziomie. Na szczęście podatek dochodowy od osób fizycznych stanowi jedynie niewielką część budżetu regionu. Ponadto dochody podatkowe regionu szybko powróciły do stanu sprzed ich spadku w okresie 2008-2009. W 2010 r. zarówno podatek dochodowy od osób fizycznych, jak i podatek dochodowy od osób prawnych przekroczył poziom sprzed kryzysu, odpowiednio o 3.4% i 2.3%, chociaż po części można to przypisać zwiększeniu udziałów podatkowych.

Wpływ kryzysu na finanse samorządu terytorialnego wynikał mniej z lokalnej gospodarki niż z obniżenia podatku dochodowego od osób fizycznych, którego udział lokalny stanowi około jedną czwartą zebranych podatków, a zatem znacznie większą część niż w przypadku województwa. Jednak uszczuplenie dochodów samorządów terytorialnych zostało zamortyzowane przez bieżące projekty UE, których finansowanie jest kanalizowane za pośrednictwem samorządu regionalnego. Projekty te odegrały stabilizującą rolę w przypadku finansów lokalnych. Samorządy, w szczególności miasta, jak się wydaje, nie mają ograniczeń zdolności w prowadzeniu projektów finansowanych z budżetu UE, jednak przyznają się do trudności z nadmiernym nakładaniem warunków i sprawozdawczością, z często niejasną charakterystyką celów programów finansowanych ze środków UE.

Oprócz podatków Wielkopolska korzysta również z transferów rządowych i z grantów. Mogą być one celowe (szkolnictwo, polityka regionalna) lub ogólne, w tym dotacje wyrównawcze. Szczególne wsparcie budżetu przyznano z budżetu państwa w 2009 r. celem zamortyzowania wpływu uszczuplenia podatków na budżet regionu. Zważywszy na względne wyniki gospodarcze Wielkopolski, dotacja wyrównawcza ma niewielkie znaczenie dla jej budżetu, stanowiąc jedynie 0,5% wpływów bieżących regionu.

Warunkowość wobec dotacji krajowych

Szczególne dotacje są przyznawane przy warunkowości ustalonej przez władze krajowe. Dotacje te są zazwyczaj przydzielone na konkretny cel, ograniczone do danego okresu wydatkowania i opatrzone odpowiednimi wymogami. Władze regionalne są zaangażowane w negocjowanie tych dotacji do pewnego stopnia, a nałożone warunki są uznawane za istotne i przydatne do wdrażania. Mają one, jak się wydaje, pozytywny wpływ na efektywność programu i stabilność finansowania projektu. Jednak w czasie kryzysu transfery nie mogły przeważać uszczuplenia dochodów własnych, więc przychody bieżące zmniejszyły się. Wzrost nadwyżki operacyjnej, jaki nastąpił, można tłumaczyć decyzjami dotyczącymi wydatkowania.

Zdolność kredytowa

Wielkopolska ostrożnie korzystała ze swojej zdolności kredytowej od początku decentralizacji Polski w 1999 r. Wielkopolska jest wśród najmniej zadłużonych regionów w Polsce, pomimo stosunkowo dużego budżetu. Finansowanie dłużne było wykorzystywane głównie na transport i komunikację: rząd wyemitował obligacje na budowę dróg w 2001 r. Po okresie znaczącego wzrostu dochodów podatkowych, rząd nie był zależny od dalszego zaciągania pożyczek. Przeciwnie, od 2005 r. do nastania kryzysu, rząd Wielkopolski nieustannie redukował swój dług i nie dostarczał nowych obligacji.⁷ Sytuacja ta zmieniła się w 2010 r., kiedy rząd postanowił wyemitować nowe obligacje (na zakup nowych pociągów i autobusów, modernizację sieci kolejowej i wdrażanie usług dostępu szerokopasmowego). Na rok 2012 rząd zawarł nową umowę ramową z lokalnymi bankami dotyczącą emisji obligacji na kwotę 185,5 mln zł, z czego 65 mln zł w 2010 r., 100 mln zł w 2011 r., 20 mln zł w 2012 r.,⁸ z czego dotychczas rozdzielono jedynie 60 mln zł. Wypłata przebiega szybko, w oparciu o przedstawienie zatwierdzonych faktur i nie ma zaległości w płatnościach. Przegląd planowanego harmonogramu płatności w maju danego roku budżetowego wymaga wykorzystania wszelkich niewykorzystanych funduszy na spłatę długu. Drugi przegląd porozumienia ramowego w październiku 2012 r. zakończył się decyzją o wyemitowaniu kolejnych obligacji na 146 mln zł. Oczywiście przepisy te są przewidują wyjątki w zakresie nadania większej elastyczności

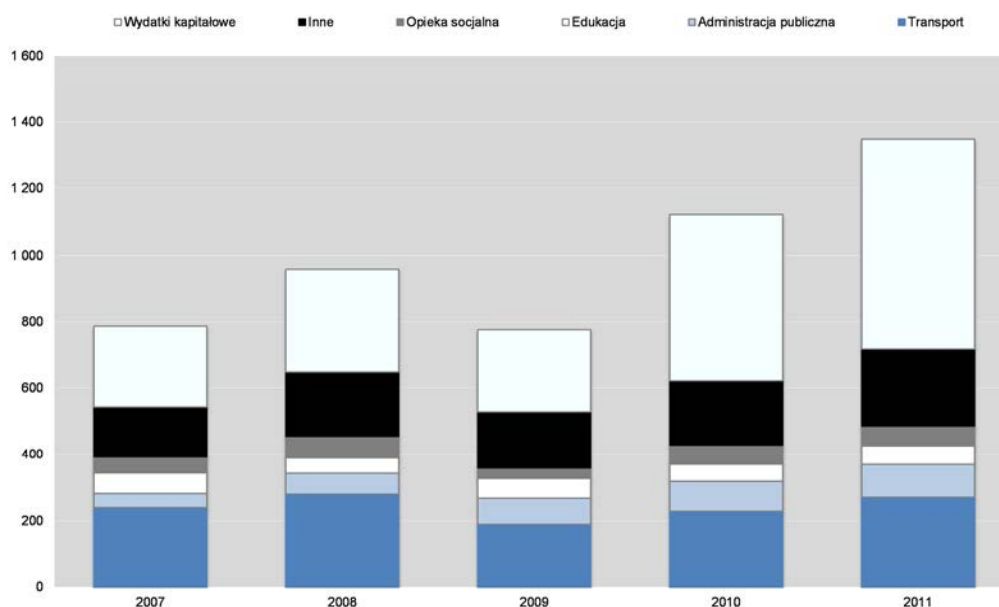
harmonogramowi płatności. Ogółem Fitch Ratings (2011) oczekuje, że „obsługa długu regionu i stopień pokrycia długu przez dochód pozostaną na dobrym poziomie, pomimo przewidywanego wzrostu długu”.

Wydatki

Struktura wydatków budżetu Wielkopolski odzwierciedla główne obowiązki w ramach polityki regionu. W 2011 r., zdecydowanie największa pula wydatków (37,6% kosztów operacyjnych) przydzielona została na transport i drogi, nie tylko na ich konserwację i naprawę, lecz również na obsługę usług kolejowych i autobusowych w regionie dla 28 milionów pasażerów rocznie. Kolejnymi najbardziej istotnymi kategoriami budżetu są kultura (14,3%), administracja publiczna (13,7%), edukacja (8%) i opieka socjalna (8,3%) (rys. B.2).

Kryzys wpłynął na wszystkie kategorie wydatków, za wyjątkiem edukacji i administracji publicznej. Wydatki na administrację publiczną nadal realizowały ścieżkę ekspansji, wzrastając o 25,3%⁹ w 2009 r., podczas gdy całkowite wydatki bieżące obniżyły się o 18,4% w ciągu tego roku.¹⁰ Główna korekta nastąpiła po stronie wydatków na transport, gdzie przełożenie konserwacji może zadziałać jak bufor, a także z opieki socjalnej. Jednak bieżące wydatkowanie szybko wróciło do poprzedniego stanu, wzrastając średnio o 16,7% rocznie w okresie 2010–2011.

Rysunek B.2. Bieżące wydatkowanie samorządu Wielkopolski i jego elementy



Źródło: FITCH Ratings (2011), Poland, Full Rating Report, 13 lipca.

Kluczowe priorytety dla inwestycji publicznych w regionie

Od utworzenia regionu w 1999 r., budżet UM Województwa Wielkopolskiego znacznie się powiększył. W roku 2000 wynosił około 274,2 mln zł, podczas gdy w 2012 r. osiągnął 1,2 mld zł.¹¹ Uzupełniany jest przez bezprecedensowe finansowanie inwestycji zewnętrznych oferowane w ramach funduszy strukturalnych UE. Dzięki podatkom

pobranym od stosunkowo dużej liczby MŚP i wielonarodowych spółek działających w Wielkopolsce, zdolność fiskalna regionu jest szczególnie dobra, pomimo trudnego globalnego kontekstu gospodarczego. W 2010 r. 49,5% budżetu odpowiadało dochodom własnym samorządu regionalnego (w porównaniu ze średnio 40,4% w polskich województwach), 41,2% różnym alokacjom, a 9,3% ogólnej dotacji z budżetu państwa (w porównaniu ze średnio 20,9% w polskich województwach). Łącznie przemiany te umożliwiły znaczący wzrost inwestycji publicznych w Wielkopolsce.

Projekty inwestycyjne współfinansowane z funduszy UE

W przypadku wydatkowania, które przyciąga fundusze UE, samorząd regionalny zawiera kontrakty z instytucjami rządowymi, co oznacza nie tylko przyjęcie norm UE, lecz również warunków nałożonych przez rząd. Urzędnicy na szczeblu regionalnym postrzegają tę drugą konieczność jako bardziej ograniczającą niż pierwsza, w szczególności przepisy krajowe regulujące procedury przetargowe, planowanie przestrzenne i budownictwo.¹² W perspektywie krótkoterminowej, centralne transfery i fundusze UE umożliwiły amortyzację wstrząsów, które dotknęły lokalne budżety. Jednak z czasem samorządy lokalne w Wielkopolsce wykazały się nadzwyczajną kreatywnością w dostosowywaniu się do kryzysu poprzez dokonywanie przeglądu priorytetów wydatkowania i redukcję kosztów w drodze współpracy międzygminnej.

Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013, finansowany głównie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), posiada całkowity budżet w wysokości 1,76 mld EUR, obejmujący wkłady zarówno z UE, jak i wkłady krajowe (rysunek B.3). Środki EFRR przydzielone dla programu wynoszą 1,33 mld EUR, co stanowi ok. 1,8% całkowitych środków UE do wydania w Polsce w ramach Polityki Spójności w latach 2007–2013. Wkład krajowy w program wynosi 433 mln EUR, podczas gdy szacowana kwota środków prywatnych jako finansowanie uzupełniające wynosi 184 mln EUR. Większość tych funduszy udostępnionych w ramach RPO zostało przydzielonych na Priorytet 1 i 2, co odzwierciedla zaangażowanie regionu w inwestycje w dziedzinie innowacji i infrastruktury transportowej. Należy dodać, że Wielkopolska wdraża również regionalny komponent Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL) z kwotą 606 mln EUR do wydania na projekty edukacyjne i społeczne (Fitch Ratings, 2011). Ponadto na szczeblu samorządowym wdrażany jest regionalny komponent Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

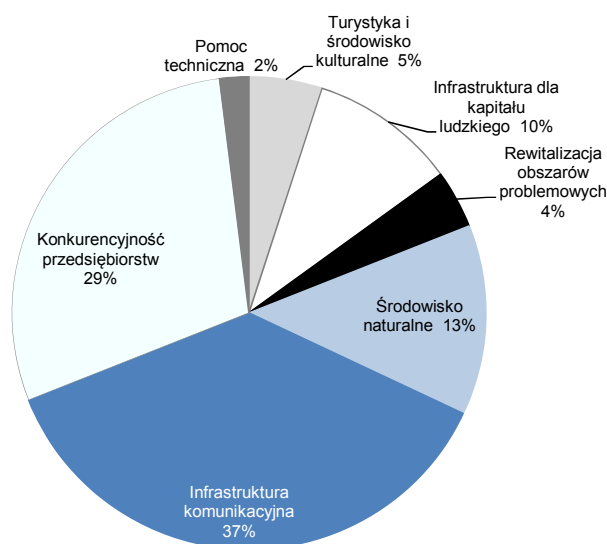
Innowacyjność

Samorząd Wielkopolski uznaje inwestycje w zdolności innowacyjne lokalnych MŚP za kluczowe dla rozwoju regionu. Zarząd województwa jest w pełni świadomy, że dla zachowania konkurencyjności region musi przestać polegać na swojej dość taniej sile roboczej jako przewadze konkurencyjnej przyciągającej BIZ. Nacisk kładzie się na „inteligentną specjalizację” w celu wykorzystywania atutów lokalnych w podregionach (np. inwestycje w sektor energii w podregionie konińskim, w branżę motoryzacyjną w podregionie kaliskim), stworzenia regionalnego systemu innowacyjności w oparciu o bliską współpracę między przedsiębiorstwami, dostawcami źródeł wiedzy i administracją terytorialną ze wsparciem innowacyjności oraz w oparciu o wsparcie dla sektora kreatywnego, uznawanego za ważny czynnik napędzający konkurencyjność regionalną (ramka B.1).¹³ Głównym narzędziem inwestycyjnym stosowanym w tym celu jest finansowanie w ramach Priorytetu 1 RPO, udostępnione dla projektów skupiających się na wzmocnieniu potencjału innowacyjnego MŚP, wspieranie powiązań między przedsiębiorstwami i instytucjami badawczymi na rzecz wspierania komercjalizacji

nowych technologii i wzmocnienia instytucji otoczenia biznesu (np. inkubatorów przedsiębiorstw start-up). Podobne cele są realizowane również poprzez inicjatywę JEREMIE, która została zapoczątkowana w Wielkopolsce.

**Rysunek B.3. Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013:
zestawienie finansowe osi priorytetowej**

Wyrażone jako % całkowitego budżetu programu



Przypis: Ogółem: 1 639 800 809 EUR (wkład UE i wkład krajowy).

Źródło: DG Regio (2011), „Operational programme 'Greater Poland'”, Komisja Europejska, Bruksela, http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/detail_new.cfm?LAN=7&gvJPAY=PL&gv_reg=1519&gv_PGM=1200&gv_defl=16.

Ramka B.1. Wspieranie innowacyjności w Wielkopolsce: wykorzystywanie atutów regionu

Jednym z przykładów „dobrych praktyk” w wykorzystywaniu lokalnych atutów jest stworzenie Wielkopolskiego Centrum Designu w Poznaniu („Concordia Design”), finansowanego w ramach RPO, który czerpie z potencjału rozwijającej się branży wzornictwa. Concordia Design będzie oferować inkubację innowacyjnym przedsiębiorstwom start-up w tym sektorze.

Całkowita wartość projektu to 32,63 mln zł, z czego 15,84 mln zł zostało sfinansowanych ze środków EFRR. Innym przykładem jest budowa Centrum Zaawansowanych Technologii w Poznaniu, które wykorzystuje mocne strony badań w dziedzinie biotechnologii, medycyny i informatyki poprzez wspieranie innowacyjnych MŚP działających w tych sektorach i wspieranie ich współpracy z odnośnymi instytucjami badawczymi. Projekt jest współfinansowany w ramach RPO. Zaoferowana kwota finansowania wynosi 23,99 mln zł, a całkowita wartość projektu to 50,39 mln zł.

Długookresowe cele strategiczne dla inwestycji w innowacyjność i konkurencyjność zdefiniowano w Regionalnej Strategii Innowacji dla Wielkopolski na lata 2010–2020. Strategia ta została opracowana w ramach bliskiej współpracy ze wszystkimi podmiotami

zaangażowanymi w działalność innowacyjną – szkolnictwem wyższym i instytucjami badawczymi, przedsiębiorstwami i instytucjami otoczenia biznesu – i prezentuje ambitną wizję opartą na zintegrowanym podejściu terytorialnym. Dokument odzwierciedla zintegrowane podejście UM do rozwoju regionalnego poprzez skupienie się na szeregu przekrojowych kwestii politycznych, proponując jednocześnie szeroko zakrojone reformy. Nacisk kładzie się na utworzenie dynamicznego środowiska instytucjonalnego jako ważnego czynnika w procesie wzmocnienia konkurencyjności regionu. Tym samym Regionalna Strategia Innowacji sprzyja bliskiej współpracy między sektorem publicznym, regionalnymi dostawcami źródeł wiedzy i MŚP. Naświetla również potrzebę ulepszenia potencjału administracyjnego, stymulowania postaw proinnowacyjnych wśród urzędników na szczeblu regionalnym i lokalnym oraz sprzyjania współpracy między departamentami sektorowymi w obrębie UM (zob. część 4).

Infrastruktura transportowa

Infrastruktura transportowa jest jednym z priorytetów inwestycyjnych regionu. Wydatki na transport wzrosły w 2011 r. o 33,3%, co odzwierciedla ambitny plan rządu w zakresie organizacji i modernizacji regionalnego transportu kolejowego i autobusowego. Pomimo że gęstość i ogólna kondycja infrastruktury transportowej w Wielkopolsce są stosunkowo dobre w porównaniu z innymi regionami Polski, wymaga poważnych inwestycji po dekadach zaniedbań. W Wielkopolsce jakość dróg, torów kolejowych, transportu lotniczego, komunikacji i infrastruktury IT pozostaje niska w porównaniu ze standardami w UE. Infrastruktura drogowa jest kluczowym obszarem inwestycji. Władze regionalne odpowiadają za około 2 700 km dróg wojewódzkich, będących częścią sieci dróg krajowych. Budżet regionu przeznaczony na modernizację i rozbudowę sieci dróg wzrósł z 60 mln zł rocznie w 1999 r. do niemal 300 mln zł,¹⁴ co spowodowało dynamiczny rozwój budowy dróg.

Po przeniesieniu odpowiedzialności za kolej wojewódzką na marszałka w 2008 r., inwestycje w infrastrukturę kolejową stały się główną pozycją w budżecie Wielkopolski. Częściowo zostało to zrekompensowane poprzez podwyższenie podatku od osób prawnych nałożonego na regiony. W 2011 r. region zainwestował w 22 nowe pociągi dla swojej kolei regionalnej. Projekt ten zrealizowano w ramach RPO na lata 2007–2013 i współfinansowano (50%) ze środków EFRR i budżetu państwa. Zewnętrzne finansowanie wynosiło 198,1 mln zł, z czego 85% pokryto z dotacji z EFRR, a 15% z dotacji państwowej. Region zapewnił 198,1 mln funduszy uzupełniających, co było poważnym obciążeniem dla budżetu regionu. W 2012 r. UM planował wydać 120 mln zł na dalszą modernizację i rozbudowę sieci kolejowej.

Koordinacja inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach administracji

Od czasu reformy administracji terytorialnej w 1999 r. UM są podmiotami odpowiedzialnymi za politykę inwestycji publicznych na szczeblu regionalnym. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego, Departament Polityki Regionalnej odgrywa rolę koordynatora inwestycji publicznych województwa i zarządza RPO. RPO jest instrumentem wdrażania wojewódzkiej strategii rozwoju.

Różne zadania w ramach inwestycji publicznych są rozdzielone pomiędzy różne departamenty sektorowe w ramach UMWW, który obejmuje między innymi Departament Infrastruktury, Departament Gospodarki, Departament Kultury, Departament Transportu, Departament Sportu i Turystyki, Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Departament Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Cele strategiczne polityki

inwestycji publicznych w Wielkopolsce są przedstawione w Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego,¹⁵ która jest realizowana przede wszystkim za pośrednictwem RPO.

Ramka B.2. Program „Orlik”

Program „Orlik” został zainicjowany przez polski rząd w 2008 r. i jest realizowany przez Ministerstwo Sportu i Turystyki we współpracy z marszałkami województw i wojewodami. Program przewiduje budowę publicznych nieodpłatnych boisk sportowych z przebieralniami i infrastrukturą sanitarną dla każdej gminy w kraju. Celem programu jest zapewnienie dzieciom i młodzieży nowoczesnej infrastruktury sportowej. W celu sfinansowania programu „Orlik” rząd stworzył tytuł w budżecie, z którego samorzady mogą otrzymać uzupełniające dotacje na finansowanie lokalnych projektów. Ponadto rząd wspiera logistykę poprzez szablony architektoniczne i standardowy harmonogram realizacji prac budowlanych. Alokacje z budżetu państwa wyniosły 200 mln zł dla 2008 r. i po 250 mln zł dla 2009 i 2010 r., a ogółem 700 mln zł na lata 2008–2010. Koszty rozłożono równomiernie pomiędzy instytucjami rządowymi i samorządowymi. Całkowite inwestycje w latach 2008–2010 wyniosły 2,1 mld zł. Dzięki „Orlikowi” do końca 2010 r. ukończono około 1 800 placówek sportowych. Każda wybudowana placówka staje się własnością gminy. W związku z tym, że Polska i Ukraina są gospodarzami EURO 2012 i w związku z promowaniem wydarzeń międzynarodowych w społeczeństwie, rząd Polski postanowił zintensyfikować starania na rzecz promocji sportu. Program ten jest obecnie kontynuowany pod nazwą „Moje Boisko – Orlik 2012” i stanowi strategiczne narzędzie rozwoju infrastruktury sportowej Polski do roku 2015. Odciąża również gminy, których nie stać na zapewnienie jednej trzeciej kosztów inwestycji w budowę takiej infrastruktury.

Priorytety RPO muszą odpowiadać celom strategicznym zdefiniowanym na szczeblu regionalnym, krajowym i europejskim, przy uwzględnieniu właściwych każdemu regionowi wyzwań i szans. Wymaga to sprawnej koordynacji pionowej i poziomej dla zagwarantowania konsekwencji i dostępu do lokalnej wiedzy, koniecznej dla kształtowania krajowych i regionalnych interwencji oraz inwestycji odpowiadających lokalnym potrzebom. Program został opracowany przez UM w ramach bliskiej współpracy z innymi podmiotami regionalnymi i w porozumieniu z Komitetem Monitorującym, który uczestniczy w ustanawianiu kryteriów kwalifikowalności dla projektów.

Współpraca pionowa pomiędzy regionem a innymi szczeblami administracji

Przekazanie regionom kompetencji w zakresie zarządzania unijnymi funduszami strukturalnymi wymagało nowych ustaleń na rzecz koordynacji między 16 RPO i krajowymi (dawniej sektorowymi) programami operacyjnymi zarządzanymi przez instytucje centralne.

Zadanie to powierzono Departamentowi Koordynacji i Wdrażania Programów Regionalnych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (MRR), działającemu w charakterze instytucji koordynującej. Departament odpowiada za koordynację formułowania procesów wdrażania programów regionalnych, a także za kwestie horyzontalne zasadnicze dla wdrażania tych programów, a co za tym idzie musi blisko współpracować z urzędami marszałkowskimi. Ponadto UM współpracuje biurami wojewodów, które są odpowiedzialne za certyfikację wydatków w ramach RPO – zadanie delegowane przez instytucję certyfikującą. Departament Certyfikacji MRR dokonuje certyfikacji wydatków w ramach programów finansowanych z budżetu UE w imieniu

Komisji Europejskiej. UM muszą współpracować z regionalnymi izbami obrachunkowymi, które w imieniu Ministerstwa Finansów (instytucji audytowej) sprawdzają zgodność systemów zarządzania RPO z prawem krajowym i wspólnotowym.

Współpracą między priorytetami i działaniami RPO oraz programami operacyjnymi zarządzają instytucje rządowe na szczeblu centralnym. Zgodność z wytycznymi Komisji Europejskiej i krajowymi dokumentami strategicznymi jest przez rozmówców z UM Województwa Wielkopolskiego uznawana za wyzwanie. Wyzwania napotyka się w zakresie komplementarności programów, priorytetów, działań i projektów, a także w zakresie kompetencji. Można to wytłumaczyć tym, że instytucjonalizacja wielopoziomowego systemu dla zarządzania strategicznego nadal jest w toku.

Ramka B.3. W kierunku regionalizacji zarządzania funduszami strukturalnymi UE w Polsce

W początkowym okresie po przystąpieniu Polski do UE (2004–2006), zarządzanie funduszami strukturalnymi UE pozostało scentralizowane. Z władzami regionalnymi konsultowano się przy procesie formułowania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego i odegrały one ważną rolę w ocenie projektów. Jednak priorytety dla interwencji zostały ustanowione na szczeblu centralnym i instytucje rządowe były odpowiedzialne za wdrażanie programu. Sytuacja ta zmieniła się wraz z częściową regionalizacją zarządzania funduszami strukturalnymi na lata 2007–2013 i wprowadzeniem 16 RPO, po jednym dla każdego województwa. Władze regionalne przejęły rolę instytucji zarządzających programami, które miały umożliwić lepsze dostosowanie interwencji do potrzeb regionalnych i zapewnienie lepszego dopasowania do planów strategicznych każdego województwa. Są one obecnie odpowiedzialne za opracowywanie i wdrażanie RPO, w tym ocenę i wybór projektów do współfinansowania w ramach programu, wykonywanie płatności na rzecz beneficjentów, kontrolę projektu i ocenę programu oraz monitoring realizacji.

Od 2007 r. Komitet Koordynacyjny Strategii Rozwoju Kraju (SRK) działa jako forum pionowej koordynacji programowania strategicznego. Komitetowi Koordynacyjnemu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) przewodzi MRR i obejmuje on przedstawicieli rozmaitych ministerstw, władz regionalnych oraz partnerów gospodarczych i społecznych. Jego misją jest monitorowanie wdrażania SRK i NSRO i zapewnienia komplementarności między programami operacyjnymi i strategiami sektorowymi. Ponadto tak zwana „linia demarkacyjna” została zastosowana jako swego rodzaju „miękki” mechanizm koordynacji, wyznaczający zadania każdego szczebla rządu i kategorii interwencji dla każdego z programów operacyjnych w celu uniknięcia duplikowania działań. W praktyce Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego opracował RPO pamiętając o centralnie zarządzanych programach, a w razie wątpliwości, kwestie sporne są objaśniane nieformalnie z MRR.

Komitety monitorujące (KM), organy partnerskie gromadzące przedstawicieli rządu, administracji terytorialnej i podmioty niepaństwowe, które działają zarówno na szczeblu regionalnym, jak i centralnym, również odgrywają istotną rolę koordynacyjną. Jednym z ich kluczowych zadań jest monitorowanie wdrażania programów operacyjnych i powiadamianie instytucji zarządzającej w przypadku nakładania się działań lub nieprawidłowości, aby umożliwić wprowadzanie doraźnych korekt do procedur wdrażania.

Odpowiedzi udzielone w ramach badania ankietowego ujawniły kilka wyzwań dotyczących współpracy pomiędzy rządami na szczeblu centralnym i regionalnym. Wśród wyzwań tych znalazło się wcielenie prywatnego sektora do finansowania inwestycji publicznych i zarządzania nimi. Mniej widoczne wyzwania obejmowały brak zachęt do angażowania się w koordynację, ograniczone rozumienie wzajemnych priorytetów rządowych na szczeblu centralnym i regionalnym, a także trudności w spełnianiu wymogów współfinansowania. Ogółem, pomimo pewnych niedoskonałości w przepływie informacji pomiędzy szczeblami administracji i różnic w priorytetach inwestycyjnych, koordynacja inwestycji publicznych między szczeblami została pozytywnie oceniona przez regionalnych odpowiedników w obrębie UM.

Ramka B.4. Pionowa koordynacja w dziedzinie infrastruktury transportowej

Zarządzanie systemem dróg krajowych wymaga współpracy pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji w celu zapewnienia komplementarności między siecią dróg krajowych, regionalnych i lokalnych oraz uniknięcia nietrafionych inwestycji. Niemniej w Polsce tego typu koordynacja nastęrcza trudności z uwagi na ścisły podział zadań. Instytucje rządowe wdrażają projekty związane z drogami krajowymi, lotniskami i ogólnokrajowymi połączeniami kolejowymi na rzecz osiągnięcia celów zdefiniowanych w ramach Strategii Rozwoju Transportu. Na mocy przepisów prawa polskiego, władze regionalne nie mogą uczestniczyć w tych projektach, jednak usiłują koordynować za ich pośrednictwem swoje inwestycje w regionalną infrastrukturę transportową. Tym samym władze regionalne muszą uwzględniać plany rządu dotyczące rozbudowy krajowej sieci autostrad w swoich planach infrastruktury transportowej, ponieważ sieć dróg regionalnych musi służyć drogom krajowym i łączyć się z nimi. Koordynacja inwestycji jest prowadzona przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDiKA), urzędy marszałkowskie i samorzady terytorialne. Dalsze forum do koordynacji stanowi Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, która łączy odnośne ministerstwa ze stowarzyszeniami i władzami niższego szczebla niż krajowy (Stowarzyszeniem Regionów, Związkiem Miast Polskich i Związkiem Gmin Wiejskich), gdzie konsultowane są dokumenty strategiczne i dokumenty planowania przedkładane przez Ministerstwo Transportu.

Planowanie przestrzenne

Koordynacja inwestycji publicznych wymaga uwzględnienia ram planowania przestrzennego na poszczególnych szczeblach rządu. Koordynacja planowania przestrzennego w kontekście Polski zakłada szereg wyzwań, tworzących przeszkody na drodze do wdrażania projektów inwestycji publicznych. Zgodnie z logiką systemu planowania w Polsce, krajowe plany przestrzenne powinny być wykonywane na szczeblu niższym niż centralny. Planowanie przestrzenne na szczeblu regionalnym powinno zatem być zgodne z priorytetami planowania ustanowionymi na szczeblu centralnym. Koordynacja pionowa wymagała zagwarantowania tego uzgodnienia, jednak spowalniają ją dwie przeszkody.

Po pierwsze, przepływ informacji dotyczących decyzji planowania między rządem a władzami regionalnymi nadal wykazuje braki. Informacje dotyczące decyzji rządu w sprawie inwestycji w różnych sektorach są rozproszone między ministerstwami sektorowymi, co wymaga dodatkowych starań ze strony podmiotów regionalnych w zakresie szukania i gromadzenia informacji koniecznych do koordynacji z planami krajowymi. Władze regionalne również muszą współpracować z każdym z ministerstw

sektorowych przy opracowywaniu swoich planów rozwoju przestrzennego. Oczekuje się, że sytuacja się poprawi wraz z przeniesieniem zadań związanych z planowaniem przestrzennym z Ministerstwa Infrastruktury do MRR, co powinno zwiększyć koordynację ponadsektorową w obrębie instytucji centralnych. Reforma ta powinna również ułatwić koordynację między szczeblami administracji, ponieważ plany regionalne już nie muszą podlegać konsultacjom z każdym z ministerstw sektorowych, lecz jedynie wymaga zatwierdzenia przez MRR.

Po drugie, zadania osób odpowiedzialnych za planowanie na szczeblu regionalnym są komplikowane przez coraz powszechniejsze wykorzystywanie tzw. specustaw, które służą do usuwania prawnych „wąskich gardeł” i ułatwiania inwestycji w obszarach priorytetowych, takich jak autostrady lub szybkie koleje. W związku z tym niektóre projekty inwestycyjne zostają usunięte z systemu planowania i mogą być realizowane bez względu na priorytety planowania. Może to przyspieszyć realizację niektórych projektów, jednak stanowi też poważny problem, ponieważ nie ma mechanizmu koordynacji między szczeblami dla takich szczególnych inwestycji. W takich przypadkach władze regionalne nie zawsze są dobrze poinformowane na temat decyzji rządu albo otrzymują jedynie niewiele informacji o przedmiotowym projekcie, tymczasem muszą aktualizować plan regionalny dostosowując i koordynując powiązane dostosowania w planach lokalnych.

Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego przekazał odpowiedzialność za planowanie przestrzenne i użytkowanie gruntów Wielkopolskiemu Biuru Planowania Przestrzennego (WBPP) w Poznaniu, nadzorowanemu przez Departament Infrastruktury UM. WBPP odpowiada za sporządzanie i aktualizację kluczowego dokumentu planowania dla regionu – Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Wielkopolskiego.¹⁶ Plan został przygotowany w porozumieniu ze wszystkimi gminami w regionie w ramach rozmaitych warsztatów i spotkań grup roboczych. Stanowiło to poważne wyzwanie dla WBPP, muszącego pogodzić skonfliktowane lokalne interesy (poprzez uwzględnienie opinii sąsiadujących samorządów w sprawie planów podziału na strefy) przy jednoczesnym uwzględnianiu priorytetów przestrzennych na szczeblu regionalnym. Następnie Departament Infrastruktury UM dokonuje oceny i zatwierdza lokalne plany rozwoju przestrzennego przedłożone przez lokalne władze pod względem ich zgodności z priorytetami przedstawionymi w Planie Zagospodarowania Przestrzennego regionu. Koordynuje też podejmowanie decyzji dotyczących planów budowy i lokalizacji inwestycji w infrastrukturę na rzecz świadczenia usług publicznych, w zgodności z polskim ustawodawstwem, które wymaga, aby ważne dla regionu inwestycje były projektowane przez władze lokalne, a następnie przedkładane do zatwierdzenia UM.

Nie istnieją zinstytucjonalizowane, pozasądowe mechanizmy rozwiązywania konfliktów dotyczących decyzji w sprawie planowania przestrzennego. Władze lokalne mogą wszcząć postępowanie sądowe w celu odwołania się od dotyczących ich inwestycji decyzji podjętych przez UM. Podobnie jeżeli plany lokalne lub projekty inwestycyjne nie są zgodne z celami regionalnego planowania przestrzennego, UM może wystąpić na drogę sądową. W praktyce konfliktów unika się dzięki nieformalnym mechanizmom koordynacji (organizowaniu spotkań i debat poświęconych nowym problemom i konfliktom oprócz procesu konsultacji z sąsiadującymi regionami, o którym mowa powyżej), podczas gdy postanowienia zawarte w planie rozwoju przestrzennego regionu mają wystarczająco ogólny charakter, żeby umożliwić władzom lokalnym pewną elastyczność.

Warunkowość ex ante

W kontekście polskim „warunkowość” jest wykorzystywana głównie jako część programów finansowanych ze środków UE (co podkreślono w drugiej części niniejszego załącznika. Istnieje na przykład warunkowość proceduralna, taka jak zatwierdzanie systemów zarządzania i wdrażania przez Komisję Europejską; ocena zgodności z regulacjami UE, zasada partnerstwa lub „reguła n+2”, zgodnie z którą fundusze objęte kontraktem muszą zostać wydane w terminie dwóch lat od podpisania umowy o dotację. Warunkowość dotyczy również kwestii strategicznych. Na przykład finansowanie z budżetu UE może zostać przyznane projektom inwestycyjnym władz lokalnych, pod warunkiem że jest częścią wdrażania wieloletniej strategii rozwoju. W niektórych przypadkach warunkowość jest ustanowiona przez krajowe instytucje zarządzające i może obejmować pozytywne zachęty. Na przykład kryteria oceny projektu wielkopolskiego RPO zostały opracowane w taki sposób, aby zachęcały do wspólnych, międzygminnych projektów inwestycyjnych.

Pomimo konieczności przeprowadzenia pewnych dostosowań i uzyskania wiedzy, wymogi UE zazwyczaj nie były postrzegane jako bardziej restrykcyjne niż krajowe. Beneficjenci finansowania ze środków UE w Wielkopolsce w większości nie napotykali poważnych trudności w przestrzeganiu warunkowości nałożonej w ramach polityki spójności UE, ponieważ wiele wymogów UE odpowiada krajowym przepisom. Na przykład władze lokalne są zobowiązane prawem polskim do przygotowywania lokalnych strategii rozwoju w porozumieniu z lokalnymi podmiotami zainteresowanymi. Jak potwierdzają w rozmowach urzędnicy samorządowi, warunkowość UE nie jest zazwyczaj postrzegana jako przeszkoda, lecz raczej pozytywny bodziec do ulepszania projektów. Niemniej badanie ankietowe prowadzone w ramach tego studium przypadku ujawniło bardziej niejednorodny obraz. Podmioty samorządowe postrzegają wymogi (w szczególności te, które nałożono oprócz wymogów UE) jako obciążenie administracyjne nałożone przez instytucje centralne. Niektórzy respondenci zauważyli również, że wymogi takie mogłyby ograniczać autonomię regionów w zakresie zarządzania ich strategiami inwestycji publicznych i mogłyby spowalniać realizację inwestycji.

Ustalenia umowne

Ustalenia umowne pomiędzy rządem a samorządami są stosowane w Polsce od 2000 r. Kontrakty wojewódzkie, wzorowane na francuskim modelu *Contrats de projets État-région*, są głównym narzędziem koordynacji poziomej w inwestycjach publicznych. Od 2008 r. kontrakty wojewódzkie wyznaczały warunki wykorzystywania finansowania rozwoju oferowanego przez regiony dla wdrażania ich RPO. Obejmowały również zapisy dotyczące sprawowanego przez MRR nadzoru nad wykorzystywaniem funduszy przez samorządy oraz koordynacji pomiędzy poszczególnymi RPO. Pomimo sporadycznych cięć środków z powodu zmian sytuacji budżetowej państwa, doświadczenia z kontraktami wojewódzkimi są dotychczas pozytywne. Kontrakty zapewniły stabilne, wieloletnie ramy dla koordynacji pionowej, umożliwiając regionalnym władzom dalszą realizację długookresowych planów inwestycyjnych.

Obecnie diskutowana jest reforma tych ustaleń umownych. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2010–2020 proponuje „kontrakty terytorialne”. Ich celem miałyby być tworzenie synergii pomiędzy wszystkimi instrumentami polityki regionalnej o wymiarze terytorialnym. Ponadto byłyby wspierane przez struktury koordynujące, monitoring strategiczny i warunkowość. Jednak proces reformy nadal jest na wczesnym etapie i podmioty regionalne wykazują ostrożność, w szczególności w odniesieniu do

rozważanej zwiększonej koordynacji między ministerstwami sektorowymi i zwiększonej autonomii regionów w zarządzaniu środkami alokowanymi w ramach kontraktów.

Koordinacja pionowa pomiędzy regionami a lokalnymi podmiotami zainteresowanymi

Opracowanie strategii rozwoju regionalnego i regionalnego programu operacyjnego leży w gestii władz regionalnych. Treść obydwu dokumentów jest jednak przedmiotem konsultacji z samorządami i z szeregiem innych podmiotów, ekspertów i podmiotów niepaństwowych. Partnerstwo poziome w zakresie koordynacji działalności inwestycyjnej jest względnie nowym narzędziem w Polsce. Zostało wprowadzone po przystąpieniu do UE i po dostosowaniu do zasady partnerstwa polityki spójności. Zdaniem przedstawicieli UM i władz lokalnych, organizowanie konsultacji okazało się trudne z uwagi na brak tradycji tego typu współpracy, nieufność między podmiotami i trudności z pogodzeniem rozbieżnych interesów władz lokalnych. W rzeczywistości liderzy lokalni znajdują się pod znaczącą presją medialną i wyborczą w zakresie pozyskiwania możliwie jak największego finansowania zewnętrznego dla inwestycji, co może obrócić dyskusję o wykorzystywaniu funduszy unijnych i zestawienie zasobów we wszystkich RPO w grę o sumie zerowej. Niemniej w przeszłości wypracowywano pewne kompromisy w tym zakresie.

Kolejnym instrumentem koordynacji między samorządami regionalnymi i lokalnymi jest komitet monitorujący (KM) dla RPO, w skład którego wchodzi przedstawiciele władz lokalnych i w ramach którego mogą być omawiane kwestie dotyczące koordynacji. KM obejmuje również przedstawicieli strony partnerów gospodarczych i społecznych (10 z 24 członków komitetu), w tym przedstawicieli instytucji otoczenia biznesu, związków zawodowych, organizacji pozarządowych i instytucji szkolnictwa wyższego.

Ponadto Marszałek Województwa Wielkopolskiego powołał „Radę Trzydziestu” – specjalny organ doradczy, którego zadaniem jest skupianie się na kwestiach rozwoju regionalnego i innowacyjności. Rada została powołana jako część projektu „Budowa Wielkopolskiego Systemu Innowacji” współfinansowanego ze środków EFRR (w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki). W skład rady wchodzi burmistrzowie głównych gmin miejskich w regionie, przedstawiciele instytucji szkolnictwa wyższego oraz dyrektorzy najbardziej znaczących firm w regionie. Rada ocenia regionalne dokumenty programowe i strategiczne oraz prowadzi konsultacje w sprawie głównych projektów wspierających potencjał innowacyjny w regionie. Zapewnia również platformę dla wymiany dobrych praktyk na rzecz generowania synergii i wzmacniania realizacji polityki innowacji. W opinii podmiotów ze środowiska biznesu, pomimo istnienia forów współpracy i dialogu, przepływ informacji między administracją publiczną, sektorem szkolnictwa wyższego a przedsiębiorcami nadal jest niewystarczający, istnieją także istotne możliwości poprawy współpracy między wszystkimi trzema sektorami na rzecz lepiej ukierunkowanych inwestycji sprzyjających konkurencyjności regionu i potencjałowi w dziedzinie innowacyjności.

Budowanie potencjału na szczeblu samorządowym na rzecz efektywnych inwestycji publicznych

Współpraca pozioma

Pomimo braku tradycji współpracy międzygminnej i ograniczonego zaufania między instytucjami, prawo polskie przewiduje porozumienia między samorządami na szczeblu

powiatowym i lokalnym w zakresie wspólnych inwestycji. W ostatnich latach poczyniono znaczące postępy w rozwoju tej współpracy na rzecz zapewniania infrastruktury dla podstawowych usług publicznych. Coraz większa liczba władz lokalnych została włączona w takie inwestycje za pośrednictwem związków celowych gmin lub stowarzyszeń skupiających sąsiadujące ze sobą gminy (przykład w ramce B.5). Zazwyczaj związki te są tworzone dla zredukowania kosztów i łączenia zasobów w odpowiedzi na wspólne potrzeby, na przykład budowa oczyszczalni ścieków albo obiektów gospodarowania odpadami. W wielu przypadkach przewidują wspólne ubieganie się o środki z UE lub inne finansowanie zewnętrzne.

Ramka B.5. Koordynacja pozioma za pośrednictwem związków gmin

Przykładem związku celowego gmin jest związek komunalny 13 gmin wokół Kalisza, które zawiązały spółkę gospodarowania odpadami. Inną inicjatywą, która również obejmuje partnerstwo z podmiotami sektora prywatnego jest system oczyszczania ścieków i dostaw wody dla aglomeracji Poznań. Inicjatywą kieruje prywatna firma, w której udziały mają Poznań i dziewięć sąsiadujących gmin, podczas gdy partnerstwa publiczno-prywatne są wykorzystywane w celu rozbudowy niezbędnej infrastruktury (OECD, 2011). Jednym z czynników stymulujących współpracę międzygminną w tym obszarze była decentralizacja częściowo finansowanych obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami. Jednak w niektórych przypadkach, to zwiększenie presji budżetowej będące wynikiem kryzysu popycha władze lokalne do współpracy. Na przykład Piła dokonała konsolidacji swojego systemu płatności z sąsiadującymi gminami i wspólnie starają się zredukować ogólne koszty inwestycji poprzez wprowadzanie zmian organizacyjnych i współpracę.

Innym przykładem współpracy poziomej jest Narodowy program przebudowy dróg lokalnych 2008–2011. Koordynowany jest przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i promuje współpracę pomiędzy sąsiadującymi samorządami w ramach inwestycji drogowych opartych na partnerstwie. Celem programu jest poprawa warunków i bezpieczeństwa na drogach, przy jednoczesnym ulepszaniu połączeń między drogami lokalnymi i powiatowymi a siecią dróg krajowych, a tym samym zwiększanie dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych. Program ten jest powszechnie uznawany za sukces i jest popularny w gminach i powiatach, dlatego został przedłużony na lata 2012–2015. Podczas gdy budżet dla drugiej edycji programu pozostaje mniej więcej zbliżony, oferowane finansowanie miałoby teraz pokryć do 30% kosztów projektu, czyli zaostrożono wymogi w zakresie współfinansowania.

Współpraca międzygminna jest propagowana również poprzez współfinansowanie między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi. Na przykład Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego stosuje perswazję i zachęty w kryteriach oceny projektów w RPO 2007–2013. W takich projektach partnerstwa, jednym z podmiotów jest zazwyczaj lider projektu, odpowiedzialny za zarządzanie projektem i składanie sprawozdań do UM. Niektóre z tych partnerstw okazały się problematyczne, szczególnie pod względem sprawozdawczości i przepływu informacji. Dalszą przeszkodą była ograniczona zdolność niektórych gmin w zakresie zapewniania uzupełniających funduszy. Problem ten zaostrzył się, ponieważ gminy zaczęły odczuwać negatywne skutki środków oszczędnościowych wprowadzonych przez rząd, powodujących redukcję dochodów gmin.

Włączanie podmiotów prywatnych

Władze regionalne Wielkopolski poświęcają wiele uwagi wzmocnieniu współpracy z podmiotami sektora prywatnego, nie tylko jako doradcami w kwestiach strategicznych, jak ma to miejsce w wyżej wspomnianych podmiotach konsultacyjnych i doradczych, lecz również jako partnerami w systemach inwestycji publicznych i partnerami ich beneficjentów. MŚP są głównymi odbiorcami funduszy strukturalnych UE, w szczególności w ramach Priorytetu 1 Wielkopolskiego RPO, a także funduszy odnawialnych za pośrednictwem inicjatywy JEREMIE.¹⁷ Chcą korzystać z finansowania oferowanego w ramach programów UE (według stanu z kwietnia 2012 r., 1208 projektów MŚP zostało sfinansowanych w ramach środków RPO). Jednak w przeważającej większości przypadków uzyskują środki na projekty, które wdrażają samodzielnie. Projekty wdrażane w ramach PPP nadal należą do rzadkości. W rzeczywistości PPP stanowią w Polsce wyzwanie z powodu braku odpowiednich ram prawnych i niskiego poziomu zaufania pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. Zasygnalizowano to jako wadę w badaniu ankietowym przeprowadzonym dla tego studium przypadku.

Ramka B.6. Koordynacja pozioma usług transportu publicznego

Stanowiąca krytyczny obszar współpracy między szczeblami samorządu i poziomej współpracy międzygminnej, koordynacja polityki transportu publicznego w Wielkopolsce pozostaje problematyczna. Problemy koordynacji najlepiej obrazuje przypadek aglomeracji Poznania. Istnieje wyraźne zapotrzebowanie na współpracę pomiędzy sąsiadującymi gminami w zakresie zapewnienia efektywnego transportu publicznego w obrębie funkcjonalnego obszaru metropolitalnego Poznania, jednak w praktyce osiągnięcie porozumienia okazało się trudne ze względu na sprzeczne interesy i brak zinstytucjonalizowanych mechanizmów na rzecz współpracy międzygminnej. W celu przezwyciężenia tych trudności, podmioty muszą przystąpić do nieoficjalnych konsultacji ad hoc umożliwiających uniknięcie konfliktów i dublowania. Po negocjacjach gminy aglomeracji poznańskiej wprowadziły w usługach transportowych wspólny system biletowy.

Wielkopolska była pierwszym regionem UE, który uruchomił oparty na kredytach system wsparcia rozwoju miejskiego w ramach inicjatywy JESSICA.¹⁸ We współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) powołano organ zarządzający, państwowy bank BGK. W momencie redagowania niniejszego przeglądu, gdy system ten był we wczesnym stadium, 95 mln zł przydzielono na kredyty na rzecz wspierania pięciu projektów realizowanych zarówno przez podmioty prywatne, jak i publiczne. Jednym z przykładów jest projekt „Galerii Goplana”, który jest finansowany w ramach PPP. Obejmuje rewitalizację niszczonego obszaru przemysłowego w centrum Leszna, mającą na celu przekształcenie go w ośrodek handlowy. Prywatny inwestor dokona renowacji jednego z budynków na tym terenie i udostępni go nieodpłatnie gminie w celu założenia tam publicznej biblioteki multimedialnej lub centrum informacji turystycznej. Całkowita wartość projektu to 178 mln zł, natomiast kredyt wyniósł 50 mln zł. Innym przykładem jest wsparcie przyznane na przekształcenie wycofanego z użytku budynku przemysłowego w przestrzeń biurową (Centrum Biurowe „Podwale” w Poznaniu). Prywatny inwestor zaoferuje miejsca do prowadzenia bezpłatnych kursów szkoleniowych i warsztatów dla społeczności lokalnej. Wartość inwestycji wynosi 30 mln zł, natomiast kredyt wynosi 22,5 mln zł.

Zdolności organizacyjne i zarządcze

Dostosowanie do norm polityki spójności sprzyjało modernizacji praktyk organizacyjnych i podejściu do zarządzania projektem, a także większej efektywności na szczeblu regionalnym i lokalnym w Polsce.

Pod względem strategicznym, w swoich strategiach rozwoju Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego kładzie nacisk na inwestycję w kapitał społeczny i ulepszanie potencjału administracyjnego jako sposób sprzyjający długoterminowemu zrównoważonemu rozwojowi gospodarczemu (IBC, 2012). Region wspiera lokalny potencjał administracyjny poprzez regularne przeprowadzanie oceny i zapewnianie regularnych możliwości szkoleniowych.

W dużej mierze studium przypadku Wielkopolski potwierdza te obserwacje. Wdrażanie funduszy z UE podziało niczym katalizator na zwiększanie potencjału administracyjnego na szczeblu regionalnym, w szczególności w latach 2007–2013, w którym UM stał się instytucją zarządzającą RPO. Tym samym zespół urzędników zajmujących się polityką rozwoju regionalnego w UM początkowo składał się z 12 osób, tymczasem w 2007 r. został powiększony i obejmował 250 pracowników. Z czasem zespół zgromadził bogate doświadczenia i znacznie zwiększył swoje kompetencje, po części dzięki znaczącemu unijnemu finansowaniu kursów szkoleniowych udostępnionych w ramach programu pomocy technicznej.

Na szczeblu lokalnym budowanie potencjału okazało się jeszcze bardziej problematyczne. Niektóre gminy poprawiły swoją zdolność planowania strategicznego i efektywnego opracowywania własnych inwestycji i zarządzania nimi. W niemałym stopniu przyczyniła się do tego chęć uzyskania funduszy z UE, co wymaga umiejętności zarządzania projektem, znajomości ram regulacyjnych i zdolności opracowywania strategii i projektów dla ich wdrażania. Jednak zdolności finansowe wielu władz lokalnych są ograniczone. Wiele z nich, w tym niektóre dysponujące lepszymi zasobami gminy miejskie, wybrały outsourcing zadań związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych i składaniem wniosków o finansowanie powierzając je firmom konsultingowym. Ponadto władze lokalne borykają się z problemem wysokiej rotacji personelu i z trudem przyciągają wykwalifikowanych pracowników z powodu niskich pensji, jakie oferują, co sygnalizują zarówno respondenci ankiety, jak i rozmówcy. Kolejnym czynnikiem uniemożliwiającym efektywne budowanie potencjału na szczeblu lokalnym jest niska jakość kursów szkoleniowych oferowana przez firmy i organizacje pozarządowe w ramach projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Wspieranie szkoleń jest ważne, jednak oferowane kursy rzadko odpowiadają potrzebom szkoleniowym urzędników.

Uczciwość i przejrzystość

Zamówienia publiczne

Zamówienia publiczne są głównym wyzwaniem wdrażania RPO. Pierwszym ze zidentyfikowanych problemów jest brak stabilności ram prawnych dla zamówień publicznych, które zmieniały się wielokrotnie w ostatnich latach. Częste zmiany zmusiły inwestorów do dostosowania ich sposobów postępowania i wygenerowały dodatkowe koszty. Kolejny problem dotyczy dokonywanej przez audytorów oceny procedur udzielania zamówień publicznych. Urzędnicy w regionie twierdzą, że audytorzy, którzy zazwyczaj są skrupulatni, nakładają surowe kary, nawet za niewielkie nieprawidłowości w ofertach oraz że nieprawidłowości mogą być uznane za takie w zależności od

indywidualnej interpretacji danego audytora. Ta niespójność tworzy atmosferę braku bezpieczeństwa i nieufności, co zmusza inwestorów do bardziej gruntownej oceny szczegółów projektów i zakłóca gładki przebieg przetargów. Rozmówcy podkreślali również, że procedury kontroli wdrażane przez polskich audytorów są surowsze niż stosowane na późniejszym etapie przez audytorów z UE. Niektórzy respondenci ankiety wymienili inne przeszkody na drodze do efektywnych procedur zamówień publicznych, a są nimi nadmierna biurokracja, restrykcyjne specyfikacje przetargowe i ograniczona wiedza w zakresie organizacji przetargów.

Monitoring wyników i uczenie się

Monitoring wdrażania Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego opiera się na przeprowadzanej co pół roku analizie postępów w realizacji celów strategii. Raporty z postępów są następnie zatwierdzane przez samorząd województwa, które może proponować, w razie potrzeby, poprawki i aktualizacje. Ocena postępów jest sporządzana w oparciu o zestaw wskaźników produktu zdefiniowanych dla każdego z priorytetów i środków strategii. RPO na lata 2007–2013, kluczowy dokument operacyjny dla wdrażania regionalnej strategii rozwoju, jest stale monitorowany przez regionalny KM, powołany przez UM zgodnie z wymogami UE dotyczącymi partnerstw poziomych.

Kultura oceny regionalnej rozwija się szybko, przede wszystkim jest stymulowana przez zgodność z ramami polityki spójności UE, które wymagają, aby programy były poddawane ocenie oraz przez dostępność finansowania badań ewaluacyjnych w ramach pomocy technicznej. Kultura ewaluacji również rozwija się w wyniku wprowadzenia RPO w latach 2007–2013. Niemniej coraz większy nacisk kładzie się na ocenę skutków, co obrazuje przypadek Wielkopolski, a polskie badania ewaluacyjne są często przedstawiane jako przykłady „dobrych praktyk (np. „Ocena dostępności usług medycznych poprzez realizację projektów priorytetu V Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2012” lub trwająca „Ocena wpływu Wielkopolskiego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 na sytuację społeczno-gospodarczą”).

Wyciągnięte wnioski i dobre praktyki

Dobre praktyki

- Skupienie się na planowaniu strategicznym we współpracy z różnymi podmiotami regionalnymi i stronami zainteresowanymi:
 - konsultacje w sprawie RPO 2007-2013 i Regionalnej Strategii Innowacji na lata 2010–2020;
 - powołanie „Rady Trzydziestu”, która skupia samorządy, instytucje szkolnictwa wyższego i instytucje badawcze, a także największe firmy działające w regionie;
- aktywne promowanie zaangażowania podmiotów prywatnych w opracowywanie i finansowanie projektów inwestycji publicznych:
 - używanie innowacyjnych narzędzi, takich jak instrumenty finansowania odnawialnego w ramach Polityki Spójności UE (JESSICA dla rozwoju obszarów miejskich, JEREMIE dla wspierania MŚP);

- wzmocnianie współpracy poprzez ustanowienie specjalnej agencji regionalnej koordynującej podmioty regionalnego systemu innowacji;
- stymulowanie koordynacji poziomej między gminami:
 - zachęty dla wspólnych międzygminnych inwestycji wprowadzone do RPO;
 - zaangażowanie władz regionalnych w ułatwianie współpracy w obrębie aglomeracji poznańskiej;
 - współpraca międzygminna na rzecz złagodzenia presji na budżet gminny poprzez wspólne świadczenie usług publicznych i inwestycji w infrastrukturę;
- skupienie się na budowaniu potencjału administracyjnego:
 - zapewnianie kursów szkoleniowych urzędnikom uczestniczącym w działaniach w zakresie inwestycji publicznych;
 - wprowadzenie metod Nowego Zarządzania Publicznego na rzecz stymulowania efektywności i monitorowania skuteczności działania za pomocą wskaźników i informacji zwrotnych od użytkowników końcowych;
 - wskazanie koordynatora działań związanych z innowacyjnością we wszystkich departamentach Urzędu Marszałkowskiego;
- wprowadzenie budżetowania wieloletniego i dyscypliny budżetowej.

Wyciągnięte wnioski i wyzwania dla regionu

- Należy podjąć dalsze starania w celu rozwiązania problemu asymetrii informacji. Przepływ informacji należy zwiększyć dla poprawy współpracy między władzami regionalnymi i lokalnymi, instytucjami szkolnictwa wyższego, instytucjami otoczenia biznesu i przedsiębiorcami. UM posiada odpowiednie kompetencje do odegrania roli koordynatora. Lepszy obieg informacji również jest potrzebny do ulepszenia koordynacji planowania przestrzennego, co powinno pomóc w zapewnieniu większej spójności i umożliwić uniknięcie konfliktów.
- Współpraca międzygminna w realizacji wspólnych inwestycji nadal napotyka poważne przeszkody. Władze regionalne powinny zapewnić wskazówki dotyczące nawiązywania partnerstw i dostarczyć schemat umów partnerskich pomiędzy gminami wspólnie ubiegającymi się o finansowanie. Powinno to zapewnić bardziej przejrzysty podział zadań i obowiązków, a tym samym zredukować ryzyko, jakie ponosi lider projektu. Współpraca międzygminna wydaje się zyskiwać na popularności w dziedzinie gospodarki wodnej i gospodarowania odpadami lub w zakresie dostępu szerokopasmowego i infrastruktury drogowej, jednak jest nadal ograniczona w takich sektorach jak mieszkalnictwo czy oświata. Należy wprowadzić zachęty umożliwiające jej wspieranie.
- Władza nadal nie idzie w parze ze zdolnościami. Obecny system administracji terytorialnej jest w stanie równowagi pomiędzy decentralizacją a dekoncentracją, co zapobiega występowaniu poważnych luk koordynacyjnych, które mogą zakłócić efektywność inwestycji publicznych na wielu szczeblach. Jednak dalszej decentralizacji usług publicznych mogłaby towarzyszyć odpowiednia decentralizacja budżetowa.

Przypisy

1. Dabrowski, M. i D. Allain-Dupre (2012), „Public Investment across Levels of Government: The Case of Wielkopolska, Poland”, report presented to the OECD Territorial Development Policy Committee, 4-5 Dec 2012, OECD Conference Centre, dostępny pod adresem: [www.oecd.org/gov/regional-policy/publicationsdocuments/Wielkopolskie_edited%20\(2\).pdf](http://www.oecd.org/gov/regional-policy/publicationsdocuments/Wielkopolskie_edited%20(2).pdf) oraz w formie skróconej, w OECD (forthcoming), Investing Together Across Levels of Government: Meeting the Co-ordination and Capacity Challenges, OECD Publishing.
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95), dostępna pod adresem: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576), dostępna pod adresem: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576>.
3. Nowe województwo obejmuje części terytoriów kilku byłych mniejszych i niezdecentralizowanych województw (pozańskiego, konińskiego, pińskiego, leszczyńskiego, kaliskiego, zielonogórskiego, gorzowskiego, bydgoskiego).
4. Największy sektor regionu to sektor usług zatrudniający około połowę pracowników (dodaje 60% WDB), po nim jest przemysł z 27% (27% WDB), rolnictwo z 6% (16% WDB) i wreszcie budownictwo z 6% (7% WDB).
5. Różnica między bieżącym saldem budżetowym a bilansem operacyjnym to przychody finansowe netto (otrzymane odsetki minus odsetki spłacone), co ma niewielkie znaczenie w tym kontekście.
6. Podatek dochodowy od osób fizycznych przydzielany jest według miejsca zamieszkania, natomiast podatek od osób prawnych jest przydzielany zgodnie z siedzibą firmy. Nie podjęto żadnych starań na rzecz przyznania podatku dochodowego od osób prawnych w oparciu o regionalną działalność gospodarczą, jak ma to np. miejsce w Niemczech lub Stanach Zjednoczonych.
7. Wielkopolska na wyłączność korzystała z obligacji rządowych, które z przyczyn ustawowych są preferowane względem kredytów bankowych.
8. Autoryzacje budżetowe są o 50 mln zł wyższe.
9. W 2009 r., wzrost zatrudnienia spowodowany był głównie wzrostem działań związanych z wpłacaniem funduszy z UE w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (WRPO) Kapitał Ludzki (POKL). W 2007 i 2008 r. programy operacyjne były negocjowane z Komisją Europejską; Ministerstwo Rozwoju Regionalnego nie wprowadziło żadnych przepisów wykonawczych, struktur organizacyjnych ani podziału uprawnień w ramach perspektywy finansowej NRSO na lata 2007–2013. W rzeczywistości rzeczywiste wypłacanie funduszy na dużą skalę zaczęło się dopiero w 2009 r., kiedy konieczne stało się zatrudnianie personelu w celu weryfikowania wniosków, nadzoru, płatności itd. Dotyczyło to zarówno personelu Urzędu Marszałkowskiego w zakresie obsługi projektów z WRPO, jak również Wojewódzkiego Urzędu Pracy jako instytucji pośredniczącej POKL, której koszty

wynagrodzeń są włączone do budżetu. Większość środków nie pochodziła bezpośrednio z funduszy własnych budżetu województwa, lecz z pomocy technicznej WRPO i POKL, ze znakomitą większością środków pochodzącą z funduszy UE. Pomoc techniczna WRPO jest finansowana w 100% z funduszy UE, podczas gdy POKL jest finansowany głównie z budżetu państwa. Ponadto Urząd Marszałkowski zwiększył swój personel dziesięciokrotnie do 2009 r. w wyniku przejęcia Górniczego Domu Kultury „Oskard”. Departament Środowiska również zwiększył liczbę pracowników w celu zapewnienia gładkiego wdrażania działań pod względem opłat podmiotów gospodarczych za korzystanie ze środowiska..

10. Udział wydatkowania na administrację publiczną z całkowitego wydatkowania bieżącego zwiększył się ponad dwukrotnie w latach 2007–2011 (z 6% do 12,3% wydatkowania bieżącego).
11. Dane liczbowe nie są skorygowane o inflację.
12. Jednak otrzymano skargi związane z obciążeniem wymogami sprawozdawczymi UE.
13. Arena DESIGN, projekt „Concordia Design”, projekt „Wola. Innowacje i Kreacje”.
14. Nominalne dane liczbowe nie są skorygowane o inflację.
15. Dostępne na stronie internetowej: www.umww.pl/pub/uploaddocs/development-strategy-of-the-wielkopolska-region-by-2020.1302609596.pdf.
16. Dostępne w języku polskim na stronie: <http://wbpp.Poznan.pl/plan/plan/tekst.pdf>.
17. JEREMIE jest częścią funduszy strukturalnych UE zapewniających MŚP różne instrumenty finansowe (takie jak gwarancje, kredyty itd.). Zob.: http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jeremie_en.cfm.
18. JESSICA jest również częścią instrumentów strukturalnego finansowania UE, zapewniających mechanizmy inżynierskie na rzecz rozwoju i „reengineering” http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jessica_en.cfm.

Bibliografia

- DG Regio (2011), „Operational programme 'Greater Poland'”, Komisja Europejska, Bruksela,
http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?LAN=7_PGM=1200&gv_defL=16.
- EGO i CASE-Doradcy (2008), „Ocena potencjału oraz stanu dotychczasowych prac w ramach jednostek ewaluacyjnych funkcjonujących w Instytucjach Zarządzających Instytucjach Pośredniczących I i II stopnia w ramach NPR 2004-2006 i NSRO 2007–2013”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa
- Euro Invest (2008), „Ocena systemów kryteriów wyboru projektów (finansowych operacji) zaprojektowanych w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013”, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań.

- Ferry, M. (2003), „The EU and Recent Regional Reform in Poland”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 55. Fitch Ratings (2011), „Poland, Full Rating Report”, 13 lipca 2011 r.
- Gorzelał, G. i M. Kozak (2008), „Poland”, w: Baun, M. i D. Marek (red.), *EU Cohesion Policy After Enlargement*, Palgrave, Basingstoke.
- Gorzelał, G. i M. Kozak (2010), „Expert Evaluation Network. Delivering Policy Analysis on the Performance of Cohesion Policy 2007-2013. Task 2: Country Report on Achievements of Cohesion Policy. Poland”, DG Regio, Bruksela.
- Hollanders, H, S. Tarantola i A. Loschky (2009), *Regional Innovation Scoreboard (RIS) 2009*, DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu, Bruksela.
- IBC (2012), „Foresight Wielkopolska. Raport końcowy z badań uzupełniających w ramach projektu foresight regionalny dla Wielkopolski”, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań.
- IBS and Reytech (2010), „Ocena wybranych wskaźników przygotowanych przez IZ dla monitorowania Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007–2013. Raport końcowy”, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań.
- Matusiak, M. (2011), „Diagnoza. Innowacyjność i konkurencyjność Wielkopolski. Ujęcie systemowe”, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010), *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- OECD (2011), *OECD Urban Policy Reviews: Poland 2011*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097834-en>.
- OECD (2008), *OECD Territorial Reviews: Poland 2008*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264049529-en>.
- Swianiewicz, P., W. Dziemianowicz i M. Mackiewicz (2000), „Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowanie regionalne”, IBnGR, Gdańsk.

Załącznik C

Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej w Polsce*

Wprowadzenie

Zdolność rządu Polski do wdrażania i utrzymywania potencjału strategicznego państwa zależy od potencjału administracji publicznej, w szczególności jego pracowników, do prawidłowego identyfikowania i podejmowania wewnętrznych i zewnętrznych wyzwań, wzmacniania efektywności w opracowywaniu polityki i świadczeniu usług w celu stawiania czoła tym wyzwaniom, a także mobilizowania podmiotów i zasobów w administracji i społeczeństwie na rzecz osiągania zintegrowanych, spójnych wyników politycznych, efektywnie podejmujących te wyzwania, podczas gdy rząd realizuje swoją wizję strategiczną dla kraju. Efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi (HRM) jest ważnym narzędziem rozwijania tego potencjału w całej administracji, ponieważ pomaga to w dostosowaniu umiejętności pracowników do jej potrzeb.

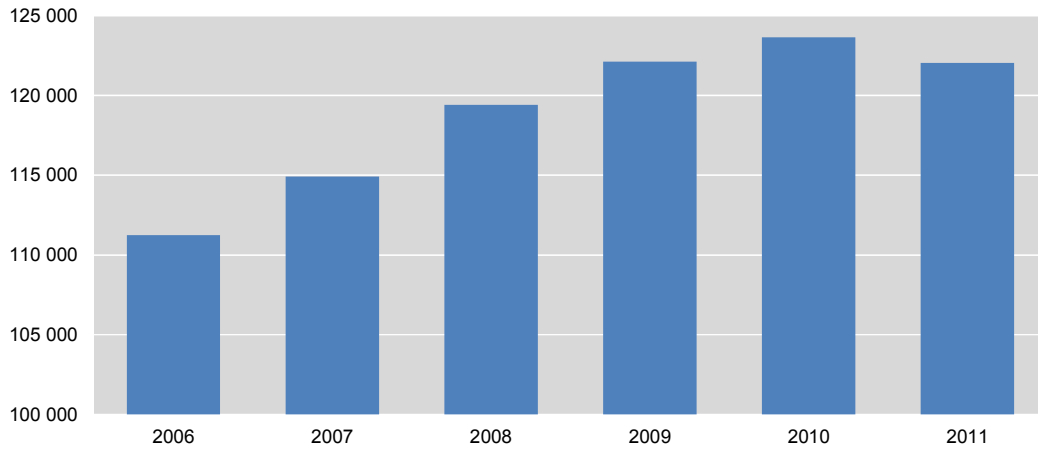
W niniejszym załączniku przedstawiono aktualny stan polskiej służby cywilnej i wyzwania, przed jakimi stoi rozwijając swoje zdolności. Po omówieniu ogólnych cech polskiej służby cywilnej w załączniku tym oceniono wykorzystanie strategicznego planowania zasobów ludzkich i podziału odpowiedzialności dla zarządzania nimi w instytucjach rządowych, czyli dwie kwestie, które będą mieć wpływ na zdolność polskiego rządu do nadawania operacyjności strategiom i świadczenia usług publicznych w szybko zmieniającym się środowisku. W załączniku zawarto liczne przykłady doświadczeń w państwach członkowskich OECD ilustrujące praktyki zarządzania zasobami ludzkimi i zaproponowano pewne działania, które rząd Polski może chcieć rozważyć w ramach przeprowadzanej modernizacji służby cywilnej.

Wielkość i skład polskiej służby cywilnej

Polska administracja publiczna zatrudnia około 643 000 pracowników, nie wliczając nauczycieli, lekarzy, żołnierzy i oficerów.¹ Z tej liczby około 122 000 (około 19%) to członkowie korpusu służby cywilnej (rysunek C.1).² Zatrudnienie w sektorze instytucji rządowych i samorządowych jako odsetek całkowitej kadry pracowniczej w Polsce wyniosło 9,7% (2008), znacznie poniżej średniej OECD wynoszącej 15,0%, a wynagrodzenia pracowników administracji stanowiły 10,2% PKB (2009), 1 punkt poniżej średniej OECD wynoszącej 11,2%. Jednak wynagrodzenia pracowników w Polsce (51,6%) stanowią nieco większą część całkowitych kosztów produkcji w sektorze instytucji rządowych i samorządowych niż średnia OECD (48,7%), co sugeruje, że Polska nieco bardziej polega na pracownikach administracji w procesie produkcji niż wynosi średnia OECD (rysunek 1.16 i 1.17).

* Dane statystyczne dotyczące Izraela zostały dostarczone przez właściwe władze Izraela i na ich odpowiedzialność. Wykorzystywanie tych danych przez OECD jest bez uszczerbku dla statusu Wzgórz Golan, Wschodniej Jerozolimy oraz osiedli żydowskich na Zachodnim Brzegu na mocy przepisów prawa międzynarodowego.

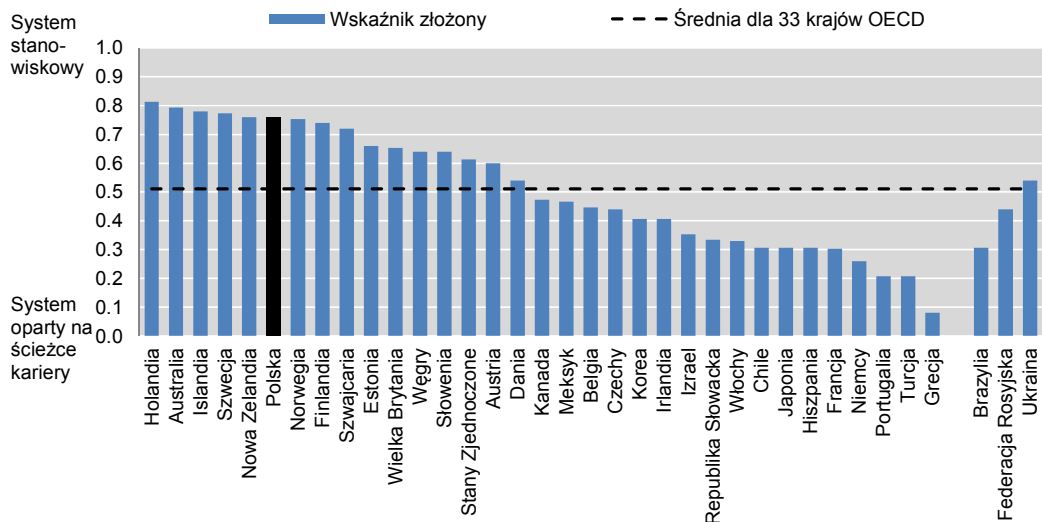
Rysunek C.1. Liczba etatów w polskiej służbie cywilnej (2006-2011)



Źródło: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2011), „Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2011 roku”, Warszawa.

Zarządzanie systemem naboru do polskiej służby cywilnej jest regulowane Ustawą o służbie cywilnej (2008 r.). Według Najwyższej Izby Kontroli nabór jest otwarty i konkurencyjny, czyli proces ten jest powszechny, transparentny i prowadzony w zgodzie z zasadą równości. System jest systemem hybrydowym, zawierającym zarówno elementy modelu opartego na ścieżce kariery, jak i modelu stanowiskowego, z tendencją w kierunku modelu stanowiskowego (rysunek C.2). System oparty na ścieżce kariery cechuje się dokonywaniem konkurencyjnej selekcji na wczesnym etapie kariery urzędnika cywilnego, a stanowiska wyższego szczebla otwarte są jedynie dla urzędników państwowych. Natomiast w systemie stanowiskowym, kandydaci aplikują bezpośrednio na konkretne stanowisko i większość stanowisk jest otwarta zarówno dla kandydatów wewnętrznych jak i zewnętrznych.

Rysunek C.2. Rodzaj systemu naboru stosowanego w instytucjach rządowych(2010)



Źródło: 2010 Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries.

Odzwierciedlając hybrydową naturę systemu naboru, w polskiej służbie cywilnej dokonuje się rozróżnienia na dwie kategorie pracowników, składające się na korpus służby cywilnej: urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej. Urzędnicy służby cywilnej stanowią 5,9% korpusu i są mianowani w ramach systemu opartego na karierze, zdając egzamin wiedzy i umiejętności niezbędnych do wykonywania zadań służby cywilnej lub kończąc Krajową Szkołę Administracji Publicznej, która jest częścią systemu służby cywilnej. Pomimo że urzędnicy służby cywilnej piastują stanowiska w całej służbie cywilnej, zajmują więcej stanowisk zarządczych i w służbie zagranicznej niż stanowisk innego rodzaju. Urzędnicy służby cywilnej otrzymują wyższe pensje i mają lepszą ochronę pracy, jednak napotykają więcej ograniczeń pod względem zatrudnienia, na przykład nie mogą podejmować dodatkowej działalności zarobkowej bez pisemnej zgody, a ich wynagrodzenie za godziny nadliczbowe jest o wiele mniej korzystne, mają też zakaz tworzenia partii politycznych i członkostwa w nich. Pracownicy służby cywilnej, którzy obejmują rezerwę korpusu służby cywilnej, są zatrudniani za pośrednictwem bardziej ukierunkowanego na stanowiska systemu na podstawie umowy o pracę bezpośrednio na konkretne stanowiska i zazwyczaj otrzymują niższe wynagrodzenia. Mogą być zatrudniani na czas określony lub nieokreślony, a warunki ich zatrudnienia są bardziej elastyczne niż warunki zatrudnienia urzędników służby cywilnej.

Stabilność statusu zatrudnienia mianowanych urzędników służby cywilnej może być ważnym bastionem chroniącym przed ingerencją polityczną. Na przykład Ustawa o służbie cywilnej (2008 r.) zabrania im publicznego wyrażania poglądów politycznych, tworzenia partii politycznych i członkostwa w nich. Jednak zdaniem Najwyższej Izby Kontroli liczba takich pracowników jest niewielka i wynosi poniżej 6%. Szef Służby Cywilnej zaproponował zwiększenie odsetka urzędników służby cywilnej do 10% do 2020 r., co jego zdaniem byłoby rozsądnym kompromisem pomiędzy profesjonalizacją służby cywilnej – zważywszy na kwalifikacje wymagane do objęcia stanowiska w służbie cywilnej – a ograniczeniami budżetowymi, z jakimi boryka się rząd. Jednak wydaje się, że liczba nowych urzędników służby cywilnej nie opiera się na żadnej strategicznej ocenie jej potrzeb, lecz raczej jest przewidziana w ustawie budżetowej. Dla zrealizowania celu, jakim jest zwiększenie odsetka urzędników w służbie cywilnej, Polska będzie musiała przydzielić wystarczające środki finansowe w celu mianowania nowych urzędników. Ponadto szef służby cywilnej określił różnorodność statusów zatrudnienia jako wyzwanie na drodze do jej modernizacji, ponieważ zarządzanie zasobami ludzkimi jest trudniejsze i bardziej złożone, jeżeli na przykład dany urząd posiada kilka grup pracowników, których status zatrudnienia jest regulowany różnymi ustawami. Ta różnorodność statusów również potencjalnie ogranicza mobilność w obrębie służby cywilnej.

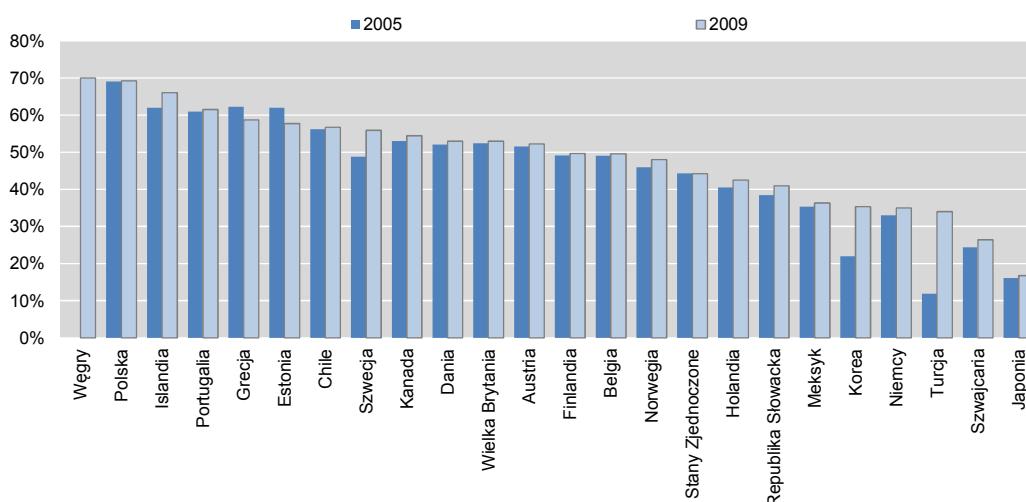
Płeć w zatrudnieniu w administracji publicznej

W ostatnich latach zapewnienie różnorodności płci w służbie cywilnej stało się priorytetem w całej OECD, zaś poszczególne kraje opracowują strategie nakierowane na zagwarantowanie reprezentatywnego odsetka kobiet wśród pracowników sektora publicznego. Nacisk na różnorodność nie jest jedynie kwestią równości, ale też sprawności i efektywności. Stabilne strategie na rzecz różnorodności uznają wartość różnorodności przy jednoczesnym podtrzymaniu zasady zatrudniania w oparciu o osiągnięcia. Polska zasługuje na uznanie z powodu osiągnięcia równowagi płci w służbie cywilnej, w tym na stanowiskach wysokiego szczebla, oraz z powodu zminimalizowania zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć.

Polska służba cywilna zatrudnia o wiele wyższy odsetek kobiet niż większość państw członkowskich OECD. W 2009 i 2011 r. kobiety stanowiły 69,2% korpusu służby

cywilnej, w porównaniu ze średnią OECD wynoszącą 48,6% (rysunek C.3). Ponadto odsetek kobiet zajmujących wysokie stanowiska kierownicze (46,2%) był o wiele wyższy niż średnia OECD wynosząca w 2009 r. 34,5% (rysunek C.4), a w 2011 r. wzrósł (49,0%). W wielu krajach pracownicy płci męskiej zarabiają więcej od swoich odpowiedników płci żeńskiej i to zróżnicowanie wynagrodzenia zazwyczaj pogłębia się na stanowiskach wyższego szczebla. Jednak w Polsce zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć w służbie cywilnej jest niewielkie na wszystkich szczeblach kariery, i co znaczące, pensje kobiet na najwyższych stanowiskach w rządzie są wyższe niż pensje mężczyzn na podobnych stanowiskach. Według danych z *Diagnozy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej* z 2011 r., wysoki odsetek kobiet w polskim korpusie służby cywilnej może być spowodowany powszechną percepcją służby cywilnej jako pracodawcy oferującego stabilne zatrudnienie i ułatwiającego osiągnięcie równowagi między życiem prywatnym a zawodowym. Na przykład szef służby cywilnej i niektórzy dyrektorzy generalni propagują inicjatywy, takie jak oferowanie elastycznych godzin pracy lub pomieszczeń, w których urzędnicy służby cywilnej mogą pracować, zajmując się przy tym swoimi dziećmi (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2011a).

Rysunek C.3. Odsetek zatrudnionych kobiet w relacji do całkowitego zatrudnienia



Przypis: Dane dla Polski pochodzą z 2004 i 2009 r.

Źródło: 2010 Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries.

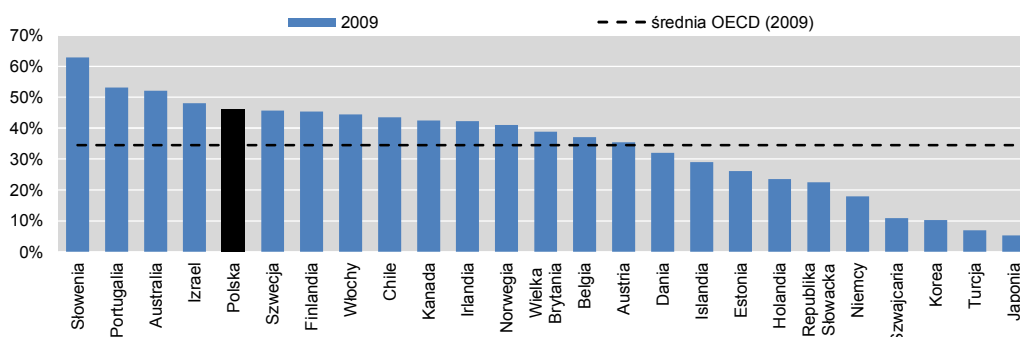
Starzejąca się kadra pracownicza

Pomimo że polskie społeczeństwo nie starzeje się w równie szybkim tempie co wiele krajów OECD, kadra pracownicza w instytucjach rządowych na szczeblu centralnym jest – w ujęciu średnim – starsza niż zasoby ludzkie kraju i starzeje się szybciej. W 2009 r. 26,9% korpusu służby cywilnej stanowiły osoby powyżej 50 roku życia, dla porównania w krajach OECD średnia wynosi 33,5% w instytucjach rządowych, a 23,5% w zasobach ludzkich Polski, i liczby te wzrosły do 29,7% w 2011 r. (zob. rysunek 1.19). Rząd Polski zdaje sobie sprawę z zagrożeń związanych ze starzeniem się służby cywilnej, na przykład utratę specjalistycznych umiejętności w pewnych dziedzinach, i podejmuje pewne wstępne kroki na rzecz zachęcania starszych pracowników do kontynuowania pracy, na przykład wspieranie ich rozwoju zawodowego poprzez szkolenia IT, lekcje języków obcych czy

szkolenia z zakresu rozwoju zdolności personalnych i interpersonalnych. Jednak w przeciwieństwie do wielu krajów OECD, takich jak Niemcy, Korea czy Szwecja, Polska nie uwzględnia w sposób jednoznaczny demografii w swoim strategicznym planowaniu zasobów ludzkich, co potencjalnie może spowodować większe problemy w przyszłości. Polska może wykorzystać fakt, że jej zasoby ludzkie są młodsze niż w innych krajach OECD i rozpocząć opracowywanie planów sukcesji w celu aktywnego zarządzania zmianą w profilu wiekowym.

Starzejąca się służba cywilna jest również szansą na przeprowadzenie restrukturyzacji zasobów ludzkich. Niektóre kraje OECD podjęły inicjatywy w zakresie planowania personelu i zarządzania kompetencjami w celu zmiany jego składu i dokonania realokacji we wszystkich sektorach polityki, ulepszając dostosowanie kadr administracji publicznej do przyszłych potrzeb społeczeństwa. Doświadczenia krajów OECD pokazują, że polityki w zakresie zasobów ludzkich uwzględniające problem starzenia się powinny obejmować szereg narzędzi umożliwiających zatrzymanie starszych pracowników po osiągnięciu wieku emerytalnego, między innymi usuwanie przeszkód prawnych dla kontynuacji pracy, zachęcanie do elastycznych rozwiązań dotyczących pracy, odwozujących od wczesnego przechodzenia na emeryturę i przesuujących wiek emerytalny. Ponadto strategie takie powinny uwzględniać poprawę w zakresie rekrutacji, w szczególności w obszarach, w których wystąpi niedobór kwalifikacji, przyciągając młodych zdolnych absolwentów, opracowując szybkie ścieżki kariery w celu wypełnienia luk na stanowiskach kierowniczych i wysokiego szczebla, a także dostosowując system emerytalny do wyzwań związanych ze starzejącą się kadrą pracowniczą.

Rysunek C.4. Odsetek stanowisk kierowniczych najwyższego i średniego szczebla w rządzie centralnym piastowanych przez kobiety (2009 r.)



Źródło: 2010 Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries.

Profesjonalizacja służby cywilnej i wzmocnienie podstawowych wartości

W ciągu dwóch dekad od upadku komunizmu Polska wykazała wolę polityczną w zakresie profesjonalizacji służby cywilnej w drodze szeregu reform legislacyjnych. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ustanowiła korpus służby cywilnej „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa”. Ustawa o służbie cywilnej (2008 r.) jeszcze precyzyjniej definiowała przepisy regulujące dostęp do polskiej służby cywilnej wraz z zasadami jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju. Ustawa ta jest piątym aktem prawnym

regulującym służbę cywilną w ciągu ostatnich 15 lat, jednak sugeruje potrzebę większej stabilności i ciągłości ram prawnych regulujących służbę cywilną. Stabilność taka będzie krytyczna dla powodzenia reform zarządzania zasobami ludzkimi, ponieważ reformy te wymagają stałego zaangażowania i często przynoszą rezultaty dopiero po kilku latach.

Wydaje się, że akty te poprawiły profesjonalizm w służbie cywilnej. W 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła funkcjonowanie Szefa Służby Cywilnej i jej zgodność z ustawą o służbie cywilnej (2008), w szczególności w odniesieniu do transparentności i konkurencyjności wstępowania do służby cywilnej oraz rozwoju zawodowego (Najwyższa Izba Kontroli, 2011). Wnioski te odzwierciedlają znaczący postęp od 2004 r., kiedy Najwyższa Izba Kontroli po raz ostatni dokonała przeglądu funkcjonowania służby cywilnej i stwierdziła poważne niedociągnięcia.

Podstawowe wartości i standardy zarządzania w krajach OECD

Wartości służby cywilnej – wpisujące się w kulturę służby cywilnej, które kierują zachowaniem urzędników służby cywilnej – są jedną z cech społeczeństwa demokratycznego. W krajach OECD te wartości obejmują tradycje związane z uczciwością, bezstronnością, przestrzeganiem prawa, przyzwoitością i zasługami, a także nowsze wartości, takie jak sprawność, przejrzystość, różnorodność i skoncentrowanie na użytkowniku. Tradycyjne podstawowe wartości zazwyczaj skupiają się wokół trzech głównych zasad: zapewnienie etyki i uczciwości w służbie cywilnej, zagwarantowanie ciągłości służby cywilnej oraz legalności decyzji i przestrzegania prawa. Dobrze zdefiniowane wartości, które podtrzymują spójność praktyk rządowych mają kluczowe znaczenie dla utrzymania zaufania do rządu.

Wiele krajów OECD zaczyna poszerzać definicję podstawowych wartości służby cywilnej w ramach dalszego zwiększania zaufania obywateli do rządu. Ustanowienie kodeksów postępowania, które są w pełni wdrażane i przestrzegane jest sposobem promowania zarządzania w służbie cywilnej w oparciu o wartości. Większość krajów OECD wprowadziła instrumenty, takie jak kodeksy etyki (*integrity codes*), które obejmują podstawowe zasady, wartości i standardy postępowania, jakich oczekuje się od urzędników służby cywilnej. Znakomita większość krajów OECD, na przykład Austria i Nowa Zelandia, polega na podręcznikach, stronach internetowych i innych formach komunikacji wewnętrznej w celu zagwarantowania, że urzędnicy państwowi mają świadomość wartości i kodeksów postępowania. Ramka C.1 zawiera *Zasady OECD dotyczące etycznego postępowania w służbie cywilnej*.

W opracowanej w 2011 r. polskiej „Diagnozie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej” stwierdzono, że etyka zawodowa i poczucie misji służby cywilnej ulegają erozji oraz że członkowie korpusu służby cywilnej nie byli w stanie zdefiniować w sposób jednoznaczny sytuacji nieetycznych. W odpowiedzi na tę sytuację rząd podejmuje kroki na rzecz konsolidacji fundamentalnych wartości służby cywilnej poprzez promocję etyki i prawości służby cywilnej. Projekt Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej uwzględnia zwiększenie świadomości etycznej jako jeden z czterech kluczowych priorytetów (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2011b). W październiku 2011 r. Prezes Rady Ministrów wytyczył wytyczne dotyczące przestrzegania zasad służby cywilnej i Kodeksu Etyki, wzmacniając między innymi zasadę legalności, ochrony praw człowieka i obywatela, przejrzystość i profesjonalizm. Należy wzmocnić mechanizmy na rzecz zagwarantowania, że urzędnicy służby cywilnej znają kodeks i przestrzegają go, takie jak ciągle rozpowszechnianie i monitorowanie realizacji tych wytycznych.

Ramka C.1. Zasady OECD dotyczące etycznego postępowania w służbie cywilnej

1. Standardy etyczne dla służby cywilnej powinny być przejrzyste (urzędnicy służby cywilnej i urzędnicy polityczni powinni wiedzieć, gdzie przebiegają granice akceptowalnego zachowania). Kodeksy postępowania służą temu celowi.
2. Standardy etyczne powinny znaleźć odzwierciedlenie w ramach prawnych (ustawy i regulacje zapewniają ramy dla wytycznych, śledztw, działań dyscyplinarnych i oskarżycielskich).
3. Wytyczne dotyczące etyki powinny być dostępne (socjalizacja sprzyja wiedzy na temat etyki, jednak stałe wytyczne i wewnętrzne mechanizmy konsultacyjne powinny być udostępniane w celu pomagania urzędnikom służby cywilnej [i politykom] w stosowaniu standardów etycznych).
4. Urzędnicy państwowi powinni znać swoje prawa i obowiązki.
5. Zobowiązania polityczne powinny wzmacniać etyczne postępowanie urzędników państwowych.
6. Proces decyzyjny powinien być przejrzysty i otwarty na kontrole (co również wskazuje na rolę prawodawców i prasy).
7. Powinny istnieć jasne wytyczne dotyczące interakcji pomiędzy społeczeństwem a sektorami prywatnymi.
8. Menedżerowie powinni postępować w sposób etyczny i propagować takie zachowanie (poprzez zapewnianie odpowiednich zachęt, adekwatne warunki pracy i efektywne oceny skuteczności działania).
9. Strategie kierownicze, procedury i praktyki powinny propagować etyczne postępowanie.
10. Warunki w służbie cywilnej i zarządzanie zasobami ludzkimi powinny promować etyczne postępowanie (dotyczy to między innymi procesów rekrutacji, awansu i odpowiedniego wynagrodzenia).
11. Odpowiednie mechanizmy rozliczalności powinny zostać wdrożone w obrębie służby cywilnej (zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne).
12. Powinny istnieć odpowiednie procedury i sankcje na wypadek nieodpowiedniego postępów.

Źródło: OECD (2000), *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187986-en>.

Ponowne ukierunkowanie na poprawę wartości i etyki służby cywilnej

W maju 2012 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów wydała nowy zestaw standardów w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi dla służby cywilnej, mający wzmocnić wartości i etykę w służbie cywilnej. Standardy te obejmują organizację zarządzania zasobami ludzkimi, rekrutację, motywację, rozwój i szkolenie, a także zwolnienia. Pomimo że nie są one prawnie wiążące, obejmują szereg zaleceń dla ministerstw, w tym:

- zdefiniowanie i rozpowszechnienie reguł wdrażania procesów dla zasobów ludzkich;
- opracowanie praktycznego przewodnika dla kierownictwa wyższego szczebla w zakresie wdrażania procesów dla zasobów ludzkich;

- rozpowszechnianie informacji dotyczących zmian w przepisach dotyczących zatrudnienia;
- systematyczne gromadzenie opinii od personelu na temat zarządzania zasobami ludzkimi w ich urządach.

Jednym z celów tych standardów była poprawa spójności funkcjonowania zasobów ludzkich w ministerstwach, które dotychczas były rozdrobnione i znacznie zróżnicowane w poszczególnych urządach (zob. poniżej). Jednak z uwagi na to, że dyrektor generalny ma jeden rok na przygotowanie planu funkcjonowania urzędu, mającego przestrzegać tych standardów, jest zbyt wcześnie, aby dokonać oceny efektywności w tym zakresie.

Wiele krajów OECD rozpoczęło rozszerzanie zakresu podstawowych wartości służby cywilnej w ramach zwiększania zaufania obywateli do rządu i ulepszania reaktywności i elastyczności służby cywilnej. Jako że tradycyjne wartości, takie jak legalność, uczciwość i neutralność polityczna stały się integralną częścią sektora publicznego, kraje promują dodatkowe wartości, takie jak skoncentrowanie się na użytkowniku, zwiększona odpowiedzialność indywidualna, a także skupienie się na wynikach politycznych, jak również wynikach administracyjnych.

Osiągnięcie potencjału strategicznego państwa i stworzenie sprawniejszej służby cywilnej w Polsce będzie wymagać zmiany w kulturze pracowników sektora publicznego. Jak zauważył jeden z urzędników, 50 lat komunizmu spowodowało zahamowanie potencjału pokolenia do wprowadzania innowacji. Zauważono również, że kultura służby cywilnej jest zbyt skłonna do ryzyka, co zmniejsza jej konkurencyjność i ogranicza zdolność do przyciągania utalentowanych pracowników z sektora prywatnego. Jednak polski sektor publiczny wykazuje oznaki woli dostosowania się, na przykład, jak zauważono w rozdziale 4, Regionalna Strategia Innowacji dla Wielkopolski nadaje priorytet budowaniu potencjału administracyjnego wspierającego innowacyjność w celu promowania postaw wspierających innowacje, zarówno w obrębie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, jak i samorządów.

Podobnie jak w wielu krajach OECD, starzejąca się kadra pracownicza w Polsce jest szansą na odnowę i zmiany w kulturze służby cywilnej.

Francja i Wielka Brytania podjęły niedawno inicjatywy na rzecz zmian w kulturze służby cywilnej, zachęcając personel do podejmowania ryzyka i wprowadzania innowacji (ramka C.2). Pomimo że kraje te wiedzą, iż osiągnięcie takiej zmiany jest szczególnie trudne dla organizacji sektora publicznego, pokazują rządowi, w jaki sposób mogłyby zapewnić zachęty wspierające innowacyjność i kreatywność w ramach zasobów ludzkich.

Ramka C.2. Wartości i kultura w służbie cywilnej: doświadczenia Francji i Wielkiej Brytanii

Francja

We Francji w 2008 r. trwająca sześć miesięcy krajowa debata dotycząca wartości, misji i funkcji służby cywilnej towarzyszyła rozważaniom na temat reform służby cywilnej. Dyskusje te, które naświetliły centralny charakter podstawowych wartości dzięki badaniu opinii publicznej dotyczącemu wartości służby cywilnej, debatom i okrągłym stołom, zostały zwieńczone publikacją białej książki na temat przyszłości służby cywilnej we Francji. Refleksja nad wartościami uwzględniała zarówno tradycyjne podstawowe wartości, które leżą u podstaw służby cywilnej, takie jak neutralność, uczciwość i legalność oraz nowymi wartościami, które powinny być akcentowane, takimi jak efektywność, przejrzystość i innowacyjność. Jednym z sześciu strategicznych kierunków dla reformy służby cywilnej określonym w białej księdze było objaśnianie, rozpowszechnianie i wprowadzanie w życie wartości służby cywilnej. Złożono trzy wnioski w celu nadania formalnego charakteru i odnowy wartości:

1. ustanowienie karty wartości służby cywilnej;
2. wdrożenie planu działania dla zapewnienia efektywnego stosowania wartości;
3. powołanie Krajowej Komisji ds. Wartości Służby Cywilnej.

Francuska administracja publiczna również w coraz większym stopniu uznaje wartość dostępu do wielkiej puli wiedzy i innowacyjności urzędników służby cywilnej. W 2011 r. uruchomiono stronę internetową *adminnov.modernisation.gouv.fr* umożliwiającą pracownikom proponowanie i omawianie z ich partnerami działań w zakresie innowacji w rządzie. Generalna Dyrekcja ds. Modernizacji Państwa, zainspirowana ustanawianiem przez inne organizacje nagród za innowacyjne pomysły ze strony urzędników służby cywilnej, rozpowszechniała i promowała nagrody w bardziej ogólnych obszarach sektora publicznego:

- IntériEurêka, nagroda ustanowiona przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w 2008 r., promuje innowacyjne pomysły w trzech kategoriach: bezpieczeństwo, modernizacja służby cywilnej i nakierowanie na użytkownika. W tej ostatniej kategorii społeczeństwo głosuje za pośrednictwem Internetu;
- Challenge Administration 2020, ustanowiona w 2010 r. w celu wspierania innowacyjnych pomysłów ze strony przyszłych urzędników służby cywilnej, czyli studentów administracji publicznej na akredytowanych uczelniach francuskich;
- *Prix Initiatives Justice* została ustanowiona przez Ministerstwo Sprawiedliwości w 2011 r. Innowacje są nagradzane w dwóch kategoriach: zbliżanie wymiaru sprawiedliwości do obywatela i ulepszanie procesów wewnętrznych oraz warunków pracy.

Wielka Brytania

W czerwcu 2012 r. w Wielkiej Brytanii przyjęto Civil Service Reform Plan nakierowany na zmiany sposobu prac rządu, w celu uzyskania większej sprawności i większego skupienia na realizacji i osiągnięciu rezultatów. Plan ten mówi, że kultura służby cywilnej może często być postrzegana jako ostrożna i powolnie reagująca na zmiany, skoncentrowana na procesach, nie na wynikach, biurokratyczna i zhierarchizowana, a także że kultura ta może hamować zdolność rządu do dostosowywania się do nowych wyzwań. Plan ten wymaga, aby kultura i zachowania w ramach służby cywilnej nabrały większej sprawności, elastyczności i skupiały się na wynikach i rezultatach, nie zaś procesach. Dodaje, że służba cywilna musi zachęcać do innowacji, kwestionować *status quo* i nagradzać tych, którzy identyfikują marnotrawstwo i zwalczają je.

Ramka C.2. Wartości i kultura w służbie cywilnej: doświadczenia Francji i Wielkiej Brytanii (cd.)

W celu przeprowadzenia tej zmiany plan proponuje nową ofertę zatrudnienia dla personelu, który wspiera i nagradza wydajną, profesjonalną i zaangażowaną kadrę pracowniczą. Konkretnie plan ten zawiera:

- warunki zatrudnienia, które odzwierciedlają dobre, nowoczesne praktyki w szerzej pojmowanym sektorze publicznym i prywatnym;
- dla służby cywilnej wyższego szczebla propozycja nagrody do przedłożenia radzie Senior Salaries Review Board pod koniec 2012 r. do wdrożenia w 2013 r. mającej obejmować rozważenie dobrowolnego systemu „earn-back”. Wprowadzenie nowej oferty zaplanowano do 2013 r.;
- systematyczne i rygorystyczne oceny skuteczności działania całego personelu, uwzględniające dobre wyniki i podejmowanie działań tam, gdzie skuteczność jest słaba;
- co najmniej pięć dni w roku poświęconych ukierunkowanemu uczeniu się i rozwojowi; oraz
- stworzenie przyzwoitego środowiska pracy dla całego personelu, z nowoczesnymi miejscami pracy umożliwiającymi elastyczną pracę, znacznie ulepszenie narzędzi IT oraz wzmocnienie wymogów bezpieczeństwa tak, aby były mniej uciążliwe dla personelu.

Źródła: OECD (2010), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010: Federal Government*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082229-en>; OECD (2012), *OECD Public Governance Reviews: France: An International Perspective on the General Review of Public Policies*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167612-en>; oraz HM Government (2012), *The Civil Service Reform Plan*, Londyn.

Budowanie potencjału i kwalifikacji w polskiej służbie cywilnej

Ukierunkowanie na spójne, zintegrowane planowanie strategiczne zasobów ludzkich

Strategiczne planowanie zasobów ludzkich jest kluczowym narzędziem zarządzania zasobami ludzkimi umożliwiającym identyfikowanie, rozwijanie i podtrzymywanie koniecznych umiejętności pracowników. Jest to proces, który gwarantuje, że organizacja posiada odpowiednią liczbę osób z odpowiednimi kwalifikacjami we właściwym miejscu i o właściwym czasie, aby mogła realizować krótko- i długoterminowe cele organizacyjne. W przypadku sektora publicznego jest to warunek konieczny efektywnego świadczenia usług. Planowanie personelu nie tylko pozwala zidentyfikować kluczowe zajęcia oraz kwalifikacje umożliwiające realizację celów organizacyjnych, ale również wykrywa luki w kwalifikacjach. Ustanowienie trwałych strategii na rzecz zarządzania kwalifikacjami i sporządzenie analizy luk w celu zidentyfikowania luk umiejętności pomiędzy aktualnymi a pożądanymi poziomami jest kluczowym komponentem planowania zasobów ludzkich. Rezultaty analizy luk zapewniają podstawę dla budowania jednoznacznej strategii planowania kadry pracowniczej w celu zapewnienia najbardziej efektywnych sposobów wypełniania misji poprzez zarządzanie zasobami ludzkimi. Ponadto dobre planowanie personelu jest nieodzowne, jeżeli rządy mają utrzymać zorganizowaną i reprezentatywną kadrę, zdolną sprostać zmieniającym się potrzebom organizacji rządowych w sposób opłacalny.

Celem strategicznego planowania zasobów ludzkich jest podejmowanie rozważnych, przemyślanych decyzji w sprawie przyszłych potrzeb personelu i podtrzymania potencjału w powiązaniu zarządzania zasobami ludzkimi z zarządzaniem strategicznym rządu jako całości. Obejmuje to opracowywanie długofalowej wizji dla służby cywilnej w celu uniknięcia wprowadzania krótkoterminowych, dostosowawczych zmian i uzgodnienia wizji z polityką długoterminową i celami fiskalnymi rządu dla zapewnienia stabilności reform w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi. Ramy planowania personelu pomagają zwiększyć odpowiedzialność menedżerską za zarządzanie zasobami ludzkimi, umożliwiają ustanowienie analizy na poziomie całego rządu i wyznaczenie celów pod względem wielkości zatrudnienia, kwalifikacji i alokacji we wszystkich sektorach. Jest to szczególnie istotne w systemach opartych na ścieżce kariery, w których pracownicy zazwyczaj są zatrudniani na cały okres kariery zawodowej w konkretnych grupach kariery. Dobre planowanie personelu niekoniecznie musi obejmować szczegółowe i długoterminowe prognozy.

Planowanie zasobów ludzkich może zapewnić pewne korzyści organizacjom pożytku publicznego. Może to zapewnić bardziej efektywną i sprawną kadrę, pomóc w zagwarantowaniu, że dostępne są zastępstwa w celu obsadzenia ważnych etatów, może zapewnić realistyczne prognozy kadrowe do celów budżetowania, zapewnia przejrzyste uzasadnienia dla powiązania wydatków na szkolenie, rozwój i rekrutację, pomaga podtrzymać i ulepszyć zróżnicowaną kadrę pracowniczą oraz pomaga przygotować restrukturyzację, redukcję lub powiększenie zasobów ludzkich. Większość krajów OECD już jest zaangażowana w jakąś formę strategicznego zarządzania personelem. Jednak poziom dokładności i zakres oraz rozplanowanie w czasie są różne w poszczególnych krajach.

Polska zdaje się dysponować mozaiką narzędzi umożliwiających modernizację zarządzania pracownikami sektora publicznego, na przykład nową oceną systemów zatrudnienia i wynagrodzeń opisaną poniżej, jednak narzędzia te nie są ze sobą połączone w ramach spójnego, zintegrowanego podejścia. Sytuacja ta nie świadczy dobrze o priorytetach w zarządzaniu personelem. Wspomniane narzędzia i inne proponowane działania zostały przedstawione w polskim projekcie „Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, który zawiera podstawową wizję służby cywilnej i nakreśla trzy szeroko zakrojone cele strategiczne: zwiększenie jej efektywności i sprawności, wzmocnienie zarządzania i zwiększenie profesjonalizmu. Jednak pomimo że wersję roboczą tej strategii opracowano w 2011 r., rząd jeszcze musi ją przyjąć i wdrożyć, jako że zatwierdzenie strategii Sprawne Państwo jest w toku (zob. rozdział 2). Opóźnienie to nie wpływa dobrze na wdrażanie strategii i tworzy niepewność w odniesieniu do reform zasobów ludzkich. Polscy urzędnicy zauważają, że dopóki strategia ta pozostaje do zatwierdzenia, nie istnieje żaden formalny dokument, który zawierałby wytyczne dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi. Kontynuują oni wdrażanie zadań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, jednak uznają, że planowanie i uzasadnianie dalszych reform jest trudne. Polscy urzędnicy zauważają, iż poszczególne ministerstwa opracowywały programy w zakresie zasobów ludzkich w sposób oddolny, bez uwzględnienia ramowego kierunku strategicznego.

W ostatnich latach wiele krajów OECD, w tym Kanada i Francja, wzmocniło swoje planowanie kadrowe w celu zwiększenia sprawności służby cywilnej. Szybkie starzenie się personelu służby cywilnej, a także szanse i wyzwania nim spowodowane, również nakładają presję na kraje w zakresie przyjęcia bardziej strategicznego oglądu zasobów ludzkich. Te kraje OECD przystąpiły do strategicznego planowania kadr, które uwzględnia przyszłość i dostosowuje cele rządu i strategie operacyjne w sposób

dynamiczny i zintegrowany umożliwiający zagwarantowanie, że organizacje mają odpowiednią liczbę ludzi o odpowiednich kwalifikacjach i w odpowiednim miejscu. Planowanie to gwarantuje również, że rządy mogą na przykład ustalić liczbę personelu wymaganą w nowej lokalizacji, opracować strategię w celu zatrzymania wysoko wykwalifikowanego personelu, zarządzać programem efektywnej redukcji personelu oraz identyfikować następną generację menedżerów. Na przykład we Francji wdrażanie strategii planowania zasobów ludzkich zbiegło się ze wdrażaniem budżetowania zadaniowego w *Loi organique aux lois de finances*. Powiązanie to pomogło wzmocnić spójność zarządzania strategicznego organizacjami. Ponadto Francja wykorzystwała *Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences* w celu przeprowadzenia analizy aktualnego obsadzenia stanowisk w rządzie i przyszłych potrzeb z podziałem na funkcję i kategorię przy użyciu wspólnej ponadresortowej metodologii (OECD, 2012a). Ponadto Kanada wykorzystwała strategiczne planowanie kadr jako część inicjatywy odnowy służby cywilnej (Public Service Renewal), żeby pomóc w osiągnięciu celów ograniczenia wydatków budżetowych (ramka C.3).

Ramka C.3. Strategiczne planowanie zasobów ludzkich: odnowa służby cywilnej w Kanadzie

Kanada ustanowiła cel zrównoważenia swojego budżetu do 2015/16 r. Starania na rzecz obciążenia wydatkowania skupiały się na znalezieniu oszczędności w operacjach i zwiększeniu produktywności, jak również lepszym dostosowaniu wydatkowania do priorytetów Kanadyjczyków. Cięcia wydatków operacyjnych, w tym modernizacja i redukcja operacji back-office, doprowadziły do utraty 19 000 stanowisk, co naświetliło zapotrzebowanie na efektywne strategiczne planowanie zasobów ludzkich.

Obecne planowanie w Kanadzie opiera się na doświadczeniach z redukcjami personelu w latach 90. XX w. Ponadto, rządowi zabrakło narzędzi identyfikowania kwalifikacji, które stracił w wyniku radykalnych cięć kadrowych. Obecne podejście jest bardziej zróżnicowane, nakierowane na uzyskanie bardziej sprawnej i mniej liczebnej kadry pracowniczej. Chociaż doszło do spowolnienia rekrutacji, nie została ona zamrożona, co umożliwiło służbie cywilnej dalsze uzyskiwanie konkretnych kwalifikacji, na które zapotrzebowanie zostało zidentyfikowane.

W 2006 r. rząd Kanady uruchomił inicjatywę Public Service Renewal na rzecz ulepszenia i modernizacji kluczowych funkcji służby cywilnej. Rząd uznał potrzebę kontynuowania realizacji Public Service Renewal pomimo ograniczeń budżetowych, ponieważ inicjatywę tę uważa za kluczową dla zapewnienia doskonałości służby. Cięcia budżetowe zapewniły służbie cywilnej możliwość realizowania Public Service Renewal poprzez przekwalifikowanie pracowników i skupienie się na rekrutowaniu nowych talentów w celu wypełnienia luk i zagwarantowaniu równowagi demograficznej. Cztery filary zidentyfikowane w 2006 r. pozostają fundamentem Public Service Renewal w kontekście ograniczeń budżetowych:

- zintegrowane planowanie na rzecz dostosowania celów, zasobów i rezultatów – ważniejsze niż kiedykolwiek. Organizacje potrzebują dostępu do kompleksowych danych w celu odpowiedniego dostosowania ograniczonych zasobów;

Ramka C.3. Strategiczne planowanie zasobów ludzkich: odnowa służby cywilnej w Kanadzie (cd.)

- zintegrowane planowanie na rzecz dostosowania celów, zasobów i rezultatów – ważniejsze niż kiedykolwiek. Organizacje potrzebują dostępu do kompleksowych danych w celu odpowiedniego dostosowania ograniczonych zasobów;
- rekrutacja, do ukierunkowanego zatrudniania w oparciu o zintegrowane plany i obszary potrzeb, w tym na wysokim szczeblu i na poziomie początkowym – może ulec spowolnieniu, jednak nie może się zatrzymać, ponieważ ukierunkowany nabór będzie konieczny dla uzyskania kluczowych kwalifikacji;
- rozwój pracowników w celu kontynuowania doskonalenia, pozostaje priorytetem pomimo ograniczeń budżetowych, aczkolwiek rozwój ten miałby przebiegać w sposób innowacyjny i odnowiony;
- modernizacja dotycząca miejsca pracy, uwzględniająca sposób pracy urzędników służby cywilnej, ujawniła potrzebę większej sprawności „na tyłach”, umożliwiającej odpowiadanie na potrzeby Kanadyjczyków.

Źródło: Van Amelsvoort-Thoms, M. (2012), „Canadian Public Service Renewal in the Context of Fiscal Restraint”, prezentacja na sympozjum „The Government of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries”, OECD, Paryż, 11 czerwca 2012 r.

Aktualne planowanie zasobów ludzkich w Polsce nie jest tak zaawansowane jak w innych krajach OECD. Pomimo że Polska posiada mechanizmy umożliwiające perspektywiczne planowanie dla zapewnienia odpowiedniej kadry do świadczenia usług, planowanie to nie obejmuje aspektu demograficznego służby cywilnej ani nie dokonuje oceny kwalifikacji, jakie istnieją w obrębie obecnego personelu, ani też nie uwzględnia potencjalnego problemu luk w kwalifikacjach. Niemniej obecnie niektóre urzędy wdrożyły projekty pilotażowe dotyczące zarządzania kwalifikacjami, a szef służby cywilnej planuje wprowadzenie środków w zakresie oceny obciążenia pracą, które miałyby zwiększyć efektywność zatrudnienia. Ponadto urzędnicy wskazali, że liczba wolnych stanowisk dla urzędników służby cywilnej każdego roku jest zdeterminowana rocznym budżetem, nie zaś oceną potrzeb strategicznych. Polska wprowadza system budżetowania zadaniowego (zob. rozdział 2), dlatego istotne będzie bliższe powiązanie planowania personelu z planowaniem budżetu w celu lepszego dostosowania zasobów, zarówno ludzkich, jak i finansowych, do rezultatów.

Jednym krokiem, który wydaje się obiecujący, jest wdrożenie nowego systemu ewaluacji zawodowej w Polsce, opracowanego w celu ustalenia wewnętrznej hierarchii stanowisk (ramka C.4). Jednak dopiero będzie można ocenić, czy system ten spowoduje standaryzację kategorii zawodów w polskiej służbie cywilnej, ponieważ odpowiedzialność za ocenę zawodów została przekazana indywidualnym urządzeniom. Bez standaryzacji, wiele kategorii zawodów może być właściwych danemu ministerstwu, a warunki pracy mogą być bardzo zróżnicowane w poszczególnych organach, nawet w przypadku podobnych funkcji. Szerzej zakrojony przegląd sporządzony przez Departament Służby Cywilnej mógłby pomóc w zagwarantowaniu spójności tych kategorii zawodowych, tworząc bardziej jednolitą służbę cywilną. Francja niedawno opracowała międzyresortowy system klasyfikacji zawodowej, żeby pomóc dokonać standaryzacji profili zawodowych w całej administracji publicznej i zwiększyć potencjał zarządzania zasobami ludzkimi w poszczególnych ministerstwach (ramka C.5).

Ramka C.4. Nowy system ewaluacji zawodowej w polskiej służbie cywilnej

W 2008 r. Polska opracowała i wdrożyła nowy system ewaluacji zawodowej w swojej służbie cywilnej w ramach nowego programu płac.

Zadaniem było opracowanie jednego systemu ewaluacji zawodowej, który obejmowałby wszystkie stanowiska w służbie cywilnej oraz odpowiadał potrzebom służby cywilnej. Projekt ten ograniczał się do sześciu miesięcy na projekty pilotażowe oraz dalszych sześciu miesięcy na wdrażanie. Miał zostać opracowany bez ponoszenia kosztów zewnętrznego doradztwa i konsultacji. Miał również nie wywołać istotnych zmian w budżetach urzędów. Ponadto miał wspierać stałe delegowanie administracji płac poszczególnym resortom. Realizację projektu rozpoczęto w 2007 r.

Nowy system został indywidualnie dostosowany w oparciu o zagadnienia przypisane czynnikom oceny. Czynniki te stanowią kombinację tradycyjnych kryteriów (np. złożoności zadań, horyzontu planowania, wpływu na decyzję) oraz kwalifikacji (np. wymaganego wykształcenia, zdolności interpersonalnych). Wszystkie czynniki zostały opisane jako możliwe do zrozumienia dla wszystkich członków korpusu służby cywilnej. Odpowiedzialność za ocenę stanowisk przekazano komitetom ewaluacyjnym utworzonym w każdym urzędzie.

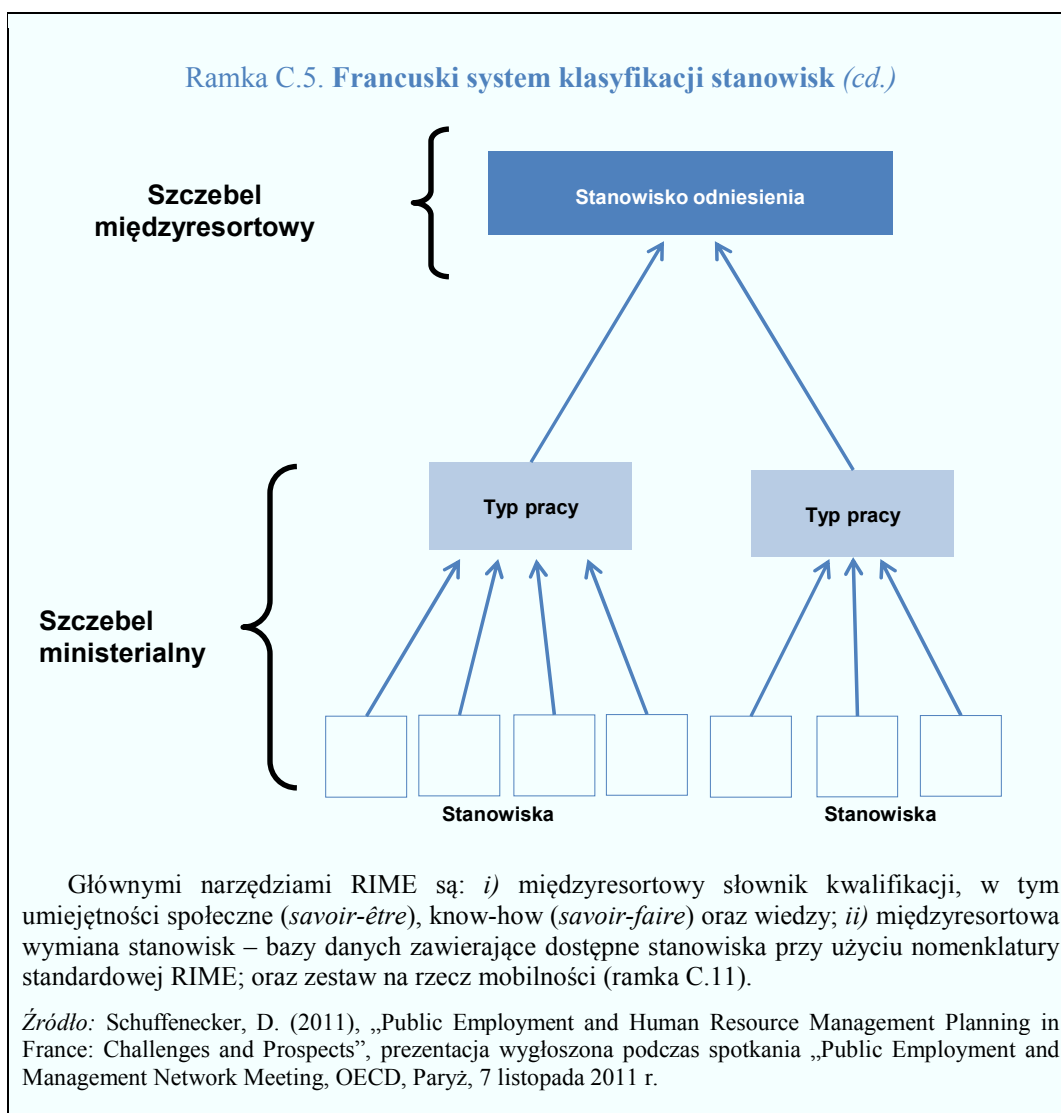
Ustawa z 2008 r. przywróciła w służbie cywilnej stanowiska zarządcze wyższego szczebla. Odrębny, choć podobny system oceny stanowisk został opracowany z myślą o tych stanowiskach. Skupia się on na czynnikach istotnych dla menedżerów wyższego szczebla (np. reprezentowanie na zewnątrz, zakres decyzji i odpowiedzialność za zasoby finansowe).

Zmiana klasyfikacji stanowisk w nowym systemie ewaluacji stanowisk spowodowała wzrost płac, a na ten cel przeznaczono ponad 250 mln zł (ok. 60 mln EUR).

Źródło: Informacje dostarczone przez p. Wojciecha Zielińskiego, dyrektora w Departamencie Służby Cywilnej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Polska. Opublikowano w OECD (2012), Public Sector Compensation in Times of Austerity, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en>.

Ramka C.5. Francuski system klasyfikacji stanowisk

Francja przyjęła system klasyfikacji stanowisk znany jako *Répertoire interministériel des métiers de l'État* (RIME). Podejście to ma na celu: *i)* nazwanie i jak najbardziej precyzyjną kwantyfikację koniecznych stanowisk w obrębie danej służby; *ii)* zapewnienie możliwie jak najlepszego dopasowania profilu zawodowego do stanowiska; *iii)* dostarczenie referencyjnej tabeli kwalifikacji towarzyszącej szkoleniom i mobilności; *iv)* opracowanie standardów szkoleniowych; *v)* kierowanie konkursami na otwarte stanowiska i organizowanie wspólnych konkursów dla kilku ministerstw; oraz *vi)* wkład w zdobywanie doświadczenia zawodowego. RIME identyfikuje i opisuje każdy „*métier*” we francuskiej administracji i jest uznawany za kluczowy element zapewniający spójność polityki zatrudnienia. RIME proponuje wspólny język dla „*métiers*” w celu rozwijania potencjałów ministerialnych w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi.



Oraz perspektywiczne zarządzanie strategiczne kwalifikacjami...

Różnice w opisie stanowisk piastowanych przez osoby, które zasadniczo pełnią te same funkcje sprawiają, że mobilność między tymi kategoriami zawodów jest prawie całkowicie niemożliwa, a realokacja pracowników skrajnie utrudniona. Strategiczne zarządzanie kwalifikacjami zajmuje się tą kwestią i stanowi ważną część strategicznego planowania zasobów ludzkich. Faktycznie jednym ze wskaźników efektywnego planowania personelu jest lepsze dostosowanie wymogów w zakresie podaży i popytu na kwalifikacje i umiejętności. Kwalifikacje są wykorzystywane jako sposób wyrażania kluczowych zachowań, umiejętności i doświadczeń uznawanych za niezbędne dla efektywnego wykonywania pracy lub piastowania kilku funkcji. Są powszechnie wykorzystywane jako pomoc w selekcji stanowisk, rozwoju personelu, ocenie wydajności i ocenie potencjału awansu. Większość krajów OECD, w tym Estonia, Finlandia i Wielka Brytania poczyniły starania w tym zakresie w celu lepszego dostosowania swojej kadry do potrzeb organizacji. Dobre zarządzanie kwalifikacjami pozwoliło na bardziej subtelne strategiczne planowanie kadr, wykraczające poza liczby i koszty.

Kwalifikacje mogą obejmować:

- dające się zaobserwować zachowania, które są uznawane za kluczowe dla stanowiska;
- techniczne lub zawodowe kwalifikacje związane z konkretnymi wymogami dla danego stanowiska, czyli umiejętności i wiedza nabyte poprzez doświadczenie, szkolenie lub edukację formalną;
- ogólną listę atrybutów, które stosują się do grupy stanowisk. Na przykład niektóre służby cywilne posiadają zestawy kwalifikacji, które mają zastosowanie do służby cywilnej wyższego szczebla. Inne przykłady obejmują kwalifikacje mające zastosowanie do rodzin zawodów, kwalifikacji menedżerskich lub kwalifikacji dla personelu obsługującego klientów.

Ramy zarządzania kwalifikacjami pomagają zidentyfikować umiejętności niezbędne dla personelu oraz wiążą ze sobą różne rodzaje działalności w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi (rekrutację, rozwój personelu, zarządzanie efektywnością) zwiększając ich potencjał. Ponadto odpowiednie planowanie kadry i rozwój zdolności ułatwiają uwzględnienie zmieniających się i przyszłych potrzeb w zakresie umiejętności, jednocześnie pomagając pracownikom sektora publicznego w lepszym świadczeniu usług oraz tworzeniu nowych sposobów pracy w szybko zmieniającym się otoczeniu.

Polska dysponuje stosunkowo dobrze wykształconym korpusem służby cywilnej w porównaniu z ogółem pracowników w kraju. Prawie 50% członków korpusu służby cywilnej posiada wyższe wykształcenie, natomiast w przypadku krajowych zasobów ludzkich odsetek ten wynosi zaledwie 25%. Jednak ten poziom wykształcenia niekoniecznie oznacza, że pracownicy sektora publicznego posiadają umiejętności niezbędne do właściwego identyfikowania potrzeb obywateli i odpowiadania na nie lub do świadczenia usług publicznych w sposób efektywny i sprawny. Na przykład pomimo przejścia w kierunku większej zależności od ocen skutków regulacji (OSR) w kształtowaniu polityki (zob. rozdział 3), KPRM nie wydaje się dysponować wystarczającym personelem wykwalifikowanym w zakresie analizy kosztów i korzyści w celu prowadzenia przeglądów sporządzonych OSR. Ponadto, jako że rozpoczęto wdrażanie budżetowania zadaniowego w skali całego rządu (zob. rozdział 2), służba cywilna również będzie musiała wzmocnić swoje zdolności w zakresie zarządzania efektywnością.

Planowanie zasobów ludzkich w Polsce, pomimo wprowadzenia w niektórych urzędach pilotażowych projektów zarządzania kwalifikacjami, zazwyczaj nie obejmuje analizy luk umożliwiającej ustalenie istniejących kwalifikacji i identyfikowanie tych, które będą potrzebne w przyszłości. Chociaż w teorii poszczególne ministerstwa opracowują strategie zarządzania kwalifikacjami, nie jest jasne, czy zajmują się tym również w praktyce. Wydaje się, że ministerstwa nie prowadzą aktywnych przeglądów aktualnych zestawów kwalifikacji w swoich resortach ani też nie opracowują planów na rzecz identyfikowania i nabywania tych umiejętności, które będą im potrzebne w przyszłości. Polsce może więc zabraknąć zdolności zagwarantowania, że posiada odpowiednią liczbę ludzi o odpowiednich kwalifikacjach, w odpowiednim miejscu i czasie. Jednak poziomy wykształcenia w służbie cywilnej wskazują, że istnieje silny fundament gwarantujący, że rząd może, planując, nabywać kwalifikacje, których będzie potrzebować stawiając czoła przyszłym wyzwaniom.

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej jest głównym narzędziem rozwoju kompetencji w służbie cywilnej. Utworzenie szkoły jest ważnym osiągnięciem w zakresie

profesjonalizacji polskiej służby cywilnej. Jej zasadnicze funkcje to: *i)* przygotowanie nowego korpusu neutralnych, dobranych pod względem zasług pracowników służby cywilnej; *ii)* zapewnienie szkolenia członkom służby cywilnej; *iii)* wzmocnienie międzynarodowej współpracy w zakresie szkoleń pracowników sektora publicznego; oraz *iv)* opracowanie nowych projektów w oparciu o priorytety poszczególnych resortów.

W celu zagwarantowania, że programy nauki odpowiadają potrzebom służby cywilnej, Szkoła prowadzi okresowe sondaże w ministerstwach w celu ustalenia bieżących obszarów zainteresowania i dostosowania pod tym kątem swoich zajęć. Szkoła opracowuje szereg różnych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi i szkoleń dotyczących takich aspektów, jak opisy stanowisk i oceny wydajności, stanowiąc przejście od akademickich zajęć do ukierunkowanego szkolenia umiejętności. Oferuje także szkolenia w zakresie konkretnych zagadnień menedżerskich, takich jak planowanie strategiczne i pomiary skuteczności działania, jednak zainteresowanie tymi kursami jest raczej niewielkie. Pomimo że służba cywilna uznaje znaczenie szkolenia w rozwoju kariery, od członków służby cywilnej nie wymaga się podejmowania żadnych specjalnych kursów w celu rozwoju kariery. Wprowadzenie trwającego do czterech miesięcy obowiązkowego początkowego szkolenia dla nowych pracowników oraz indywidualne programy rozwoju zawodowego dla członków służby cywilnej, określające indywidualne plany szkoleniowe, to kroki w dobrym kierunku. System szkolenia obejmuje: szkolenie centralne, dotyczące priorytetów właściwych członkom służby cywilnej; szkolenie ogólne, dotyczące podstawowych umiejętności potrzebnych do wykonywania zadań służby cywilnej; a także szkolenie specjalistyczne, obejmujące zagadnienia związane z konkretnym urzędem pracownika. Strategiczne wykorzystanie szkolenia mogłoby być efektywnym sposobem budowania kompetencji i wypełnianiu luk w kwalifikacjach w służbie cywilnej.

Realizowanie strategicznej wizji dla Polski będzie wymagać nowych umiejętności pozwalających na efektywne wdrażanie polityki. Sukces stosowania budżetowania zadaniowego będzie wymagał od personelu między innymi zdolności zarządzania budżetami zadaniowymi, opracowywania wskaźników i innych sposobów mierzenia skuteczności działania rządu (rozdział 2). Ponadto poprawa wśród służby cywilnej zdolności podejmowania decyzji w oparciu o dowody będzie wymagać większych kwalifikacji w zakresie przeprowadzania analiz kosztów i korzyści (rozdział 3). Krajowa Szkoła Administracji Publicznej jest odpowiednim miejscem dla rozwijania tych umiejętności w ramach służby cywilnej, poprzez ukierunkowane szkolenia wewnętrzne dla personelu w Ministerstwie Finansów i w innych placówkach, a także poprzez zintegrowanie tych konceptów z programem nauczania dla swoich abiturientów.

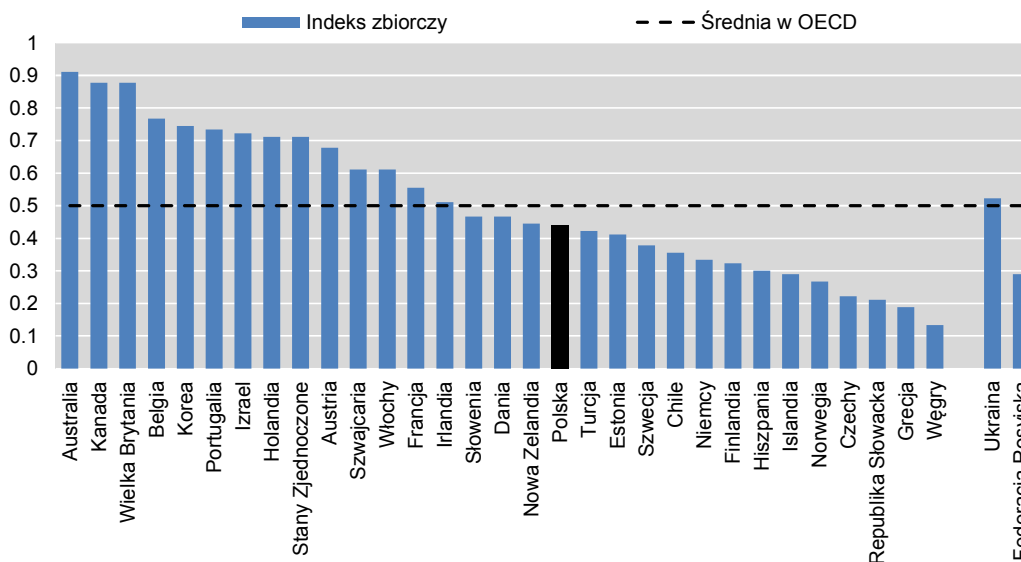
... które kładzie nacisk na elastyczność zarządzania

Wyniki planowania zasobów ludzkich również w pewnej mierze zależą od stopnia, w jakim rząd posiada elastyczność w zatrudnianiu nowego typu pracowników, redukując liczbę zatrudnionych i przenosząc ich do innych sektorów. Rygorystyczne kontrole *ex ante* przeprowadzane regulacjach regulujących zarządzanie personelem zazwyczaj hamują planowanie kadr i zmniejszają rolę zarządzania zasobami ludzkimi w strategiach reform rządowych. Zwalnianie personelu zatrudnionego na umowę o pracę nie jest łatwe, niezależnie od kraju, nawet jeżeli jest prawnie dozwolone. Ponadto odsetek pracowników zatrudnionych na umowy krótkoterminowe lub takich, którzy pracują tymczasowo (czyli poza ogólnymi ramami zatrudnienia) jest w krajach OECD ograniczony.

Pomimo że zatrudnianie, zwalnianie i realokacja pracowników w systemach stanowiskowych ze wspólnym ustawodawstwem dla pracowników sektora publicznego jest trudne, często łatwiejsze jest w systemach opartych na ścieżce kariery, do których zastosowanie ma prawo administracyjne. Systemy oparte na ścieżce kariery zazwyczaj oferują większą ochronę przed zwolnieniem, a pracownicy zazwyczaj należą do grup zawodowych, które utrudniają realokację personelu. Dlatego z biegiem lat niektóre kraje przeszły na systemy stanowiskowe. Na przykład w ostatnich latach postąpiono tak we Włoszech w celu zwiększenia elastyczności. Ponadto w ramach inicjatywy Canada's Public Service Renewal (ramka C.3), rząd zmienia skład swojej kadry pracowniczej w celu włączenia większej liczby pracowników tymczasowych, umożliwiając rządowi elastyczność pod względem zatrudniania osób, które posiadają potrzebne umiejętności, nawet kiedy nie ma konkretnego wakatu.

Polska ma wielką szansę wzmocnienia wykorzystania strategicznych praktyk zarządzania zasobami ludzkimi, w tym strategicznego planowania personelu, zarządzania kwalifikacjami i bardziej efektywnej elastyczności zarządzania. W oparciu o odpowiedzi w przeprowadzonym w 2010 r. sondażu OECD – Survey on Strategic HRM in Central/Federal Governments, Polska wykorzystuje strategiczne praktyki zarządzania zasobami ludzkimi w mniejszym stopniu niż średnia OECD (rysunek C.5). Na przykład w przeciwieństwie do większości państw członkowskich OECD, w swoim perspektywicznym planowaniu Polska nie uwzględnia kilku kluczowych aspektów, takich jak możliwości realokacji personelu lub oszczędności wynikające ze zwiększenia efektywności. Departament Służby Cywilnej rozpoczął ocenę zdolności zarządzania zasobami ludzkimi w ministerstwach w oparciu o roczne raporty przedkładane przez dyrektorów generalnych urzędów, od menedżerów nie wymaga się planowania strategii w zakresie zasobów ludzkich w taki sposób, aby wypełnić luki w kwalifikacjach.

Rysunek C.5. Wykorzystanie praktyk strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi w rządzie centralnym (2010)



Źródło: 2010 OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments.

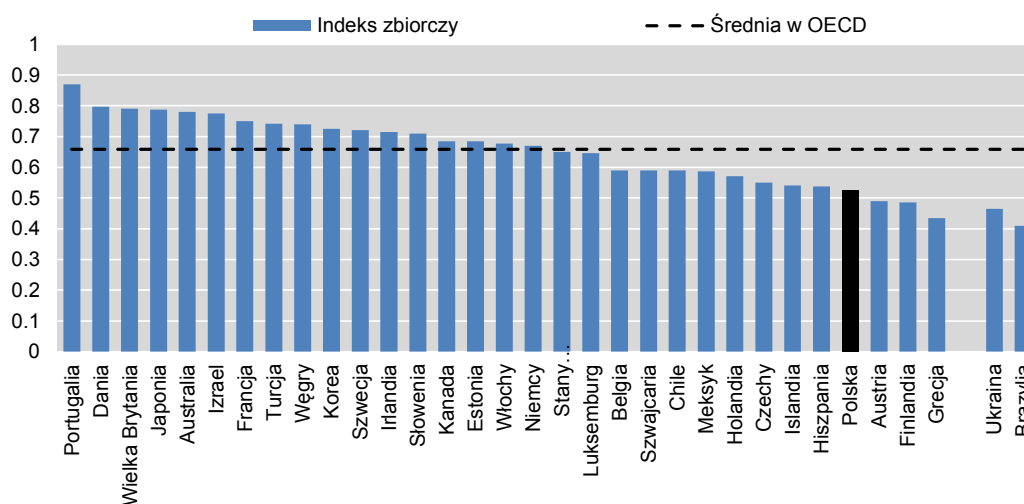
Znaczenie zarządzania efektywnością

Efektywna i sprawna administracja publiczna wymaga systemu zarządzania efektywnością, który zapewni uzgodnienie celów organizacyjnych i indywidualnych celów w zakresie wydajności. Taki system ułatwia osiąganie celów na poziomie całego rządu, co powinno promieniować na ministerstwa, urzędy, a wreszcie także jednostki, tak aby cały personel zrozumiał, w jaki sposób jego wydajność przyczynia się do realizacji szerszej zakrojonych celów. Silne powiązania pomiędzy planowaniem strategicznym a ramami budżetowymi, a także między planowaniem strategicznym a organizacyjnymi i indywidualnym zarządzaniem efektywnością (czyli zintegrowanym planowaniem strategicznym, budżetowaniem i ramami zarządzania zasobami ludzkimi) pomagają zapewnić realizację tych celów.

Kwestia wydajności była jednym z zasadniczych obszarów zainteresowania w zarządzaniu personelem w krajach OECD w ciągu ostatnich 20 lat. Poprawa wydajności obejmuje rekrutację i powiększanie zatrudnienia, wzmacnianie oceny skuteczności, a także podwyższanie płac i zachęt na ścieżce kariery. Wiele krajów OECD, na przykład Dania, Portugalia czy Wielka Brytania, ulepszyło wykorzystywanie oceny wydajności jako kluczowego narzędzia zarządzania pracownikami sektora publicznego.

Wydaje się, że system zarządzania efektywnością w Polsce jest jeszcze w powijakach. Wykorzystywanie przez rząd ocen skuteczności działania przy podejmowaniu decyzji w sprawie zasobów ludzkich jest znacznie poniżej średniej OECD, jedynie powyżej wyników w Austrii, Finlandii i Grecji (rysunek C.6). Ocena skuteczności działania nie wiąże u sedna procesów decyzyjnych dotyczących poszczególnych pracowników, grup roboczych lub organizacji, zacierając powiązanie pomiędzy indywidualną wydajnością a osiąganiem celów organizacyjnych. Dlatego personel może w sposób niedoskonały pojmować swoją rolę w obrębie organizacji.

Rysunek C.6. Zakres wykorzystywania ocen wydajności w decyzjach dotyczących zasobów ludzkich w rządzie centralnym



Źródło: 2010 OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments.

Przejsie do budżetowania zadaniowego w Polsce oznacza, że zarządzanie efektywnością, od szczebla indywidualnego do organizacyjnego, będzie nabierać coraz

większego znaczenia. W ostatnich latach doświadczenia krajów OECD z opracowywaniem i wdrażaniem systemów zarządzania efektywnością doprowadziły do wyciągnięcia pewnych wniosków (ramka C.6).

Ramka C.6. Wnioski z doświadczeń krajów OECD w zarządzaniu efektywnością

- Kamieniem węgielnym wszelkiego zarządzania efektywnością są strategiczne cele i biznesplany organizacji. Cele zespołowe i indywidualne powinny wywodzić się z tych celów. Pracownicy powinni wiedzieć, w jaki sposób ich wydajność przyczynia się do całkowitej wydajności organizacji.
- Zarządzanie efektywnością powinno opierać się na systematycznej ocenie wydajności pracowników. Ta zaś powinna być przejrzysta i łatwa do zrozumienia. Pracownicy powinni mieć dostęp do wtórnych przeglądów mniej przychylnych ocen. Oceny powinny uwzględniać dialog pomiędzy pojedynczym pracownikiem a jego najbliższym przełożonym, dotyczący wydajności pracownika, nakierowany na objaśnienie oczekiwań względem pracownika i sposobu, w jaki organizacja może pomóc mu w ich osiągnięciu.
- Wysoka wydajność powinna być nagradzana. Powinna być publicznie chwalona jako normalne zjawisko w codziennym życiu organizacji. Wypłacanie nagród, zarówno jako premii lub podwyżki pensji podstawowej, może być uzupełnieniem, jednak nie należy przesadnie go akcentować. Inne typy nagród również można zastosować, a pracownicy powinni dostrzegać jasne powiązanie pomiędzy ich karierami, awansami a podtrzymywaną wydajnością.
- Niesatysfakcjonująca wydajność również powinna być w odpowiedni sposób uwzględniana.
- Procedury awansów pracowników powinny korzystać z informacji wygenerowanych przez systemy zarządzania efektywnością i systemy oceny. Pracownicy powinni podejmować starania w celu uzyskania dostępu do podobnych ocen dla zewnętrznych kandydatów, przy zachowaniu praw do prywatności.
- Menedżerowie w sektorze publicznym powinni być szkoleni w zarządzaniu i ocenie efektywności.
- Ich zdolność do zarządzania i promowania wysokiej skuteczności działania powinna być ważnym elementem
- przy rekrutowaniu menedżerów i ocenie ich wydajności.
- Rządy powinny zagwarantować, że zarządzanie efektywnością nie narusza podstawowych wartości i etosu służby cywilnej. Jakość, zachowanie i własność są ważnymi elementami skuteczności działania, wraz z produktywnością i sprawnością.

Źródło: OECD (2008), *The State of the Public Service*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264047990-en>.

Oraz uwzględnia demograficzny wymiar służby cywilnej

Obecnie Polska nie uwzględnia w sposób wyraźny aspektu demograficznego w planowaniu zasobów ludzkich służby cywilnej. Starzejąca się kadra pracownicza oznacza utratę zdolności, a zatem między innymi utratę kwalifikacji, a planowanie personelu jest jedną ze strategii uprzedzających tę potencjalną stratę. Właściwości demograficzne

personelu są ważnym aspektem przy podejmowaniu strategicznego planowania. Osiągnięcie zrównoważonego rozmieszczenia personelu, w szczególności pod względem wieku, jest ważne pod względem zwiększania zatrudnienia i utrzymywania pracowników w gotowości i zdolności do realizacji programu rządu, zarówno obecnie, jak i w przyszłości, a także dla zarządzania następcami.

Strategiczne planowanie zasobów ludzkich może zatem pomóc Polsce zmierzyć się z wyzwaniami starzejącej się służby cywilnej (zob. rozdział 1 i pierwsza część niniejszego załącznika). Na przykład w ramach zintegrowanego planu Polska mogłaby skorzystać na odchodzeniu pracowników wprowadzając dzięki temu nowe umiejętności, zmniejszając wielkość personelu w niektórych obszarach i zmieniając alokację personelu pomiędzy sektorami, przy utrzymaniu pamięci instytucjonalnej i zastępowaniu zdolności w przypadku odejścia pracowników z pracy lub przejścia na emeryturę.

Potrzeba zastosowania środków na rzecz konsolidacji

Podobnie jak w większości krajów OECD, Polska wdraża środki konsolidacji budżetowej, które mają wpływ na służbę cywilną. Na początku 2011 r. premier zobowiązał wszystkich członków Rady Ministrów do podjęcia działań na rzecz zmniejszenia stopnia zatrudnienia w ich urzędach. Jako że rząd Polski zatrudnia jedynie 9,7% łącznej liczby osób pracujących – co jest jednym z najniższych wyników wśród krajów OECD i o wiele niższym niż średnia OECD wynosząca 15% – redukcje te spowodowałyby zmniejszenie i tak już niezbyt liczebnej służby cywilnej (rysunek 1.17 i C.1). Co więcej, wynagrodzenia w sektorze publicznym są zamrożone od 2009 r. i sytuacja ta utrzyma się do 2015 r. Według przeprowadzonej w 2011 r. *Diagnozy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, 43% urzędów administracji publicznej wskazało, że w 2010 r. niewystarczające zasoby ludzkie i finansowe były istotną przeszkodą w wykonywaniu ich zadań. Tymczasem rząd nie podjął tych decyzji w ramach zintegrowanego strategicznego planu personelu.

Polska musi ukierunkować te cięcia w sposób, który zagwarantuje, że redukcje personelu dotyczą niewydolnych programów oraz że nie zaostrzają istniejących braków pod względem niektórych umiejętności i kwalifikacji w obszarach działalności rządu o wysokim priorytecie. Kraje OECD przyjęły kilka różnych podejść do efektywnego przeprowadzania takich redukcji, w tym poprzez automatyczne cięcia produktywności (ramka C.7) i przeglądy zdolności (ramka C.8).

Rządy powinny podejmować w sposób uważny decyzje o cięciach kadrowych, pamiętając o strategicznym zarządzaniu personelem. Doświadczenia zebrane w Kanadzie i we Francji pokazują, że takim cięciom powinny towarzyszyć inne zmiany w polityce kadrowej, na przykład nowe ramy mobilności, nowe narzędzia w zakresie wynagrodzeń i reformy poprawiające zadowolenie z pracy i podwyższające morale, w celu zwiększenia atrakcyjności publicznego pracodawcy, poprawy umiejętności i podwyższenia kwalifikacji oraz ułatwienia mobilności. W wielu przypadkach redukcja personelu przeprowadzona w oparciu o powszechne cele, bez towarzyszących przeglądów polityki, powodowała zwiększenie liczby personelu i straty produktywności kilka lat później, z uwagi na koszty ludzkie reform i utratę wysoko wykwalifikowanego personelu, często w najbardziej newralgicznych obszarach.

Ramka C.7. Ukierunkowanie redukcji poprzez automatyczne cięcia produktywności

Niektóre kraje, takie jak Dania, Finlandia, Nowa Zelandia czy Szwecja, stosują automatyczne cięcia produktywności w celu zredukowania wydatków publicznych i wymuszenia w organizacjach bardziej strategicznego myślenia o alokowaniu kadr i planach na przyszłość. Cięcia produktywności opierają się na założeniu, że służba publiczna może każdego roku dostarczyć te same produkty przy mniejszych nakładach, także przy mniej liczny personel.

Wdrożenie stabilnego systemu automatycznych cięć produktywności może prowadzić do większej przewidywalności budżetów i może ograniczyć potrzebę uciekania się do cięć budżetu *ad hoc*. Przy połączeniu z innymi instrumentami, takimi jak zarządzanie efektywnością, elastyczne przydzielanie i planowanie zasobów ludzkich, automatyczne cięcia produktywności mogą również prowadzić do wydolnych rozwiązań w zakresie rozmiarów kadry i jej alokacji.

Źródło: OECD (2011), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en>.

Ramka C.8. Przeglądy zdolności w Wielkiej Brytanii

W ramach swojej strategii dla służby cywilnej w XXI w. Wielka Brytania opracowała system departamentalnych przeglądów zdolności (*Capability Reviews*). Przeglądy te mają na celu przedstawienie uczciwej i rzetelnej oceny przyszłych zdolności i zidentyfikowanie konkretnych środków, które są potrzebne, jeżeli departamenty instytucji rządowych mają odegrać swoją rolę w umożliwianiu Wielkiej Brytanii podjęcia poważnych wyzwań przyszłości. Skupiają się na przekrojowych aspektach, takich jak świadczenie usług, innowacyjność, praca ponad granicami organizacyjnymi, identyfikowanie słabych punktów, a także mocnych stron, wskazywanie działań koniecznych do przeprowadzenia w celu wzmocnienia zdolności. W odniesieniu do działań, które można podjąć, najnowsze *Capability Reviews* sugerowały oparcie wyborów na dowodach, ustanawiając kierunek i biorąc odpowiedzialność za realizację i przeprowadzanie zmian. Obszary do rozwoju obejmowały budowanie zdolności i opracowywanie przejrzystych ról, obowiązków i wzorców wdrażania. Kolejna faza przeglądów będzie kłaść większy nacisk na innowacyjność, współpracę i korzyści ekonomiczne.

Źródło: UK Cabinet Office (2009), *Capability Reviews: Refreshing the Model of Capability*, Cabinet Office, Londyn.

Doświadczenia zgromadzone w krajach OECD pokazują, że szefowie ministerstw i agencji powinni ponosić odpowiedzialność za sposób, w jaki planują przeprowadzić konsolidację zasobów ludzkich, w tym opracowywanie i wdrażanie strategii na rzecz wypełnienia luk w kwalifikacjach zgodnie ze zmianami misji i celów; odpowiedzialność za proces decydowania o tym, co służba cywilna powinna wdrożyć i co powinno zostać objęte outsourcingiem lub wykonane w ramach krótkoterminowego zatrudnienia; a także odpowiedzialność za analizę następstw zmian w wykorzystywaniu technologii w odniesieniu do zasobów ludzkich. Doświadczenia innych krajów OECD z planowaniem w zakresie personelu mogą okazać się w tym względzie pouczające dla rządu. Na przykład Stany Zjednoczone podjęły starania na rzecz uzgodnienia planowania kadr ze strategicznym zarządzaniem organizacji poprzez zintegrowanie strategii agencji

zarządzania zasobami ludzkimi z ich planami strategicznymi, planami i budżetami zadaniowymi (ramka 1.15). W Wielkiej Brytanii zaczęto przeprowadzać *Capability Reviews*, żeby pomóc w ocenie aktualnych i przyszłych umiejętności i kwalifikacji wymaganych dla efektywnej służby cywilnej (ramka C.8). Doświadczenia te kładą nacisk na potrzebę dokonania perspektywicznej oceny aktualnych i przyszłych zdolności oraz dostosowania zarządzania zasobami ludzkimi do całościowej misji i celów strategicznych organizacji rządowych.

Pamiętając o wynagrodzeniach

Płace to ważna część planowania zasobów ludzkich sektora publicznego i strategii redukcji kosztów. Dobry proces określania wynagrodzeń powinien generować poziomy płac odzwierciedlające różne poziomy umiejętności, kwalifikacji i wydajności; zapewnia atrakcyjność pracy w służbie cywilnej dobrze wykształconemu i zmotywowanemu personelowi i zachować stabilność ekonomiczną. Proces określania płac w krajach OECD jest bardzo zróżnicowany. W niektórych krajach jest to proces zdecentralizowany i przekazany do uprawnień do ministerstw i agencji, które decydują o skalach płacowych dla każdego stanowiska; w innych krajach proces jest scentralizowany, przynajmniej w przypadku płacy podstawowej. Decentralizacja płacy podstawowej jest często trudna do wdrożenia i wymaga, aby korzyści z decentralizacji wykroczyły poza zwiększone koszty transakcji i wyzwania wynikające z różnic w płacach między ministerstwami. Decentralizacja płac może również zakłócać mobilność między organizacjami rządowymi.

Polska nie posiada scentralizowanej polityki płacowej dla służby cywilnej, lecz ustanawianie płac jest zdecentralizowane, a każde ministerstwo odpowiada za ustanawianie płac dla swoich pracowników. Pomimo regulowanych prawem minimalnych i maksymalnych poziomów płac, zakres zazwyczaj jest szeroki. Poszczególne ministerstwa ustanawiają poziomy płac w oparciu o własne budżety, co powoduje poważne rozbieżności w przypadku podobnych stanowisk w różnych ministerstwach. Pomimo że decentralizacja ustanawiania płac umożliwiła niektórym ministerstwom zachowanie konkurencyjności na rynku pracy, inne ministerstwa doświadczyły trudności w utrzymywaniu wyspecjalizowanych pracowników z powodu niskich płac. Na przykład w 2010 r., średnie wynagrodzenie na stanowiskach menedżerskich średniego szczebla w Ministerstwie Sprawiedliwości było o 38% wyższe niż w przypadku odpowiedników tych stanowisk w Ministerstwie Edukacji, a pracownicy w Ministerstwie Finansów otrzymywali o 18% wyższą pensję niż osoby na odpowiadających im stanowiskach w Ministerstwie Zdrowia. Poprzez dokonanie standaryzacji poziomów płac dla podobnych stanowisk w różnych ministerstwach, polski rząd mógłby poprawić mobilność w obrębie służby cywilnej i zwiększyć zdolność realokowania personelu, konieczną do uwzględniania nowych priorytetów.

Rządy konkurują ze sobą na wielu rynkach pracy pod względem przyciągania i zatrzymywania wykwalifikowanej kadry pracowniczej w różnych grupach zawodowych, a podwyżki poziomów płac zróżnicowane dla poszczególnych zawodów w sektorze publicznym oznaczają, że wymagające stanowiska wymagają większych podwyżek płac. Kraje OECD, takie jak Kanada, Japonia, Nowa Zelandia i Stany Zjednoczone, posiadają strategię na rzecz uwzględniania dominujących poziomów płac na rynku w planowaniu korekt płac. W każdym kraju celem przeprowadzania rocznych korekt jest zrównoważenie wewnętrznej hierarchii stanowisk z zewnętrznymi stawkami płac na rynku. Zróżnicowanie płac istnieje także w obrębie krajów, gdzie wynagrodzenia zazwyczaj są wyższe w dużych miastach, a niższe w mniejszych miastach i na obszarach wiejskich.

W Stanach Zjednoczonych rząd federalny zdefiniował odrębne, lokalnie korygowane, oparte na danych rynkowych harmonogramy płac dla 30 dużych obszarów metropolitalnych (OECD, 2012b). Przyjęcie takich zróżnicowanych skal płacowych mogłoby pomóc Polsce w rozwiązaniu problemu rekrutacji i luk w kwalifikacjach w samorządach na szczeblu regionalnym.

Strategie wynagradzania, które uwzględniają względy rynku pracy mogą pomóc zwiększyć podaż wykwalifikowanych specjalistów, takich jak specjaliści w branży IT i pracownicy opieki zdrowotnej, których Polska będzie potrzebować, ponieważ wzrasta odsetek osób starszych w społeczeństwie. Na przykład prace OECD pokazały, że podwyżki płac (w odniesieniu do innych zawodów) są powiązane ze zwiększeniem podaży nowych pielęgniarek przystępujących do programów szkoleniowych w czterech krajach: Czechy, Finlandia, Nowa Zelandia i ZWielka Brytania (Buchanan i Black, 2011).

W 2007 r. polski Program Operacyjny Kapitał Ludzki opisał istniejące wynagrodzenia jako „bardzo złożone i niespójne” i przedstawiał konieczność wdrożenia nowego systemu wynagrodzeń pomagającego zmodernizować zarządzanie administracją publiczną (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007). W 2011 r. robocza wersja „Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej” wskazywała na potrzebę wdrożenia sprawniejszych systemów wynagrodzeń na rzecz poprawy jakości i efektywności administracji publicznej, powołując się na brak mechanizmów motywowania pracowników w celu zwiększenia ich efektywności. Strategia ta również przewiduje, że cele systemu wynagrodzeń w każdej organizacji powinny obejmować motywowanie pracowników do efektywnej pracy, przyciąganie najlepszych kandydatów do pracy i zatrzymywanie ich w organizacji.

W celu rozwiązania tych kwestii, projekt strategii przedstawiał cztery rodzaje działalności opracowane dla zreformowania systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej: *i*) monitorowanie poziomów wynagrodzeń i rotacji pracowników w służbie cywilnej *ii*) motywowanie do pracy w służbie cywilnej; ewaluacja pracy w służbie cywilnej; oraz *iv*) ustandaryzowanie zmiennych komponentów wynagrodzenia w służbie cywilnej. Ponadto niedawno wydane standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej dostarczają zalecenia dla ministerstw dotyczące powiązania ocen efektywności i nagradzania personelu. Tabela C.1 przedstawia obecne elementy systemu płacowego służby cywilnej w Polsce.

Jednak obawy dotyczące efektywności systemu wynagrodzeń służby cywilnej pozostają nierozwiązane. Na przykład nadal nie ma istotnego powiązania pomiędzy pensjami a wydajnością pracowników, a wynagrodzenie nie jest wykorzystywane jako narzędzie do motywowania pracowników do efektywnej pracy. Polska jest jednym z zaledwie sześciu krajów członkowskich OECD, które nie mają płac zadaniowych dla pracowników w instytucjach rządowych.³ Zważywszy na zróżnicowane doświadczenia krajów z płacami zadaniowymi – nieadekwatne przygotowanie i zbyt pośpieszne wprowadzenie doprowadziły do niepowodzenia niektórych zadaniowych systemów płac – a także brak dojrzałego systemu oceny efektywności w służbie cywilnej, Polska może nie chcieć obecnie wprowadzenia formalnego zadaniowego systemu płac. Jednak nadal istnieje możliwość alokowania pewnej części płac w oparciu o indywidualne lub organizacyjne osiągnięcia. Departament Służby Cywilnej przygotował analizę dobrych praktyk nagradzania pracowników, która obejmuje ocenę kryteriów dystrybucji nagród i sposoby, w jakie mogą być łączone z indywidualną strategią kadrową danego urzędu. Niektóre kraje bardziej ściśle wiążą płace dla menedżerów wysokiego szczebla z ich skutecznością działania niż czynią to w przypadku reszty personelu. Polska, przechodząc

w kierunku budżetowania zadaniowego i silniejszych ram zarządzania efektywnością, mogłaby uwzględnić oparcie pewnej części płac menedżerskich na ich rezultatach na szczeblu organizacji.

Tabela C.1. Elementy systemu płac polskiej służby cywilnej

Nazwa elementu	Podstawa	Odbiorcy	% całkowitych kosztów wynagrodzeń
Wynagrodzenie podstawowe	Ocena pracy, ocena pracownika, kwalifikacje, odpowiedzialność lub automatyczna podwyżka wynikająca ze zmiany kwoty podstawowej	Wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej	66,0%
Premia za wysługę lat w służbie cywilnej	Premia stażowa za doświadczenie	Wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej	9,8%
Dodatkowe wynagrodzenie roczne		Wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej	6,6%
Nagroda	Szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej	Komponent opcjonalny	8,4%
Premia dla służby cywilnej	Wynagrodzenie za dodatkowe obowiązki urzędników służby cywilnej; nagroda z tytułu kwalifikacji	Urzędnicy służby cywilnej	
Premia zadaniowa	Wykonywanie dodatkowych zadań	Komponent opcjonalny	9,2%
Nagroda jubileuszowa	Premia lojalnościowa z tytułu stażu pracy	Wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej	
Benefity i premie	Zadania o szczególnym charakterze oraz warunki, w jakich są wykonywane	Niektóre kategorie pracowników korpusu służby cywilnej	

Źródło: Zieliński, Wojciech, „Pay System in the Polish Civil Service Latest Developments”, prezentacja, Departament Służby Cywilnej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Polska.

Ponadto istnieją obawy co do tego, że poziomy pensji nie są wystarczające, żeby przyciągnąć i zatrzymać utalentowanych pracowników. Pomimo że płace w służbie cywilnej nieco wzrosły w ujęciu nominalnym w ciągu ostatnich trzech lat, wzrost ten był niższy niż inflacja, co powodowało obniżenie płac ujęciu realnym co roku od 2009 r. Szef służby cywilnej wyraził zaniepokojenie faktem, że obniżka ta, zbiegająca się z podwyżką płac w sektorze prywatnym, będzie mieć negatywne skutki dla rekrutacji i zatrzymywania uzdolnionego personelu. W niedawno sporządzonym raporcie, w którym dokonano porównania wynagrodzeń w sektorze prywatnym i publicznym w Polsce, stwierdzono, że pomimo że pensje na niższych szczeblach zazwyczaj są zbliżone, istnieje poważna luka na wysokim szczeblu, gdyż pensje w sektorze prywatnym są o wiele wyższe. Jednak personel wysokiego szczebla otrzymuje premie za staż pracy, bez względu na jego wydajność; premie te stanowią niemal 10% całkowitych kosztów wynagrodzeń (bez wliczania tak zwanej „nagrody jubileuszowej” za staż pracy i lojalność). Premie mogą zakłócać zdolność ministerstw do podwyższania pensji młodszego personelu, w szczególności kiedy budżety na wynagrodzenia są ograniczone, a decyzje o alokacji to gra o sumie zerowej, z potencjalnie negatywnymi następstwami dla rekrutacji i zatrzymywania nowego personelu.

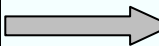
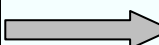
W projekcie Strategii zarządzania zasobami ludzkimi podkreślono znaczenie spowolnienia realnego spadku wynagrodzeń w celu poprawy konkurencyjności wynagrodzeń dla wysoko wykwalifikowanych specjalistów i menedżerów wysokiego

szczebla, których obecne poziomy płac w porównaniu do tych w sektorze prywatnym mogą stanowić poważną przeszkodę w przyciąganiu i zatrzymywaniu wysoko wykwalifikowanych pracowników w służbie cywilnej. Ponadto niektórzy urzędnicy zauważyli, że w ich ministerstwach, utalentowany młody personel często piastuje stanowiska w sektorze prywatnym po zdobyciu kilkuletniego doświadczenia w służbie cywilnej, co jest spowodowane faktycznym zamrożeniem płac. Taka rotacja powoduje zwiększone koszty dla rządu, gdyż ministerstwa nieustannie muszą zatrudniać i szkolić nowy personel.

Obawy o wynagrodzenia w służbie cywilnej można zmniejszyć dzięki innym, mniej namacalnym korzyściom płynącym z zatrudnienia w sektorze publicznym. Na przykład kariera w sektorze publicznym zazwyczaj pociąga za sobą wyższe bezpieczeństwo zatrudnienia niż w sektorze prywatnym (pod względem prawnym lub w rzeczywistości), oferuje większe możliwości szkoleniowe i w zakresie rozwoju kwalifikacji, lepszą równowagę między życiem prywatnym a zawodowym, a w przypadku kierownictwa wysokiego szczebla, dające satysfakcję poczucie służby obywatelom i bliskość ośrodka władzy. Podkreślanie tych korzyści może pomóc rządowi w zmotywowaniu pracowników sektora publicznego bez znacznego zwiększania kosztów wynagrodzeń.

Polska obecnie bada sposoby wykorzystywania zachęt innych niż finansowe do motywowania członków korpusu służby cywilnej. Dostrzegając napiętą sytuację finansową, projekt „Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej” wskazuje szefowi służby cywilnej kierunek rozwoju strategii motywujących personel, takich jak strategie promujące lepszą równowagę między pracą a życiem prywatnym oraz praca zdalna. Opracowując i wdrażając te strategie Polska mogłaby skorzystać z działań Wielkiej Brytanii, które zostały podjęte w celu opracowania lepszego rozumienia i bardziej uporządkowanego podejścia do całościowych nagród – „total rewards”, które obejmują podstawową płacę, premie, świadczenia, wakacje i nagrody niematerialne, takie jak rozwój zawodowy i satysfakcja – wszystkie one motywują różnych pracowników na różne sposoby (ramka C.9). Połączenie zachęt finansowych i niefinansowych pokazuje większą wolę rządu do podkreślania pakietu korzyści, jakie pracownik czerpie, a także starając się wykorzystać te korzyści.

Polska mogłaby również skorzystać z doświadczeń Portugalii, która niedawno zreformowała swój system płac w celu zwiększenia jego przejrzystości, zmniejszenia liczby szczebli płacowych i skonsolidowania „dodatków” przyznawanych oprócz wynagrodzenia podstawowego (ramka C.10). Reformy te pozwoliły Portugalii na wdrożenie środków konsolidacji budżetowej w 2011 r., w tym redukcji pensji, zamrożenia premii i awansów oraz podwyżek składek emerytalnych (OECD, 2012b).

Ramka C.9. Tzw. „total rewards” w Wielkiej Brytanii			
	Wspólne przykłady	Elementy nagradzania	Definicja
<p>Wewnętrzne</p>  <p>Elementy przyczyniające się do wewnętrznej wartości lub motywacji</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jakość pracy 2. Równowaga między życiem prywatnym a zawodowym 3. Inspiracja/wartości 4. Przyjazne otoczenie 5. Rozwój/szanse 	<p>Czynniki zaangażowania</p>	<p>Całościowe nagrody (total reward)</p>
<p>Zewnętrzne</p>  <p>Wszystkie elementy, którym można przypisać wartość pieniężną</p>	<ol style="list-style-type: none"> 6. Korzyści materialne, np. samochód, członkostwo w stowarzyszeniach zawodowych, zniżki 7. Emerytura 8. Opieka zdrowotna 9. Wakacje 10. Udziały/kapitał własny 11. Tytuły uczestnictwa 12. Zachęta roczna 13. Premia/nagrody indywidualne 14. Nagrody zespołowe 	<p>Czynne korzyści</p> <p>Bierne korzyści</p> <p>Długoterminowe nagrody lub zachęty</p> <p>Krótkoterminowa zmienna</p> <p>Podstawa w gotówce</p>	
	<p>Wynagrodzenie podstawowe</p> <p>Wynagrodzenie godzinowe</p>		

Źródło: McDonald, Paula (2009), prezentacja, 5th Regional Meeting of the Working Group on Civil Service and Integrity, OECD-MENA Initiative, 16 czerwca 2009 r., Rabat, Maroko.

Ramka C.10. Reforma systemu wynagrodzeń w Portugalii

W ramach szerszych reform administracji publicznej, w tym starań na rzecz restrukturyzacji centralnej administracji rządowej, poprawy mobilności i dokonania przeglądu systemu zarządzania efektywnością, Portugalia przeprowadziła niedawno reformę systemu wynagrodzeń dla pracowników sektora publicznego. Reforma ta miała na celu uproszczenie i racjonalizację systemu wynagrodzeń, któremu brakowało przejrzystości. Konkretnie, czynniki prowadzące do decyzji o reformie systemu obejmowały:

- rozpowszechnienie skal (22) i poziomów wynagrodzeń (ponad 500);
- liczbę dodatków do wynagrodzeń, przyznawanych często z wyłącznym celem zapewnienia podwyżki podstawowego wynagrodzenia;
- automatyczną podwyżkę poziomów płac co trzy lata; oraz
- brak mechanizmów wynagradzania w odniesieniu do poziomów wydajności.

W wyniku reformy otrzymano jedną skalę płacową zawierającą 115 poziomów. Wyeliminowano automatyczne i permanentne dodatki płacowe, a także wprowadzono specjalne kryteria dotyczące tego, kto może otrzymać takie dodatki i na jakich warunkach. Reforma zmieniła system premii za wyniki, umożliwiając pracownikom i menedżerom średniego szczebla otrzymywanie ich w oparciu o formalne oceny wydajności za pomocą jasno zdefiniowanych kryteriów ich przyznawania. Reforma zwiększyła też przejrzystość premii, wymagając upubliczniania decyzji o ich przyznaniu.

Źródło: Ganhão, Teresa (2010), presentation to the OECD Public Employment and Management Network, dn. 9 grudnia 2010 r., Paryż.

Polska powinna kontynuować przegląd systemu wynagradzania członków służby cywilnej w celu zagwarantowania, że przyciąga i utrzymuje utalentowanych pracowników oraz motywuje ich do efektywnego wykonywania zadań. Polska mogłaby rozważyć:

- zwiększenie odsetka wynagrodzeń powiązanych z wydajnością przy jednoczesnym zmniejszeniu ilości tych, które powiązane są ze stażem pracy;
- dokonanie standaryzacji poziomów płac dla podobnych stanowisk w różnych ministerstwach, dla zagwarantowania, że różne ministerstwa mają równy dostęp do wykwalifikowanego personelu;
- ustalenie poziomów płac dla różnych kategorii zawodów w oparciu o tendencje na rynku pracy, ulepszenie zdolności do utrzymywania uzdolnionego personelu na rynkach o wysokim popycie.
- opracowanie strategii motywacyjnej, która obejmuje całościowe nagrody, „total rewards” – czyli różne finansowe i niefinansowe zachęty otrzymywane przez pracowników służby cywilnej.

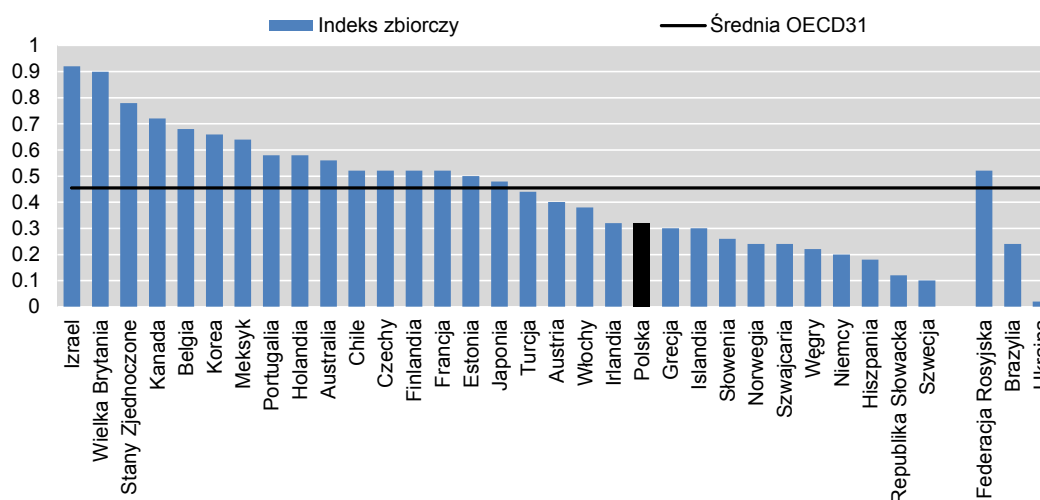
Utrzymanie odpowiednich powiązań polityczno-administracyjnych

Polska kontynuuje prace nad realizacją swojego celu zwiększenia profesjonalizacji członków korpusu służby cywilnej, dlatego utrzymanie odpowiednich powiązań pomiędzy politykami a administracją będzie mieć kluczowe znaczenie. Osiągnięcie właściwej równowagi pomiędzy reakcyjnością urzędników państwowych na bieżące imperatywy polityczne a utrzymaniem uczciwego i bezstronnego świadczenia usług pomaga we wspieraniu prawomocności rządu i zaufania do służby cywilnej. Rola urzędników służby cywilnej wysokiego szczebla jest w tym względzie kluczowym czynnikiem.

W Polsce zazwyczaj relacje pomiędzy politykami a członkami korpusu służby cywilnej nie generują poważnych sporów czy konfliktów. W porównaniu z innymi krajami OECD, rotacja wśród urzędników wysokiego szczebla jest stosunkowo niewielka wraz ze zmianą rządu, za wyjątkiem doradców w ministerstwach, co wskazuje na niewielkie wpływy polityczne w kadrach wysokiego szczebla (OECD, 2011a). Urzędnicy wysokiego szczebla są zaangażowani w przygotowywanie dokumentów strategicznych i operacyjnych oraz w ich wdrażanie. Urzędnicy wysokiego szczebla są w coraz większym stopniu zaangażowani w opracowywanie strategii i programowanie, ponieważ ich przełożeni polityczni są w nie zaangażowani coraz mniej. W służbie cywilnej w Polsce, podobnie jak w innych krajach, relacje pomiędzy politycznymi doradcami a urzędnikami służby cywilnej wysokiego szczebla wymagają uwagi. W pewnych okolicznościach relacje te mogą generować napięcia spowodowane potencjalnym konfliktem pomiędzy rzeczywistym wpływem decyzji a odpowiedzialnością za następstwa tych decyzji (Zawicki i in., 2012).

W całej OECD urzędnicy służby cywilnej wysokiego szczebla sytuują się na skrzyżowaniu pomiędzy opracowywaniem a realizowaniem strategii. Dlatego w Polsce konieczne będzie zapewnienie wykwalifikowanego korpusu menedżerów wyższego szczebla w celu udanego wdrażania strategii Sprawne Państwo. Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. identyfikuje konkretne stanowiska jako stanowiska wyższego szczebla w służbie cywilnej, w tym na przykład dyrektorów generalnych urzędów i dyrektorów departamentów lub równoważnych jednostek w ministerstwach, urzędach wojewódzkich i urzędach centralnych. Pomimo wyodrębnienia grup urzędników służby cywilnej wyższego szczebla, Polska nie stosuje odrębnych praktyk w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi dla tego personelu w taki stopniu, w jakim stosują je inne kraje OECD (rysunek C.7). Na przykład pomimo dużego nacisku, jaki Polska kładzie na skuteczność działania tej grupy w porównaniu z innymi członkami służby cywilnej, nie zapewnia jednak wyższej porcji płac opartych na wydajności, w przeciwieństwie do takich krajów jak Kanada, Wielka Brytania czy Stany Zjednoczone.

Rysunek C.7. Stosowanie odrębnych praktyk zarządzania zasobami ludzkimi wobec urzędników służby cywilnej wysokiego szczebla w rządzie centralnym (2010)



Źródło: 2010 OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments.

Menedżerowie wyższego szczebla w Polsce są rekrutowaniu w drodze bardziej scentralizowanego procesu niż inny personel, przy czym Krajowa Szkoła Administracji Publicznej odgrywa kluczową rolę w identyfikowaniu potencjalnych menedżerów na wczesnym etapie kariery, gdyż często są oni absolwentami tej szkoły. W celu wzmocnienia przejrzystości procesu selekcji menedżerów wysokiego szczebla, wszystkie wakaty są publikowane i wszyscy kandydaci przechodzą przez proces panelu rekrutacyjnego. Dla wyraźniejszego określenia granicy pomiędzy politycznymi doradcami a urzędnikami wysokiego szczebla, Polska kładzie większy nacisk na unikanie konfliktów interesów dla menedżerów wysokiego szczebla niż w przypadku pozostałego personelu.

Silniejsze centrum umożliwiające czerpanie korzyści z delegowania zarządzania zasobami ludzkimi

Znaczenie centralnego organu ds. zarządzania zasobami ludzkimi

Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi wymaga nie tylko wdrażania dobrze opracowanych reform, takich jak systemy planowania kadry pracowniczej opisane powyżej, lecz również zbiorowego i indywidualnego zarządzania personelem w sposób strategiczny. Jakość zarządzania zależy od wielu czynników, jednak równowaga obowiązków pomiędzy centralnym organem zarządzania zasobami ludzkimi a poszczególnymi ministerstwami, a także jakość komunikacji pomiędzy tymi organizacjami, przyczyniają się do efektywności zarządzania strategicznego zasobami ludzkimi na poziomie całego rządu.

Znakomita większość krajów OECD posiada centralny organ, który zajmuje się zarządzaniem zasobami ludzkimi na szczeblu administracji centralnej.⁴ Działa on w charakterze czynnika napędzającego reformy służby cywilnej, korzystając z podejścia obejmującego cały rząd. Może on być odpowiedzialny za opracowywanie strategii w zakresie zasobów ludzkich, monitorowanie postępów w realizacji celów, łączenie celów w

zakresie zasobów ludzkich z szerszymi celami rządowymi lub relacjonowanie postępów i ponowną ocenę strategii w miarę czynienia postępów. W krajach OECD centralne ośrodki odpowiedzialności za zarządzanie zasobami ludzkimi były pomocne przy wdrażaniu reform poprzez propagowanie wymiany informacji i dobrych praktyk, podejmowanie kroków w celu uniknięcia powielania działań, zyskiwanie akceptacji ram i standardów, ułatwianie współpracy w agencjach rządowych i ministerstwach, a także wspieranie innowacji i podejmowania ryzyka w zarządzaniu zasobami ludzkimi (tabela C.2).

Tabela C.2. Reformy, które towarzyszyły określeniu bardziej strategicznej roli centralnego organu ds. zarządzania zasobami ludzkimi

Austria	Po wprowadzeniu ustawy deregulacyjnej w 2002 r., rola centralnego organu zarządzającego zasobami ludzkimi została zredefiniowana, a jego udział w decyzjach departamentów został ograniczony.
Finlandia	Rola i funkcję biura rządu jako pracodawcy są nieustannie opracowywane w celu stworzenia bardziej strategicznego podejścia do służby rządowej oraz, z drugiej strony, tworzenia większych uprawnień na rzecz służenia agencjom rządowym jako kluczowym klientom.
Irlandia	W ciągu ostatniej dekady, centralny organ starał się przenieść więcej swoich zadań do departamentów i urzędów, w szczególności w obszarze pozafinansowym. W praktyce opracowywanie polityk w obszarze pozafinansowym często jest determinowane na poziomie centralnym, podczas gdy wdrażanie pozostawione jest departamentom i urzędom. Rozwój kariery leży w gestii departamentów i urzędów.
Japonia	Z perspektywy autonomicznego i strategicznego zarządzania personelem w każdym urzędzie i ministerstwie, Krajowa Instytucja Kadrowa zmieniła wiele ze swoich procedur od wykonywania indywidualnych i szczegółowych kontroli po ustanowienie jasnych standardów dotyczących systemu zarządzania personelem służby cywilnej, a także kontrole przestrzegania tych standardów. W wyniku tych zmian około 4 400 przypadków zatwierdzeń i konsultacji wyeliminowano w 2002 r.
Korea	Komisja ds. Służby Cywilnej planuje dostarczenie ogólnorządowej strategii zarządzania zasobami ludzkimi, oferuje wytyczne i zapewnia usługi doradcze ministerstwom (agencjom, administracji), unikając regulacji i roli zarządzania personelem w oparciu o kontrolę w większości obszarów zasobów ludzkich, w tym wyznaczaniu, mianowaniu, wynagradzaniu, warunkach pracy itd.
Holandia	Rząd jest w trakcie przeprowadzania reformy zarządzania zasobami ludzkimi na szczeblu centralnym. Celem jest poprawa jakości zarządzania zasobami ludzkimi. Rząd wdraża wspólne usługi administracji pracy i płacy oraz usługi zarządzania zasobami ludzkimi, kładąc również pewien nacisk na poprawę jakości zarządzania menedżerami i zdolności doradczych specjalistów w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi.
Norwegia	W ostatnich dekadach można było zaobserwować tendencję w kierunku delegowania obowiązków oraz zyskiwania bardziej strategicznej, a mniej zarządczej roli przez centralny organ zarządzania zasobami ludzkimi. Reforma systemu płac w 1991 r. była kamieniem milowym w tym procesie.
Szwajcaria	Projekt pn. „poprawa zarządzania zasobami ludzkimi, strategię i procesy w zarządzaniu personelem” skupia się na poprawie sprawności i profesjonalizacji w zarządzaniu zasobami ludzkimi, wdrażaniu jednolitego podejścia z modelowym procesem dla całej konfederacji i jasnym sformułowaniem zadań, kompetencji i obowiązków.
Wielka Brytania	Rola centralnego organu zarządzania zasobami ludzkimi została skupiona na następujących aspektach: przywództwo, talent, nagradzanie, spójność.
Stany Zjednoczone	W ciągu ostatnich kilku lat, rola Office of Personnel Management (OPM) zmieniła się od instytucji egzekwującej przepisy do ułatwiającej innowacje i stosowanie praktyk efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi w agencjach federalnych. Zapewniając specjalistyczne wskazówki agencjom, OPM stara się uprzedzić niezamierzone następstwa, korzystać z wyciągniętych wniosków oraz formułować najlepsze praktyki i dzielić się nimi. Świadczy szereg usług technicznych na rzecz agencji, w tym zapewnia praktyczne narzędzia w zakresie stosowania elastycznego zatrudnienia, oceny systemów skuteczności działania agencji, strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi oraz opracowywania systemów odpowiedzialności agencji. Kwestie objęte tą zmianą lub przededefiniowaniem roli obejmują przede wszystkim: płace, zarządzanie wydajnością, rekrutację i zatrudnianie.

Źródło: OECD (2006), Survey on Strategic Human Resources Management in Government, wydano w OECD (2008), *The State of the Public Service*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264047990-en>.

Jednak organizacja i struktura centralnych organów zarządzania zasobami ludzkimi jest różna w poszczególnych krajach. Są one zlokalizowane w biurach i kancelariach

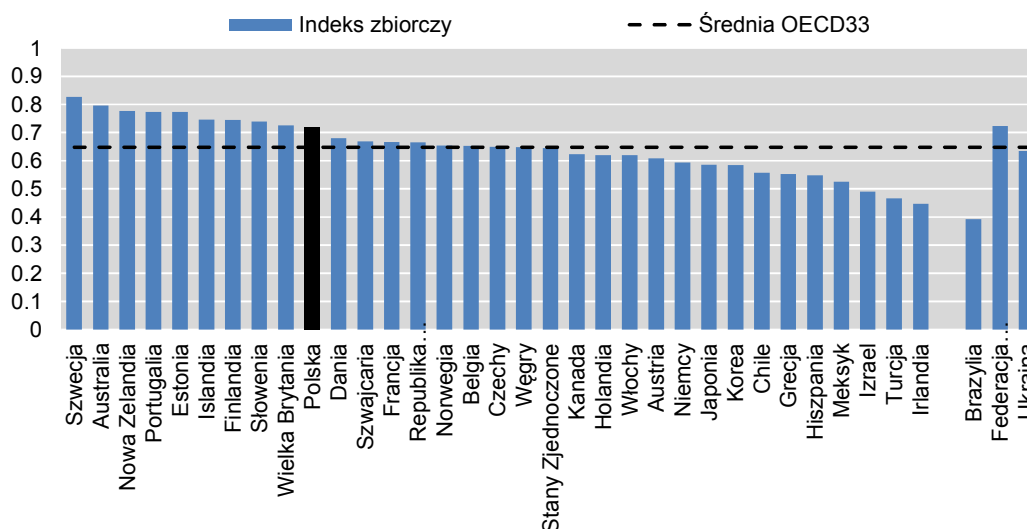
premiera, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Finansów lub Pracy, a także w specjalnym Ministerstwie Administracji Publicznej. Kiedy kraje postrzegają zarządzanie zasobami ludzkimi w szerszym kontekście menedżerskim jako powiązane z wydatkami publicznymi, zazwyczaj powołują centralny organ w ramach Ministerstwa Finansów. Natomiast jeżeli kładą nacisk na koordynację polityki lub efektywność na poziomie departamentalnym, zazwyczaj sytuują centralny organ zarządzania zasobami ludzkimi pod nadzorem władzy wykonawczej lub Rady Ministrów.

W Polsce Departament Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów służy jako centralny organ ds. zarządzania zasobami ludzkimi dla służby cywilnej. Szef służby cywilnej nadzoruje współpracę z dyrektorami generalnymi urzędów, zapewnia przestrzeganie prawa pracy w odniesieniu do dyrektorów generalnych, nadzoruje zgodność z wytycznymi dla służby cywilnej i zasadami etycznego postępowania w korpusie służby cywilnej, opracowuje propozycje strategii i standardy zarządzania zasobami ludzkimi oraz opracowuje i wdraża narzędzia w zakresie zarządzania. Departament pełni rolę koordynatora, który doradza ministrom w kwestiach wdrażania strategii dotyczących zasobów ludzkich.

Delegowanie uprawnień zarządzania zasobami ludzkimi

Podobnie jak inne kraje OECD, Polska stoi przed wyzwaniem znalezienia równowagi pomiędzy centralną kontrolą i koordynacją a delegowaniem uprawnień w zakresie podejmowania decyzji w sprawie zarządzania zasobami ludzkimi na szczeble operacyjne. Zakres delegowanych uprawnień w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi jest różny w poszczególnych krajach OECD, a czasem nawet w obrębie organów rządowych w tym samym kraju. Nie ma zatem jednego modelu lub wspólnego standardu, a zakres delegowania uprawnień jest różny w zależności od zdolności zarządczych i istniejącego zaufania. W sondażu OECD z 2010 r. dotyczącym strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi stwierdzono, że system zarządzania zasobami ludzkimi w Polsce jest względnie zdecentralizowany w porównaniu z innymi państwami członkowskimi OECD (rysunek C.8).

Rysunek C.8. Zakres delegowania praktyk w zarządzaniu zasobami ludzkimi do poszczególnych ministerstw w rządzie centralnym (2010)



Źródło: 2010 OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments.

Delegowanie uprawnień zarządzania zasobami ludzkimi

W istocie, centralny organ ds. zarządzania zasobami ludzkimi zazwyczaj nie dokonuje centralizacji decyzji i procesów. Zazwyczaj działa w ramach znacznie zdecentralizowanych obowiązków zarządzania zasobami ludzkimi powierzonych menedżerom w całej administracji, służąc im radą i wsparciem decyzji, a także egzekwując wspólne systemy. Silny organ centralny umożliwia bowiem bardziej efektywne delegowanie do poszczególnych ministerstw oraz zapewnia efektywność w innych aspektach zarządzania zasobami ludzkimi. Od centralnego organu oczekuje się dostarczenia mechanizmów na rzecz zagwarantowania, że ministerstwa będą przestrzegać polityki w zakresie służby cywilnej.

Delegowanie uprawnień zarządzania zasobami ludzkimi upoważnia menedżerów w sektorze publicznym do podejmowania konkretnych decyzji operacyjnych w celu dostosowywania centralnie zdefiniowanych praktyk zarządzania zasobami ludzkimi do potrzeb biznesowych organizacji. Zazwyczaj państwa członkowskie OECD polegają na trzech metodach delegowania: *i)* przenoszenie obowiązków w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi z organów centralnych do poszczególnych ministerstw/departamentów/agencji; *ii)* upraszczanie reguł i procedur związanych z operacyjnymi aspektami zarządzania zasobami ludzkimi, przy jednoczesnym podtrzymaniu odpowiedzialności za bardziej ogólną politykę w centrum; oraz *iii)* opracowywanie bardziej elastycznych strategii zarządzania zasobami ludzkimi. Administracja centralna nigdy w pełni nie deleguje uprawnień w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, ponieważ rządy chcą utrzymać zestaw wspólnych wartości, struktur i procesów, który musi być zarządzany z centrum.

Delegowanie odpowiedzialności za zarządzanie zasobami ludzkimi może mieć pozytywne i negatywne następstwa. W środowisku delegowanych uprawnień publiczne organizacje mogą poprawić swoją efektywność, jeżeli są zdolne do dostosowania zarządzania zasobami ludzkimi do własnych potrzeb. Zarazem delegowanie może prowadzić do rozdrobnienia struktur w całej służbie cywilnej, co może z kolei ograniczyć elastyczność pracowników.

W Polsce Departament Służby Cywilnej nie ustanawia wymogów dla zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej ani nie robi tego pracodawca członków korpusu służby cywilnej. Doradza ministerstwom w sprawie wytycznych zarządzania zasobami ludzkimi, jednak nie może wymusić przestrzegania tych wytycznych. Departament Służby Cywilnej przekazuje więc tę odpowiedzialność w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi poszczególnym ministerstwom i agencjom. W wyniku tego działania każdy z około 2 300 urzędów w polskim rządzie jest pojedynczym pracodawcą. Członkowie służby cywilnej są zatrudniani bezpośrednio przez ich urząd, którego dyrektor generalny posiada szerokie uprawnienia w ustanawianiu warunków zatrudnienia. Polscy urzędnicy zauważają, że zważywszy na dużą liczbę pracodawców, jakość zarządzania zasobami ludzkimi różni się znacznie w poszczególnych urzędach.

Pomimo że decentralizacja może umożliwić urzędowi dostosowanie praktyk w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi do konkretnych potrzeb biznesowych, w Polsce decentralizacja ta doprowadziła do rozdrobnienia w centrum decyzyjnym rządu. Dlatego służbie cywilnej wydaje się brakować perspektywy ogólnorządowej, co ogranicza zdolność rządu do realokowania zasobów wraz ze zmieniającymi się priorytetami.

Ponadto udana decentralizacja działań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi wymaga od ministerstw opracowania i utrzymania odpowiednich zdolności

menedżerskich i kompetencji w jednostkach uprawnionych do zarządzania własnymi zasobami ludzkimi. Zapotrzebowanie na doświadczonych specjalistów w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi jest szczególnie ważne w organizacjach samorządowych i na szczeblach rządu, które zazwyczaj nie mają własnych jednostek zarządzania zasobami ludzkimi. W celu zapobiegania tworzeniu się takich wysp niezmodernizowanego zarządzania, centrum powinno utrzymać zdolność monitorowania, a w razie potrzeby zarządzania delegowanymi systemami zarządzania zasobami ludzkimi, a także czynienia menedżerów odpowiedzialnymi za efektywność zarządzania zasobami ludzkimi (OECD, 2008). W rzeczy samej, w Polsce liczba urzędów pełniących obowiązki zarządzania zasobami ludzkimi i ich zdolność wypełniania tych obowiązków jest różna w poszczególnych ministerstwach i agencjach, co pozostaje problemem (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2011b). Niektóre urzędy o wystarczającym doświadczeniu w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi opracowały narzędzia w tym zakresie w odpowiedzi na własne potrzeby, na przykład Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Jednak doświadczenia te nie są spójne we wszystkich 2 300 urzędach polskiej administracji centralnej.

W Wielkiej Brytanii Cabinet Office opracował w 2009 r. *HR Professional Standards Handbook* w celu zwiększenia efektywności pracowników zajmujących się zasobami ludzkimi w całej służbie cywilnej (tabela C.3). Poza określeniem standardów i wyników w zakresie skuteczności działania, podręcznik tej definiuje role w zakresie HR i ścieżki kariery w służbie cywilnej pomagając specjalistom w dziedzinie HR w planowaniu rozwoju, podkreślając przy tym wyjątkowe kompetencje potrzebne do efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi.

Duża liczba pracodawców w polskiej służbie cywilnej i fragmentacja obowiązków w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi spowodowały poważne rozbieżności w warunkach zatrudnienia w instytucjach rządowych. Polski rząd zdaje sobie sprawę z tego wyzwania i określa dużą liczbę podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami ludzkimi jako słaby punkt (KPRM, 2011b). Na przykład, w przeciwieństwie do większości krajów OECD, ogólne zarządzanie systemem płac w służbie cywilnej, w tym poziomami wynagrodzeń, zostało przeniesione do poszczególnych ministerstw w Polsce, a ministerstwo pracownika ma kluczowe znaczenie dla ustalania jego/jej wynagrodzenia podstawowego. Jak wspomniano powyżej, decentralizacja ta doprowadziła do istotnych rozbieżności w płacach pomiędzy podobnymi stanowiskami w różnych ministerstwach, na przykład w 2010 r. średnia płaca na stanowiskach kierowniczych średniego szczebla w Ministerstwie Sprawiedliwości była o 38% wyższa niż na takich samych stanowiskach w Ministerstwie Edukacji. Nowy system ewaluacji stanowisk opisany powyżej miał po części na celu dokonanie racjonalizacji tych wahań, jednak dotychczas, jak się wydaje, jego efekty są nieznaczne.

Decentralizacja obowiązków zarządzania zasobami ludzkimi przyczyniła się również do ograniczonej mobilności w obrębie polskiej służby cywilnej. Sytuacja ta ogranicza również zdolność rządu do przenoszenia członków służby cywilnej do ministerstw, w których ich umiejętności są potrzebne. Umożliwienie lepszej mobilności pomiędzy ministerstwami, w szczególności na wysokim szczeblu, może przyczynić się do przezwyciężenia fragmentacji i poprawienia retencji pracowników. Ponadto mobilność międzyresortowa uznawana jest za istotną kwestię niemal we wszystkich krajach, ponieważ sprzyja bardziej korporacyjnemu etosowi na najwyższym szczeblu (OECD, 2011b).

Tabela C.3. Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w Cabinet Office w Wielkiej Brytanii

Obszary kluczowe	Standardy zawodowe	Wyniki pracy
Znajomość zawodu	Rozumienie organizacji i sposobu, w jaki zasoby ludzkie mogą najlepiej przyczynić się do sukcesu organizacji	<ul style="list-style-type: none"> — Rozumienie i informowanie o priorytetach organizacji oraz wspieranie menedżerów w pracy na rzecz realizacji priorytetów; — dostosowanie polityki w zakresie HR do działalności organizacji; — korzystanie z informacji od osób w celu podejmowania zgodnych z tymi informacjami decyzji; — wykazywanie w jaki sposób praktyka w HR i efektywne zarządzanie ludźmi mogą pomóc menedżerom w osiągnięciu ich celów.
Doświadczenie w zakresie zasobów ludzkich	Rozumienie i wdrażanie praktyk dotyczących zasobów ludzkich odpowiednich dla organizacji, prowadzących do sukcesu organizacji	<ul style="list-style-type: none"> — Świadczenie usług dotyczących zasobów ludzkich w sposób profesjonalny, odpowiedzialny, dostępny i opłacalny; — wykorzystywanie informacji przy podejmowaniu decyzji w sprawie zasobów ludzkich i wprowadzanie ulepszeń w tym zakresie; — angażowanie menedżerów w efektywne zarządzanie personelem, nadawanie im uprawnień i stawianie wyzwań; — nieustanne aktualizowanie i rozwijanie wiedzy zawodowej; — zapewnianie poufności i działanie w dziedzinie HR z zachowaniem najwyższych standardów etycznych.
Występowanie w roli pełnomocnika do spraw zmian	Zapewnianie wprowadzenia zmian	<ul style="list-style-type: none"> — Efektywna komunikacja umożliwiająca przeprowadzenie zmian; — wykazywanie pozytywnego nastawienia do zmian; — wykorzystywanie zmian i technik zarządzania projektami do opracowywania i realizacji planów w zakresie zasobów ludzkich.
Wiarygodność osobista	Osobiste przestrzeganie wartości organizacji, budowanie zaufania z partnerami organizacji, aktywny wkład w sukces organizacji	<ul style="list-style-type: none"> — Słuchanie, pytanie i komunikacja prowadzona w sposób sugestywny i zajmujący; — przedstawianie jasnych i lakonicznych informacji w odpowiedzi na pytania. Dostarczanie produktów na czas i zgodnie z uzgodnionymi standardami; — wzmocnienie wartości organizacji i pożądaných zachowań dzięki własnemu przykładowi; — potwierdzone doświadczenie w obsłudze klienta, poświadczające rezultaty i umiejętności.

Źródło: United Kingdom Cabinet Office (2009), *Professional Skills for Government: HR Professional Standards Handbook*, Cabinet Office, Londyn.

Pomimo że elastyczność jest konieczna, spójność w praktykach zarządzania zasobami ludzkimi, w oparciu o wspólne koncepcje i podejście, również jest istotna. Bez wspólnych ram istnieje niebezpieczeństwo, że różne organizacje rządowe ustanowią nieograniczoną liczbę różnych kompetencji, które nie są spójne i szkodzą mobilności. We Francji niedawne reformy na rzecz zwiększenia elastyczności służby cywilnej obejmowały ustawodawstwo nakierowane na usunięcie barier mobilności (ramka C.11).

Ramka C.11. Reformy mobilności w RGPP we Francji

W 2007 r. rząd francuski rozpoczął bezprecedensową inicjatywę reformy znaną jako ogólny przegląd polityk publicznych *Révision générale des politiques publiques* (RGPP). RGPP jako jeden z priorytetów przewiduje modernizację zarządzania zasobami ludzkimi, zarówno jako sposób wspierania reform optymalizacyjnych, jak i sposób wzmocnienia warunków strukturalnych koniecznych dla zachowania elastyczności rządu.

Wśród reform towarzyszących RGPP znalazła się Ustawa z dnia 6 sierpnia 2009 r. o mobilności, która usuwa przeszkody prawne w oddelegowywaniu urzędników i integrowaniu w ramach korpusu i ramach stanowiska tej samej kategorii i tego samego szczebla. Wprowadza też prawo do wcielania po pięciu latach od oddelegowania do innego korpusu lub ram, możliwość bezpośredniego wcielenia do innego korpusu lub ram, a także uznania przywilejów nabytych w okresie oddelegowania. Wreszcie ustawa ta oferuje nowe gwarancje dla pracowników przydzielonych do danej jednostki, która podlega reorganizacji, w ramach wspierania reform restrukturyzacji RGPP.

Nacisk na mobilność oferuje francuskiemu systemowi karier środki do lepszego funkcjonowania. Nieustanne wysiłki czynione w tym kierunku mogłyby doprowadzić do zbliżenia systemu do poziomu reagowania i elastyczności, jaki jest spotykany w służbie cywilnej w OECD. Pracownik powinien mieć możliwość o wiele większej mobilności, a także należy zwiększyć pulę pracowników, spośród których dane stanowisko może zostać obsadzone, tym samym propagując lepszą alokację stanowisk i personelu. Obecnie, pomimo dość wysokiej mobilności geograficznej w służbie cywilnej na szczeblu centralnym (około 5%) i mobilności w ramach poszczególnych kategorii (na trzech szeroko zakrojonych szczeblach służby cywilnej, C, B lub A) (1), mobilność między ministerstwami pozostaje na niskim poziomie: było to 0,3% w latach 2007–2008.²

Mobilności sprzyja również nowe narzędzie online wprowadzone we Francji w 2008 r., *Bourse interministérielle des emplois publics* (międzyresortowa platforma pracy), która oferuje wakaty w jednostkach rządowych, z odpowiednikami na szczeblu regionalnym. Wiele krajów OECD posiada podobne służby od wielu lat i sprzyjają one nie tylko mobilności, ale też przejrzystości karier i transferów.

Wreszcie, starania czynione od 2006 r. na rzecz wprowadzenia „Międzyresortowego Katalogu Zawodów” (*Répertoire interministériel des métiers*) są częścią tego nowego podejścia do ulepszania mobilności w rządzie i uprzywilejowywania wspólnego języka zasobów ludzkich w różnych sferach rządu.

Przypisy: 1. Kategoria A urzędników służby cywilnej to osoby piastujące stanowiska w ramach kształtowania polityki, nadzoru i zarządzania; kategoria B obejmuje stanowiska odpowiadające stosowaniu polityki i opracowywaniu projektów; natomiast kategoria C obejmuje stanowiska odpowiadające realizacji (wykształcenie wyższe nie jest warunkiem koniecznym). 2. Dane uzyskane podczas rozmów z *Direction générale de l'administration et de la fonction publique*.

Źródło: OECD (2012), Przeglądy Polityk Publicznych OECD: Francja: An International Perspective on the General Review of Public Policies, Przeglądy Polityk Publicznych OECD, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167612-en>.

Zdolność różnych ministerstw i agencji do zarządzania zasobami ludzkimi wydaje się słaba, w dużej mierze z uwagi na brak silnych ram odpowiedzialności, które zagwarantowałyby departamentalną odpowiedzialność za zarządzanie zasobami, w tym zasobami ludzkimi, oraz określała wymagania dla dobrego zarządzania ministerstwem, departamentem lub agencją. Niektóre kraje OECD, takie jak Australia, Dania czy Korea, skorzystały z opracowania takich ram, co może pomóc w zapewnieniu spójności praktyk zarządzania zasobami ludzkimi w zdecentralizowanym środowisku.

Szwecja, która posiada być może najbardziej zdecentralizowaną służbę cywilną w OECD (rysunek C.8), delegowała odpowiedzialność w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, jednocześnie utrzymując perspektywę ogólnorządową poprzez wykorzystanie takich ram. W tych ramach każda agencja w szwedzkim rządzie otrzymuje zryczałtowane środki budżetowe raz do roku, które szefowie agencji mogą wykorzystywać zgodnie z własnym uznaniem. Politycy zazwyczaj nie ingerują w te decyzje, jednak szefowie agencji i ich ministrowie porozumiewają się regularnie w kwestii celów, rezultatów, nowych zadań i priorytetów, a także metod optymalizacji kompetencji potrzebnych dla określonych misji.

Istnieją również automatyczne roczne redukcje środków budżetowych w celu zwiększenia produktywności w oparciu o mierzony rozwój produktywności w sektorze prywatnym. W przypadku pojawienia się wolnych stanowisk, agencje mają swobodę decydowania o sposobach wykorzystania nowo dostępnych zasobów i kiedy personel jest potrzebny menedżerowie skupiają się na rodzaju kwalifikacji, które personel powinien posiadać. W tych ramach agencje posiadają znaczącą autonomię w zakresie dostosowywania wielkości, struktury, procesów i obsadzenia personelu w swojej organizacji w celu osiągnięcia pożądanego rezultatu (OECD, 2011c).

Przegląd ram zatrudnienia w służbie cywilnej w celu standaryzacji narzędzi w zakresie zasobów ludzkich, takich jak ustanawianie płac i klasyfikacja stanowisk, może pomóc w ułatwieniu większej mobilności w obrębie służby cywilnej oraz poprawie elastyczności rządu w zakresie przesuwania zasobów ludzkich tam, gdzie są najbardziej potrzebne. Reformy takie byłyby zgodne z projektem „Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, który przewiduje wzmocnioną współpracę pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za zarządzanie zasobami ludzkimi oraz wykorzystywanie narzędzi dla zapewnienia spójności zarządzania zasobami ludzkimi we wszystkich urzędach. Przygotowując się do wdrożenia tej Strategii, Polska mogłaby wykorzystać doświadczenia innych państw członkowskich OECD, takich jak Australia, Kanada czy Francja, w zrównoważeniu delegowania uprawnień w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi z potrzebą zapewnienia spójności i odpowiedzialności. Proces ten nie musi pociągać za sobą centralizacji zarządzania zasobami ludzkimi, jednak powinien gwarantować pewien poziom spójności podobnych stanowisk w poszczególnych ministerstwach.

Doświadczenia w krajach takich jak Australia, Wielka Brytania czy Stany Zjednoczone pokazują, że efektywne delegowanie uprawnień zarządzania zasobami ludzkimi do poszczególnych ministerstw wymaga silnych mechanizmów na rzecz zapewnienia odpowiedzialności i przejrzystości oraz zinternalizowanych kluczowych wartości, dzięki czemu możliwa jest ochrona przed kumoterstwem w zatrudnianiu na stanowiskach publicznych i innymi formami nadużyć władzy w dziedzinie zasobów ludzkich. Na przykład ustanowienie wiarygodnych mechanizmów odpowiedzialności i przejrzystości dla nadzoru jest jednym ze sposobów wzmocnienia delegacji uprawnień, na przykład w Stanach Zjednoczonych Office of Personnel Management nakłada

odpowiedzialność na agencje wskazując im kierunek i zapewniając wsparcie doradcze; monitoruje przestrzeganie przepisów dotyczących służby cywilnej i regulacji oraz właściwe korzystanie w elastyczności/uprawnień; a także zapewnia narzędzia, zasoby, wytyczne, edukację i ocenę w celu ulepszenia operacji w dziedzinie zasobów ludzkich.

Doświadczenia Australii i Kanady mogą być użyteczne dla Polski, która jest w trakcie wdrażania swojej strategii zasobów ludzkich. Kanadyjska inicjatywa Management Accountability Framework jest przykładem inicjatywy na rzecz wzmocnienia odpowiedzialności przy delegowaniu uprawnień HR (ramka 2.15). Nakłada na menedżerów odpowiedzialność w zakresie planowania personelu w ich organizacji poprzez ustanowienie jasnych wskaźników skuteczności działania oraz wskaźników wyniku dla zarządzania zasobami ludzkimi, co pomaga im w ocenie postępów i skupieniu się na rezultatach. Australia niedawno dokonała przeglądu swoich ram negocjacji zbiorowych – *Bargaining Framework*, starając się uzyskać lepszą równowagę pomiędzy spójnością i zarządzaniem zasobami ludzkimi w australijskiej służbie cywilnej a elastycznością poszczególnych ministerstw (ramka C.12). Przykłady te wskazują na znaczenie stosowania wspólnych środków we wszystkich departamentach i agencjach w celu opracowywania ogólnorządowej perspektywy, nawet w stosunkowo zdecentralizowanym środowisku.

Ramka C.12. W kierunku ujednoczonych ram negocjacji zbiorowych w australijskiej służbie cywilnej

We wrześniu 2009 r. premier Australii powołał grupę doradcą w celu dokonania przeglądu administracji rządowej i opracowania planu reformy. W marcu 2010 r. grupa doradcza wydała dokument *Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of Australian Government Administration*, który zawierał serię zaleceń nakierowanych na zagwarantowanie, że „[Australijska Służba Cywilna (APS)] jest w stanie zapewnić australijskiemu społeczeństwu wyniki najwyższej jakości”.

Ahead of the Game zaleca, aby komisja australijskiej służby cywilnej przejęła dowodzenie w zapewnianiu ustaleń w zakresie zbiorowego negocjowania zatrudnienia, wspierając ujednoczenie służby cywilnej („One APS”). Zalecenia te obejmowały identyfikowanie obszarów, w których dalsze usprawnianie istniejących ustaleń w APS bardziej sprzyjałoby „One APS”. Co za tym idzie, ramy negocjacji zbiorowych zostały poddane przeglądowi, w celu zagwarantowania, że wspierają zjednoczoną APS i nie są przeszkodą w mobilności między agencjami APS. Ramy negocjacji zbiorowych z 2011 r. obejmowały zestaw zalecanych wspólnych warunków zatrudnienia, stanowiący krok w kierunku osiągnięcia wyższego poziomu spójności w warunkach zatrudnienia dostępnych dla pracowników, takich jak urlopy z przyczyn osobistych/opiekuńcze i urlopy wypoczynkowe.

Zarazem negocjowanie zbiorowe na poziomie agencji umożliwiło agencjom wprowadzenie bardziej elastycznych sposobów pracy, wprowadzenie nowych technologii, osiągnięcie korzyści pod względem sprawności, zmiany kultury miejsca pracy oraz radzenie sobie z presją na rynku pracy wywieraną na kluczowy personel. Pozwoliło również na znaczny poziom elastyczności agencji w zakresie zaspokajania ich konkretnych potrzeb operacyjnych i ustanawiania ustaleń w zakresie efektywności, które jak najlepiej odpowiadają ich wydajności i celom kulturowym.

Źródło: Australian Government, Advisory Group on Reform of Australian Government Administration (2010), *Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of Australian Government Administration*, Commonwealth of Australia, Canberra.

Ustalenia w zakresie wielopoziomowego sprawowania władzy na rzecz zarządzania zasobami ludzkimi

Wdrażanie strategii na rzecz osiągnięcia potencjału strategicznego państwa będzie zależęć nie tylko od pracowników instytucji rządowych, ale także od pracowników samorządów. Dlatego rząd i samorzady muszą współpracować na rzecz zagwarantowania, że wystarczający personel o wymaganych umiejętnościach jest dostępny w samorządach na szczeblu regionalnym i lokalnym. Jednak wiele z wyzwań, przed jakimi stoi rząd pod względem zarządzania zasobami ludzkimi, ulega zaostreniu na szczeblu regionalnym i lokalnym. Wyzwania te są następujące:

- istnieją dysproporcje w kwalifikacjach w poszczególnych regionach, a samorzady mają różny poziom dokładności systemów zarządzania zasobami ludzkimi. Niektóre samorzady nie mają zdolności identyfikowania umiejętności, które będą im potrzebne w przyszłości, inne uznają, że umiejętności, których potrzebują, będą się zmieniać z czasem jednak nie mają planu zdobycia tych umiejętności;
- stosunkowo niskie poziomy wynagrodzeń na szczeblu samorządowym szkodzą zdolności rekrutacyjnej i utrzymywaniu zdolnych pracowników. Nowy personel często odchodzi, kiedy otrzymuje stanowiska w sektorze prywatnym, co generuje problem rotacji, który podwyższa koszty zatrudniania i szkolenia;
- ludność w niektórych regionach starzeje się szybciej niż ludność całego kraju, co redukuje liczbę potencjalnych nowych pracowników i zwiększa zapotrzebowanie na usługi publiczne, takie jak opieka zdrowotna. Urzędnicy w Lublinie zauważają, że z powodu braku możliwości zawodowych, młodzi ludzie wyprowadzają się po ukończeniu studiów, jeszcze bardziej zmniejszając pulę utalentowanych kandydatów do pracy;
- szanse szkoleniowe są różne w poszczególnych regionach, a oferowane szkolenia nie zawsze odzwierciedlają potrzeby regionalne i lokalne. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji wspiera budowanie zdolności w samorządach, również poprzez niedawno opracowany „e-portal” dla nowych urzędników służby cywilnej w samorządach, umożliwiający im dostęp do szkoleń. Jednak staraniom tym brakuje ogólnej strategii i wyznaczonych celów, co szkodzi ich zdolności prowadzenia działań koordynacyjnych z samorządami. Jak wspomniano powyżej (zob. rozdział 4), rząd powinien podjąć wszelkie uzasadnione działania na rzecz wykorzystania własnej zdolności szkoleniowej, włączając Krajową Szkołę Administracji Publicznej oraz uczelnie wyższe w całym kraju, jako partnerów podmiotów sektora prywatnego świadczących usługi szkoleniowe w celu poprawy jakości oferowanych szkoleń.

Jednym ze sposobów zredukowania regionalnych dysproporcji w potencjale zasobów ludzkich jest promowanie mobilności między regionami i szczeblami rządu. Wcześniejsze opracowania pokazały, że mobilność pomiędzy różnymi szczeblami administracji publicznej może wzmocnić spójność, promować wymianę doświadczeń i dobrych praktyk oraz ułatwić koordynację (Charbit i Michalun, 2009).

Na przykład Japonia przeszła kilka okresów fuzji administracyjnych, w wyniku których doszło do zmniejszenia liczby lokalnych jednostek do 1 820 w 2006 r., co było umotywowane po części chęcią zwiększenia mobilności w obrębie służby cywilnej.

Koordynowanie zadań na różnych szczeblach rządu również może być wyzwaniem mającym wpływ na spójność polityczną. Niedawno opracowana koncepcja kontraktów

terytorialnych zawieranych pomiędzy rządem a samorządami zapewnia szansę wzmocnienia konsultacji i porozumień między poszczególnymi szczeblami pod względem zasobów, w szczególności zasobów ludzkich. Wytyczne OECD dotyczące ustaleń efektywnego zarządzania wielopoziomowego zalecają łączenie inwestycji w infrastrukturę materialną z inwestycjami w infrastrukturę niematerialną, w tym w kapitał ludzki i inne zasoby związane z innowacyjnością. Wytyczne te zachęcają również do budowania zdolności, poprzez identyfikowanie dysproporcji pod względem zdolności na różnych szczeblach administracji oraz inwestowanie w rozwijanie i podtrzymywanie niezbędnych potencjałów (zob. rozdział 4).

Lepsza koordynacja mogłaby również pomóc rządowi w uniknięciu tworzenia „niefinansowanych zadań” dla samorządów regionalnych i lokalnych, które zobowiązują władze do podejmowania projektu bez zapewniania zasobów, finansowych lub ludzkich, dla jego realizacji. Na przykład polecenie rządu dotyczące digitalizacji przez samorządy rejestrów gruntów oznaczało, że gminy takie jak Warszawa musiały zatrudnić nowy personel do wykonania tego zadania. Jednak instytucje rządowe nie zapewniły zasobów w tym zakresie, dlatego miasto było zmuszone do przeniesienia zasobów z innych priorytetów w celu ukończenia realizacji tego projektu.

Poprzednie opracowania OECD pokazały, że decentralizacja obowiązków do szczebli niższych niż centralny polegają na wystarczającym potencjale samorządów w zakresie zarządzania tymi obowiązkami i zapewniania oczekiwanych rezultatów. We Francji na przykład rząd odpowiedzialny jest za zagwarantowanie, że samorządy posiadają odpowiednie zasoby do zapewnienia oczekiwanego poziomu usług. Ponadto Konstytucja Republiki Francuskiej wymaga, aby każdemu przeniesieniu odpowiedzialności na samorządy towarzyszyły odpowiednie zasoby. Ponadto na przykład Islandia posiada mechanizmy równoważenia zasobów pomiędzy miejscowościami o rozbieżnych poziomach potencjału (Charbit and Michalun, 2009).

Wnioski

Od upadku komunizmu rząd Polski podejmuje działania na rzecz modernizacji służby cywilnej. Ustawa zasadnicza i Ustawa o służbie cywilnej zawierają ideały staranności, bezstronności i politycznej neutralności, wykazując polityczną wolę profesjonalizacji polskiej służby cywilnej. Wstąpienie do służby cywilnej wydaje się być procesem otwartym i konkurencyjnym, a w opinii Najwyższej Izby Kontroli wybór pracowników opiera się na zasługach. Ponadto rząd podjął kroki na rzecz wzmocnienia kluczowych wartości i etyki w służbie cywilnej. Polska posiada również stosunkowo zróżnicowany i dobrze wykształcony korpus urzędników służby cywilnej, stanowiący silne podstawy dla zdobywania umiejętności potrzebnych do podejmowania przyszłych wyzwań.

Jednak tworzenie strategicznego potencjału państwa będzie wymagać większych nakładów niż samo dysponowanie bezstronną i wykształconą kadrą pracowniczą, a mianowicie strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi, počawszy od długofalowej wizji dla służby cywilnej, która dostosowałaby zasoby ludzkie do celów strategicznych rządu. Będzie to wymagać zastosowania w większym stopniu planowania strategicznego personelu dla zagwarantowania, że rząd dysponuje odpowiednią liczbą pracowników o odpowiednich umiejętnościach, w odpowiednim miejscu i czasie. Planowanie w zakresie zasobów ludzkich może również pomóc Polsce w przewyżczeniu przyszłych wyzwań demograficznych, pomagając zidentyfikować kwalifikacje konieczne do zaspokojenia potrzeb starzejącego się społeczeństwa oraz opracowania strategii nabywania i rozwijania tych kwalifikacji. Ponadto przejście na budżetowanie zadaniowe będzie wymagać

poświęcenia większej uwagi zarządzaniu skutecznością działania, od poziomu jednostki do szczebla organizacyjnego. Projekt „Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej” stanowi pierwszy krok na tej drodze, jednak opóźnienia w jego przyjęciu przez Radę Ministrów oraz we wdrażaniu stawiają jego użyteczność pod znakiem zapytania. Ponadto niedawno wprowadzone standardy zarządzania zasobami ludzkimi dla służby cywilnej pokazują, że rząd dostrzega potrzebę bardziej spójnego podejścia do zarządzania zasobami ludzkimi w poszczególnych urzędach, a działania na rzecz wdrażania tych standardów są zgodne z proponowanymi poniżej działaniami, lecz nadal jest zbyt wcześnie, żeby móc ocenić ich efektywność. Dlatego, w celu wzmocnienia potencjału do wdrożenia i utrzymania zarządzania strategicznego zasobami ludzkimi w całej administracji publicznej, rząd Polski mógłby uwzględnić następujące zalecenia:

- zagwarantowanie, że Departament Służby Cywilnej KPRM jest upoważniony przez Radę Ministrów do prowadzenia procesu na rzecz realizacji strategicznej reformy zarządzania zasobami ludzkimi w całej administracji w ramach harmonogramu wdrażania, poprzez ścisłą współpracę z ministerstwem liniowym i jednostkami agencji zasobów ludzkich dla zagwarantowanie, że personel zostanie uwzględniony w tych reformach poprzez:
 - zagwarantowanie, że poszczególne resorty i agencje nabędą niezbędne narzędzia i umiejętności w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi;
 - regularne raportowanie do Rady Ministrów za pośrednictwem komitetu do spraw wdrażania reformy, o którym mowa powyżej w zaleceniu, oraz do Sejmu za pośrednictwem Prezesa Rady Ministrów, w kwestiach strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi rządu oraz postępów czynionych w zakresie tych kwestii.
- zagwarantowanie, że Departament Służby Cywilnej KPRM jest upoważniony do bliskiej i stałej współpracy z pozostałymi jednostkami centrum decyzyjnego rządu odpowiedzialnymi za koordynowanie wdrażania 9 zintegrowanych strategii średniookresowych, budżetowania zadaniowego oraz podejmowania decyzji w oparciu o dowody, gwarantując, że strategiczne kwestie dotyczące zasobów ludzkich znajdują pełne odzwierciedlenie w realizacji 9 zintegrowanych strategii średniookresowych, w rocznym budżecie i w wieloletnich planach finansowych oraz we wszelkich testach regulacyjnych, ocenach skutków i założeniach polityki wspierających propozycje ministerialne przedkładane Radzie Ministrów do rozpatrzenia;
- zagwarantowanie, że strategiczna reforma zarządzania zasobami ludzkimi obejmuje co najmniej:
 - zwiększenie wykorzystania strategicznego planowania zasobów ludzkich w skali całej administracji publicznej dla zagwarantowania, że rząd może zidentyfikować luki w zakresie kompetencji i opracować strategie umożliwiające rozwiązanie tego problemu wobec pojawiających się średniookresowych priorytetów strategicznych;
 - kontynuowanie przeglądu systemu wynagrodzeń w administracji publicznej w celu zagwarantowania, że przyciąga ona i zatrzymuje utalentowanych pracowników poprzez standaryzację poziomów płac dla podobnych stanowisk w różnych ministerstwach i ustanowienie poziomów wynagrodzeń dla różnych kategorii zawodowych w oparciu o trendy na rynku pracy;

- kontynuowanie reform rozpoczętych w 2012 r. nakierowanych na standaryzację narzędzi w zakresie zasobów ludzkich i modernizację ram zatrudnienia dla służby publicznej, w celu ułatwienia mobilności w obrębie służby cywilnej i poprawy elastyczności administracji publicznej w zakresie przerzucania zasobów ludzkich tam, gdzie są najbardziej potrzebne.

W celu wzmocnienia zdolności do wdrożenia tego typu planowania, rząd polski będzie musiał ponownie przeanalizować rolę Departamentu Służby Cywilnej KPRM i jego relacji z odpowiednimi resortami. Podobnie jak w wielu krajach, polski rząd przekazał znaczną część obowiązków w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi odpowiednim resortom w celu umożliwienia ich większej elastyczności w odpowiadaniu na potrzeby biznesowe. Jednak delegowanie obowiązków bez wystarczającego doświadczenia w zarządzaniu zasobami ludzkimi w odpowiednich ministerstwach lub efektywnych ramach odpowiedzialności dla całej administracji publicznej, zapewniających pewną spójność w zarządzaniu zasobami ludzkimi w instytucjach centralnych, może prowadzić do fragmentacji. W Polsce wyzwania te wpłynęły na brak mobilności w obrębie służby cywilnej i ograniczają zdolność rządu do realokacji umiejętności w celu sprostania zmieniającym się i nowym priorytetom.

Przypisy

1. Administracja publiczna zgodnie z definicją Głównego Urzędu Statystycznego (GUS).
2. Korpus służby cywilnej składa się z pracowników na stanowiskach urzędniczych (czyli stanowiskach wyższego szczebla w służbie cywilnej, stanowiskach kierowniczych średniego szczebla, koordynacyjnych, niezależnych, specjalistycznych i doradczych) m.in. w KPRM, urzędach obsługujących ministrów (ministerstwach) oraz przewodniczących komitetów będących członkami Rady Ministrów, a także w urzędach administracji centralnej, urzędach wojewódzkich i innych urzędach samorządowych, siedzibach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych wspierających szefów jednolitych służb wojewódzkich, inspekcjach i strażach, a także z szefów służb powiatowych, inspekcji i straży. Sędziowie i prokuratorzy nie są członkami służby cywilnej (Zawicki i in., 2012).
3. W 2010 r. rządy Belgii, Grecji, Islandii, Meksyku, Polski i Turcji zgłosiły brak wynagrodzeń zadaniowych dla swoich pracowników, a rządy Kanady, Francji, Włoch, Irlandii i Norwegii oferują wynagrodzenia zadaniowe jedynie w przypadku wysokich stanowisk kierowniczych.
4. Wyjątki obejmują Czechy i Słowację, gdzie Urząd Służby Cywilnej został zlikwidowany w 2006 r., a odpowiedzialność za zarządzanie zasobami ludzkimi została przeniesiona do poszczególnych sektorów i instytucji. W Niemczech nie ma centralnego organu zarządzania zasobami ludzkimi na szczeblu administracji centralnej.

Bibliografia

- Australian Government, Advisory Group on Reform of Australian Government Administration (2010), *Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of Australian Government Administration*, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Buchanan, J. i S. Black (2011), „The Impact of Pay Increases on Nurses Labour Market: A Review of Evidence from Four OECD Countries”, *OECD Health Working Papers*, No. 57, DELSA/HEA/WD/HWP(2011)4, OECD, Paryż.
- Charbit, C. i M. Michalun (2009), „Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations Among Levels of Government”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/221253707200>.
- HM Government (2012), *The Civil Service Reform Plan*, Crown Copyright, London.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2011a), „Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2011 roku”, Warszawa.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2011b), *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej 2011–2020*, Warszawa.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2011b), *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, Warszawa.
- Kancelaria Prezesa rady Ministrów i European Public Administration Network (2011), *Building a Positive Image of Public Administration: The EU PAN Members' Experience*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2007), *Program Operacyjny Kapitał Ludzki: Krajowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- OECD (2012a), *OECD Public Governance Reviews: France: An International Perspective on the General Review of Public Policies*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167612-en>.
- OECD (2012b), *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en>.
- OECD (2011a), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.
- OECD (2011b), „Human Resource Management in Government: Greece”, niepublikowany.
- OECD (2011c), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en>.

- OECD (2010), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010: Federal Government*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082229-en>.
- OECD (2009), *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264075061-en>.
- OECD (2008), *The State of the Public Service*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264047990-en>.
- OECD (2000), *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187986-en>.
- Najwyższa Izba Kontroli (2011), *Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*, Warszawa.
- Schuffenecker, D. (2011), „Public Employment and Human Resource Management Planning in France: Challenges and Prospects”, prezentacja podczas spotkania „Public Employment and Management Network Meeting”, OECD, Paryż, 7 listopada 2011 r.
- UK Cabinet Office (2009a), *Capability Reviews: Refreshing the Model of Capability*, Cabinet Office, Londyn.
- United Kingdom Cabinet Office (2009b), *Professional Skills for Government: HR Professional Standards Handbook*, Cabinet Office, Londyn.
- Van Amelsvoort-Thoms, M. (2012), „Canadian Public Service Renewal in the Context of Fiscal Restraint”, prezentacja na symposium „The Government of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries”, OECD, Paryż, 11 czerwca 2012 r.
- Zawicki, M., S. Mazur and B. Turowski (2012), „Strategic State: The Public Governance Review of Poland, Background Report”, wewnętrzny dokument roboczy.
- Zieliński, Wojciech (2011) „Pay System in the Polish Civil Service: Latest Developments”, prezentacja, Departament Służby Cywilnej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Polska.

ORGANIZACJA WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU (OECD)

OECD stanowi wyjątkowe forum, na którym rządy współpracują ze sobą, aby wspólnie stawić czoła gospodarczym, społecznym i środowiskowym wyzwaniom, jakie stawia przed nimi globalizacja. OECD nieustannie poszukuje odpowiedzi na nowe wyzwania i zjawiska takie jak ład korporacyjny, gospodarka informacyjna, czy starzenie się społeczeństw, a także pomaga rządów w zrozumieniu tych wyzwań i w znalezieniu odpowiedzi. Organizacja stanowi platformę, za pośrednictwem której rządy mogą porównywać swoje doświadczenie polityczne, szukać odpowiedzi na wspólne problemy, identyfikować dobre praktyki oraz koordynować opracowywanie polityki wewnętrznej i międzynarodowej.

Obecnie w skład OECD wchodzi: Australia, Austria, Belgia, Chile, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Islandia, Izrael, Japonia, Kanada, Korea, Luksemburg, Meksyk, Niderlandy, Niemcy, Nowa Zelandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Węgry, Wielka Brytania, USA, Włochy. W pracach OECD uczestniczy także Unia Europejska.

Wydawnictwa OECD rozpowszechniają wyniki prowadzonych przez Organizację statystyk i badań, obejmujących kwestie ekonomiczne, społeczne i środowiskowe, jak również konwencje, wytyczne i standardy przyjęte przez jej członków.

Przeglądy Zarządzania Publicznego OECD

POLSKA

REALIZACJA STRATEGICZNYCH MOŻLIWOŚCI PAŃSTWA

Spis treści

Ocena i rekomendacje

Rozdział 1. Wzrost i zarządzanie: mocne strony Polski i stojące przed nią wyzwania

Rozdział 2. Potencjał centrum decyzyjnego rządu w zakresie realizacji strategii: koordynacja, budżetowanie i zarządzanie zasobami ludzkimi

Rozdział 3. Osiąganie rezultatów poprzez podejmowanie decyzji w oparciu o dowody w całej administracji publicznej

Rozdział 4. Skuteczne zarządzanie wielopoziomowe na rzecz osiągnięcia strategicznych regionalnych i krajowych celów rozwojowych

Rozdział 5. Poprawa zaufania do rządu: włączanie obywateli i przedsiębiorstw we wdrażanie strategii

Rozdział 6. Zagwarantowanie skutecznej reformy zarządzania w Polsce

Oryginalna wersja dokumentu opublikowana została pod tytułem

OECD Public Governance Reviews

Poland: Implementing Strategic-State Capability

(ISBN 9789264201804/DOI 10.1787/9789264201811-en), © 2013,

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Paryż.

Niniejsze tłumaczenie publikowane jest w oparciu o porozumienie z OECD.

Dokument nie stanowi oficjalnego tłumaczenia OECD.

www.oecdbookshop.org – księgarnia internetowa OECD

www.oecd-ilibrary.org – e-biblioteka OECD

www.oecd.org/oecddirect – usługa otrzymywania spersonalizowanych wiadomości e-mail OECD

