

K O N G R E S



O B Y W A T E L S K I

Drogi do dobrego rządu

**Redakcja:
Maciej Grabowski**

III Kongres Obywatelski



GDAŃSK 2008

POLSKIE FORUM OBYWATELSKIE

Wieloletni, obywatelski projekt na rzecz modernizacji Polski (Płaszczyzna definiowania wizji modernizacji Polski i obywatelskiego dialogu)

Polskie Forum Obywatelskie zostało powołane na I Kongresie Obywatelskim w 2005 r.

Cele PFO:

- Sformułowanie obywatelskiej, nośnej wizji i programu modernizacji Polski,
- Stworzenie trwałej ogólnopolskiej płaszczyzny dialogu obywatelskiego,
- Stworzenie wzorca (dobrej praktyki) międzysektorowej, międzyśrodowiskowej i międzypokoleniowej sieci dialogu,
- Stworzenie nowego, szeroko dostępnego i integrującego języka debaty o modernizacji i rozwoju Polski,
- Stymulowanie rzeczowej debaty publicznej opartej na wiedzy naukowej i praktycznej,
- Monitoring koncepcji i procesów modernizacyjnych.

Jakiej wizji modernizacji pragniemy?

Takiej, która służyłaby wykorzystaniu potencjału całego kraju i Polaków za granicą, łącząc nasze tradycje i korzenie z wyzwaniami przyszłości i tworząc warunki samorealizacji dla wszystkich grup społecznych.

Zasady działania:

Obywatelskie zaangażowanie, pozapolityczność, partnerstwo i wzajemny szacunek, otwartość, myślenie kategoriami długofalowego rozwoju Rzeczypospolitej.

Unikatowy charakter PFO:

Jest to pierwsza w Polsce sieć dialogu międzysektorowego, międzyśrodowiskowego i międzypokoleniowego, integrująca kreatorów kapitału ekonomicznego, kapitału wiedzy i kapitału społecznego.


Organizator:

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Partnerzy Strategiczni PFO:

BRE Bank S.A., Telekomunikacja Polska SA, Citibank Handlowy SA, Grupa Ergo Hestia

Więcej na: www.pfo.net.pl

K O N G R E S

OBYWATELSKI

Drogi do dobrego rządu

III Kongres Obywatelski



Gdańsk 2008

Redaktor serii Wolność i Solidarność:
Jan Szomburg

© Copyright by
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
80-227 Gdańsk, ul. Do Studzienki 63
tel. (058) 524 49 00
faks (058) 524 49 08
www.ibngr.pl
e-mail: ibngr@ibngr.pl

skład: Ryszard Kuźma

CIP – Biblioteka Narodowa
Kongres Obywatelski (3 ; 2008 ; Gdańsk).
Drogi do dobrego rządzenia :
III Kongres Obywatelski, Gdańsk 2008 / [red. Maciej Grabowski]
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2008 –
(Wolność i Solidarność)

Gdańsk 2008

ISBN 978-83-7615-007-9

Spis treści

Maciej H. Grabowski:

Wprowadzenie 5

Krzysztof Szczerski:

Polityka praktyczna, czyli problem dobrej administracji 7

Bartłomiej Pawlak:

Jak zarządzać majątkiem państwowym? 10

Radosław Zubek:

Jak usprawnić planowanie procesu legislacyjnego? 12

Wprowadzenie

Polacy nawet wtedy, gdy deklaratywnie popierają rząd i bieżącą ekipę sprawującą władzę, narzekają na rządzenie. Rządzenie rozumiane również jako dostarczanie usług publicznych, czy orzekanie w trybie administracyjnym w ich osobistych sprawach. Wciąż często występuje odruch, że „oni”, a więc administracja i rządzący, na wielu szczeblach nie zadbali o nasze sprawy w sposób zadawalający. Dobre rządzenie nie polega wyłącznie na dostarczaniu odpowiednich usług publicznych, czy na wykonywaniu funkcji władczych wobec obywatela. Zmiana postrzegania rządzenia i podejścia do rządzących nie przyjdzie ani szybko, ani łatwo. Należy jednak podejmować wysiłki, aby efektywność i skuteczność funkcjonowania sfery publicznej poprawiać.

Debata na temat rządzenia zdominowana jest w Polsce przez dwa podejścia. Po pierwsze, wskazuje się, że bez zasadniczych zmian ustrojowych nowej konstytucji i wprowadzenia nowego modelu państwa, nie zbliżymy się do dobrego rządzenia. Nie oceniając podstawowych rozwiązań ustrojowych (a część z pewnością wymaga zmian) wydaje się, że samo takie podejście, a więc szukanie idealnego modelu ustrojowego jest skazane na niepowodzenie z powodu zmienności warunków zewnętrznych i kontekstu jego funkcjonowania w kraju oraz głębokości różnic pomiędzy argumentującymi stronami. Nie oznacza to, że nie jest nam potrzebna wydiskutowana wizja działania wspólnoty. Debata nad taką wizją, przyświeca pracom Kongresu Obywatelskiego.

Drugie podejście polega na narzucaniu rozwiązań (czasami z zagranicy) funkcjonowania samej administracji nie uwzględniających jej obecnej siły i słabości, a więc skupieniu się na instytucjach, ale w sposób, który jest oderwany od zastanej rzeczywistości. To z kolei kończyć się musi albo odrzuceniem, albo zaadaptowaniem obcych metod, w taki sposób, aby nie zmienić bieżącego sposobu funkcjonowania.

Prezentowane niżej głosy w debacie „Drogi do dobrego rządzenia” dowodzą, że można podejmować tematy dotyczące tak rozwiązań ustrojowych, sprawnej administracji, czy kształtowania polityki rozwoju, bez wpadania w pułapki myślenia skrajnego i uproszczonego. Krzysztof Szczerski szerzej przedstawia problemy polskiej debaty nad dobrym państwem. Namysł nad możliwościami modernizacji polskiej administracji wiedzie go do wniosku, że obecna sytuacja domaga się pilnych, nowych rozwiązań. Proponowane przez niego kierunki działań, choć ogólne w swej naturze, mają swoisty wspólny mianownik. Jest nim wskazanie na metody i instrumenty, których wdrażanie nie stanowi rewolucji w sektorze publicznym, ale wymaga konsekwencji, uporczywego wdrażania i stałego podnoszenia jakości tak instytucji, jak i pracy urzędników.

Bartłomiej Pawlak zwraca uwagę na wielki i niedoceniany problem zarządzania majątkiem skarbu państwa. Choć prywatyzacja przez ostatnie 18 lat przeorała obraz polskiej gospodarki, a plany obecnego rządu w tym względzie przewidują dalszą sprzedaż firm państwowych, to problem zarządzania majątkiem i firmami znajdującymi się pod kontrolą państwa pozostaje. Funkcjonująca od kilku lat Prokuratura Generalna ma za zadanie obronę interesów skarbu państwa przed wierzycielami. A co z aktywnym zarządzaniem majątkiem i firmami państwowymi? Czy powinniśmy i chcemy, aby poszczególne części naszego wspólnego majątku (czytaj: firmy pod kontrolą skarbu państwa) maksymalizowały własne zyski, czy też ta maksymalizacja wartości powinna dotyczyć całości majątku państwowego uwzględniając powiązania pomiędzy firmami państwowymi? Te i podobne pytania kierują autora do praktycznych wniosków, w jaki sposób aktywnie zarządzać wspólnym majątkiem.

Wdrażanie europejskich funduszy strukturalnych oraz obserwacja skutków i mechanizmów regionalizacji skłoniła Piotra Żubera do postawienia pytań dotyczących modernizacji polskiej polityki regionalnej. Wielkie fundusze rozwojowe uruchamiane również na szczeblu województw są szansą, aby na nowo wypracować wizję i metody koordynacji polityk sektorowych i tych uruchamianych na szczeblu regionów. Autor stawia tezę, że stan obecny wyczerpał swoją efektywność. Potrzebne jest na nowo zdefiniowane takich reguł gry, które zapobiegą marnotrawstwu i zwiększą efektywność. Stawka jest wysoka, bowiem wszelkie uchybienia mogą zmniejszyć nasze szanse rozwojowe po roku 2013, gdyż Unia Europejska może wówczas zmniejszyć środki przeznaczone na wsparcie dla Polski.

Badania nad planowaniem legislacyjnym prowadzą Radosława Zubka do wniosków o niesprawności tego instrumentu w praktyce działań rządu. W jaki sposób usprawnić ten proces? Z jakich doświadczeń skorzystać? Na takie m.in. pytania odpowiedzi udziela autor.

Prezentowane wyżej myśli i pytania mają prowadzić do szukania odpowiedzi na dylematy zasadnicze, ale osadzone w naszych realiach, w sposób możliwie konkretny. Rzecz w tym, aby debata dawała odpowiedzi lub choćby inspirowała do dalszych rozważań nad sprawami zasadniczymi w sposób możliwie precyzyjny.

Maciej Grabowski – Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Polityka praktyczna, czyli problem dobrej administracji

Polską administrację można istotnie poprawić za pomocą wiedzy i środków dostępnych już dziś naszym władzom. Czas jest na to najwyższy. Tymczasem debata o dobrym państwie, gdy zaczyna dotyczyć spraw praktycznych, takich jak na przykład system zarządzania sferą publiczną, cierpi na trzy podstawowe mankamenty: hasłowość, imitacyjność i krótką perspektywę.

Po pierwsze, bardzo łatwo popada ona w skrajności i uproszczenia ocierające się o populizm, którymi przesiąknięta jest polska polityka. Przykładem tego typu zachowań jest bezrefleksyjnie powtarzane hasła: taniego państwa, zmniejszenia biurokracji, czy odpolitycznienia urzędów. Każde z nich zawiera, co prawda, skrótową i intuicyjnie ujętą konieczność zmian w polskiej administracji, ale żadne nie przedstawia realnej propozycji.

Drugim mankamentem, nie dotyczącym tylko spraw administracyjnych, jest przesadna nadzieja pokładana w adaptacyjnym przejmowaniu przez polską biurokrację wzorców zarządzania publicznego, związanemu z wejściem naszego kraju do Unii Europejskiej i koniecznością działania, choćby w zakresie funduszy strukturalnych: dopłat rolniczych, czy pomocy publicznej – wedle europejskich standardów. Niezależnie od tego, czy przejmowanie tych wzorców uznamy za przymus strukturalny, czy za zasadne powielanie dobrych praktyk to nadzieja pokładana w tym procesie opiera się na złudzeniach idealizacji i uniwersalizacji. Zarządzanie w modelu europejskim jest dużo bardziej sprawne w sensie proceduralnym, ale na pewno, na co znajdujemy przykłady zarówno w samej Komisji Europejskiej jak i w państwach członkowskich, nie jest impregnowane na liczne możliwe nadużycia. Procedury poddają się łatwo modyfikacjom wewnętrznej przemocy strukturalnej, czyli uwarunkowaniom struktury, która się nimi posługuje. W praktyce mogą być adaptowane przez administrację, aby stosować stare metody w nowej formule.

Trzecim, istotnym błędem debaty o dobrym rządzeniu jest brak wykształconego modelu docelowego: określonej wizji sfery publicznej, którą chcemy, między innymi dzięki narzędziom zwanym reformami administracyjnymi, zbudować w Polsce, a która opierałaby się na zmodernizowanych instrumentach działania i jednocześnie odpowiadałby realnemu stanowi polskiej kultury politycznej oraz wyobrażeniom społecznym.

W efekcie tych braków działania naprawcze mają charakter szamotaniny z rzeczywistością państwa, często okazuje się, że próba szarpanięcia cugłami kończy się tym, że wóz jedzie jak jechał, a woźnica zostaje na koźle sam z lejcami.

Stąd też, nawet jeśli przyjmujemy deklaratorywnie pojęcie prawa do dobrej administracji, które zapisane jest w Kracie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, to niewiele wiadomo (o co pyta także między innymi Rzecznik Praw Obywatelskich), jak w praktyce w Polsce prawo to powinno być zagwarantowane, aby sprawy obywateli były rozstrzygane bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie.

Dlatego też otwartym pozostaje pytanie o cel, typ i narzędzia modernizacji polskiej administracji publicznej rozumianej jako zarządzanie wspólną przestrzenią publiczną.

Namysł nad tą kwestią jest pilnie potrzebny, z trzech konkretnych powodów. Po pierwsze, pojawiły się, po raz pierwszy od lat, niemałe pieniądze na projektowanie i wdrażanie zmian w zakresie dobrego rządzenia jako część europejskich funduszy strukturalnych przeznaczonych na tzw. Kapitał Ludzki. Możemy pieniądze te alokować błędnie, na zmiany nieistotne, czyli nie wprowadzające nowego modelu, a jedynie liftingujące, które są wynikiem walki o wpływy między poszczególnymi resortami: komu uda się wziąć więcej atrakcyjnych, bo tzw. miękkich środków, których nie trzeba rozliczać przez twarde inwestycje, ale poprzez wskaźniki zasobów ludzkich. Możemy jednakże postarać się, by dzięki tym środkom stworzyć koncepcję rozwiązania przynajmniej części z istotnym braków polskiej administracji. Drugim, ważnym powodem skłaniającym do podjęcia debaty o dobrym rządzeniu jest perspektywa polskiego przewodnictwa w Unii Europejskiej w 2011 roku, która dla administracji centralnej oznacza test najwyższej próby. Trzeci powód, ma charakter regionalny i dotyczy realizacji projektów w ramach rozwoju regionalnego finansowanych z obecnej, bezprecedensowej, co do wielkości, alokacji funduszy europejskich dla Polski. Mówiąc wprost, za lat kilka nadejdzie czas pierwszych rozliczeń i oceny postępów w realizacji poszczególnych działań. Wtedy okaże się, czy samorządy regionalne były w stanie sprostać zadaniu stworzenia systemu otwartego, przejrzystego, efektywnego, społecznie istotnego i długofalowego planowania oraz zarządzania rozwojem. Czy też popadły w pułapkę „skoku na kasę” i poddawania swych decyzji wąskim kryteriom realizacji partykularnych interesów tych, czy innych grup, a niska kultura proceduralna spowodowała liczne ubytki dostępnych środków.

Jakie zatem powinny być drogi naprawy polskiej administracji, aby zmierzała ona w stronę dobrego rządzenia? W moim przekonaniu, recepta składać się powinna z pięciu założeń. Nazwać je możemy punktami oparcia „dźwigni zmian”, to znaczy miejscami, których przekształcenie daje w efekcie znacznie szerszą i dalej idącą reformę niż one same. Na tym polega umiejętność zarządzania zmianą – przyłożony nacisk nie musi być tak wielki, jeśli dobrze zidentyfikujemy kluczowy punkt systemu.

Po pierwsze, dobre rządzenie zakładać powinno wspólnotę zarządzania sferą publiczną. Polska administracja musi nauczyć się współdziałać ze swym otoczeniem – gospodarczym i obywatelskim i być zdolna do reagowania i przekształcania impulsów przychodzących z otoczenia. Oznacza to konieczność wypracowania modelu obywatelskiego współadministrowania w miejsce obecnych kanałów współpracy, takich jak na przykład tradycyjny dialog społeczny w modelu trójstronnym, czy system dofinansowania organizacji pożytku publicznego wedle wzorca „ja mam pieniądze, a wy pomysły”. Koncepcje dróg do odbudowy „administracyjnego polis” są sprawdzone w szeregu państw europejskich.

Po drugie, dobre rządzenie oznaczać winno modernizację w zakresie instrumentów działania. Największy nacisk powinno położyć się na wprowadzanie w życie nowoczesnych technik zarządzania w administracji – delegowania uprawnień, modelu koordynacji poziomej, płaskich struktur zadaniowych, instrumentów analizy skutków regulacji, planowania strategicznego, technik heurystycznych, zarządzania przez sieci, manipulowania procedurami na wielu poziomach zarządzania. Wiedza w tym zakresie jest na wyciągnięcie ręki – na polskich uczelniach i w ośrodkach badawczych. Trzeba tylko po nią sięgnąć.

Po trzecie, dobre rządzenie to elastyczny model służby publicznej. Współczesny model rozwoju zawodowego zakłada mobilność ludzi. Dlatego też administracja nie powinna trwać przy koncepcji sztywnej służby cywilnej jako korpusie nieusuwalnych biurokratów na całe życie zawodowe związanych z jedną strukturą, tworzących swoistą zamkniętą korporację zawodową. Celem modelu zarządzania kadrami powinna być wysoka jakość, a nie wysoka stabilność i rutyna. Jakość tę przyniosą ze sobą profesjonaliści różnych zawodów, którzy powinni mieć dostęp do urzędów publicznych, przy zagwarantowaniu ich działania w modelu służby publicznej. Dlatego należy zreformować obecny kształt państwowego zasobu kadrowego, ale go nie likwidować.

Po czwarte, dobre rządzenie domaga się weryfikacji strukturalnej polskiej administracji. Struktury muszą być poddane „brzytwie funkcjonalnej”, a nie powstawać wedle kryterium psychologizacji, które nakazuje uspokajanie obywateli poprzez tworzenie kolejnych urzędów odpowiedzialnych za pojawiające się problemy. Tniemy nie, jak dotąd poziomo, czyli każdemu po 10 proc. kosztów i regulacji, ale pionowo, sprawdzając przydatność całych struktur i zespołów przepisów.

Po piąte, dobre rządzenie oznacza dążenie do wysokiej jakości instytucji. Wysoka jakość w zakresie rządzenia określana jest zarówno przez polityczną jakość urzędów jak i jakość procesu decyzyjnego. Jakość polityczna zależy od poziomu legitymizacji (utożsamiania się obywateli z działaniami państwa), odpowiedzialności przed obywatelami, racjonalności oraz realizacji tego, co wspólnota polityczna uznaje za dobro wspólne. Jakość procesu to kwestia przejrzystości działania, zwalczania korupcji, ale także wdrażania umiejętności zarządzania jakością znanych w świecie biznesu.

Zmiana polskiej administracji jest możliwa. Nie wymaga heroizmu od rządzących. Wymaga świadomości celów, konsekwencji działania i praktycznych umiejętności zarządzania. Tylko tyle i aż tyle.

Autor:

Krzysztof Szczerski – Uniwersytet Jagielloński

Jak zarządzać majątkiem państwowym?

Prywatyzacja to proces, który od dwóch dekad wzbudza najgorętsze dyskusje. Bez względu na stan posiadania skarbu państwa, spór toczył się wokół modelu prywatyzacji, szybkości, beneficjentów, czy punktu dojścia. Znacznie ciszej było nad modelem zarządzania państwowym majątkiem. Brak koncepcji, a nawet częściowych rozwiązań powodował, że jedyną strategią był system łupów (od amerykańskiej praktyki spoils system), praktykowany przez każdą siłę polityczną – nie tylko w Polsce. Gdybyśmy jednak popatrzyli na spółki skarbu państwa, jak na strukturę holdingową, gdzie jest jeden właściciel, nie uniknęlibyśmy pytań o wzajemne powiązania, efekt synergii i budowanie wartości. Te czynniki przy połączeniu zasad wolnego rynku i zdrowego rozsądku pozwalają maksymalizować wartość dywidendy lub wysokość premii prywatyzacyjnej. Dziś po 20 latach prywatyzacji i wielkich zmianach w spółkach skarbu państwa, warto stawiać pytania o lepsze zarządzanie majątkiem państwowym.

Czy Skarb Państwa istotnie wykorzystuje swoje możliwości do tego, aby poprzez efekt synergii wewnątrz holdingu budować wartość? Dobrą egzemplifikacją jest udział wciąż państwowego w swej większości PKO BP w obsłudze spółek skarbu państwa, administracji państwowej, agend, urzędów centralnych, wojewódzkich i jednostek samorządu terytorialnego. Jak wygląda w praktyce budowanie wartości banku w tym obszarze? Na liście klientów nie ma ani Kancelarii Prezydenta ani Prezesa Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej. Na liście nie ma ministerstw z wyjątkiem jednego – Ministerstwa Pracy. Na 2808 jednostek samorządu PKO BP obsługuje 266, co stanowi jedynie nieco ponad 14 proc. wartości budżetów. Na liście największych miast są dwaj klienci PKO BP, co daje 12 proc. rynku, Urzędów Marszałkowskich jest 30 proc. PKO jest jedynie niekwestionowanym liderem w dziedzinie emisji obligacji komunalnych. Jeśli chodzi o spółki z państwowego holdingu – poza PKO BP pozostają RUCH, Telewizja Polska, PLL LOT, Ciech, Grupa PKP, PERN, oraz agendy i instytucje rządowe, takie jak Agencja Rynku Rolnego, GUS, a nawet służby ABW, CBA i CBŚ. Czy o powyższym zdecydowała słabsza oferta PKO, czy np. przypadek? O ile mniejsza jest w związku z tym dywidenda, która co roku trafia z powrotem do właściciela holdingu – Skarbu Państwa?

Licząc na efekt synergii spółki skarbu państwa niekiedy same próbowały podjąć działania zmierzające do skutecznego wykorzystania swoich atutów, przykładem może być mnożenie firm deweloperskich. Punkt wyjścia był słuszny; najatrakcyjniejsze tereny pod projekty deweloperskie są w posiadaniu, takich firm jak PKP, PGNiG, PKO, wiele instytucji rządowych i agend. Mimo tego potencjału i koniunktury na rynku, obniżającej zdecydowanie próg ryzyka inwestycyjnego, ogromna większość projektów deweloperskich, realizowana była na tzw. wolnym rynku. Co było tego powodem? Decyzja o podjęciu współpracy przez spółkę, taką jak PKP oznacza podjęcie przez jej zarząd ryzyka wejścia w nową dziedzinę biznesu. Ryzyko

nieuzasadnione z punktu widzenia właściciela, chyba, że właściciel wyraził zainteresowanie, aby PKP została największą firmą deweloperską w Polsce. Nie ma jednak dostępnych danych pokazujących wpływ realizacji tego typu projektów na wynik finansowy kolejowego holdingu. Próby szukania synergii, budowania dodatkowej wartości, wzmocnienia spółek – nawet z myślą o ich sprzedaży za wyższą cenę – nie jest podważeniem praw wolnego rynku. Jest to próba realizacji zasady – first choice. Czy zarząd holdingu mając do wyboru usługę własnego podmiotu i podmiotu zewnętrznego, przy porównywalnych parametrach finansowych, wybierze obcy? Byłoby to powodem oskarżenia go nawet o działanie na szkodę firmy.

W krajach o ustabilizowanej gospodarce rynkowej m.in. Francja, Stany Zjednoczone preferencje w obsłudze agend rządowych mają zawsze firmy rodzime. Amerykański urzędnik nie ma prawa, np. polecić inną, niż rodzimą linię lotniczą, jeżeli tylko zapewnia ona oczekiwane połączenie. Czy LOT cieszy się w Polsce podobnym przywilejem? Oczywiście udział spółek, których właścicielem jest państwo w USA jest niepomiaralnie mniejszy, niż w Polsce. Niemniej ta zasada da się przełożyć na polskie realia, w postaci zasady pierwszego wyboru dla spółek skarbu państwa w obrębie holdingu państwowego, jeżeli oferty są porównywalne.

Gdzie powinno zacząć się poszukiwanie efektów synergii? Z pewnością sparametryzowaniem i koordynacją takiego działania musi zająć się właściciel, czyli Ministerstwo Skarbu Państwa. To ministerstwo powinno przygotować pilotaż takiego działania przez wyselekcjonowanie grupy spółek i sprawdzenie potencjalnej skali zjawiska? Alternatywą jest zlecenie dla jednego z gospodarczych think-tanków lub ośrodków akademickich. Nadzór właścicielski w spółkach i instytucjach powinien zadanie to przekazać zarządom firm, czy kierownictwom urzędów. Te z kolei powinny oszacować skalę możliwych synergii i działań w oparciu o wzajemne lewarowanie się podmiotów skarbu państwa. Tu wraca pytanie o motywację zarządu, który działa w realiach ustawy kominowej.

Czy oczekiwanie aktywnej roli skarbu państwa jest polityczną czy gospodarczą utopią? Wydaje się, że zdefiniowanie, uchwalenie i realizacja swoistego kodeksu dobrych praktyk, gdzie, by zapisano zasady, czy wytyczne dla zarządów i rad nadzorczych spółek skarbu państwa, nie przekracza możliwości aparatu urzędniczego. Z pewnością mamy do czynienia z istotną wartością, która jest do uzyskania przez państwo, nie na drodze podnoszenia podatków i składek, lecz poprzez bardziej świadome zarządzanie posiadanym majątkiem. Celem powinno być przynajmniej określenie skali możliwych do uzyskania efektów i skorzystania z tych, które są w zasięgu ręki.

Autor:

Bartłomiej Pawlak – Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA

Jak usprawnić planowanie procesu legislacyjnego?

Dwa, trzy razy w roku rząd ogłasza program prac legislacyjnych, w którym wycisza projekty ustaw do przyjęcia i wniesienia do Sejmu. Tego typu planowanie legislacyjne potencjalnie przyczynia się do sprawniejszego rządzenia. Analiza kilku ostatnich planów legislacyjnych pokazuje, że tak się jednak nie dzieje. Znaczna część projektów ustaw jest przyjmowana poza planem, podczas gdy wiele zaplanowanych inicjatyw nigdy nie zostaje przekazanych do Sejmu. Dane te świadczą o trudnościach w wykorzystywaniu planów do definiowania priorytetów legislacyjnych, mobilizacji zasobów oraz sygnalizowania intencji rządu obywatelom i innym zainteresowanym podmiotom.

Badania przeprowadzone przez autora tego tekstu wspólnie z Klausem Goetzem i Martinem Lodge'em wskazują, że powodów należy szukać przede wszystkim w słabej organizacji procesu planowania. Najpoważniejsze deficyty organizacyjne to:

- Niewystarczające zaangażowanie kierownictwa politycznego, zwłaszcza na poziomie resortowym – ministerstwa traktują przygotowanie planu legislacyjnego jako mało istotny proces biurokratyczny. Zaangażowanie kierownictwa politycznego jest niewielkie, a prace koordynowane są przeważnie przez prawników-legislatorów. W efekcie propozycje do planu nie odzwierciedlają rzeczywistych priorytetów politycznych.
- Brak synchronizacji z procesem budżetowym – każdego roku, między lutym, a wrześniem, odbywają się negocjacje finansowe dotyczące budżetu na kolejny rok. Mało wskazuje jednak na to, że podejmowane w tym okresie decyzje mają systematyczny wpływ na kształt planów legislacyjnych.
- Słaba motywacja do ustalania priorytetów inicjatyw legislacyjnych i efektywnej gospodarki ograniczonymi zasobami – centrum rządu nie sprawdza na przykład, czy realizacja planu legislacyjnego nie przekracza technicznych możliwości administracji rządowej jako całości. Przygotowanie każdego projektu wymaga wykorzystania zasobów wspólnych dla wszystkich resortów, takich jak czas rządu, jego komitetów, czy centralnych służb prawnych. Jeżeli tego typu koszty nie zostaną uwzględnione, rząd nie zrealizuje swoich obietnic z powodu przeciążenia lub wręcz paraliżu.
- Zachęty do obchodzenia programów prac legislacyjnych – resorty mają nieograniczone prawo do zgłaszania niezaplanowanych projektów. Inicjowanie projektów nie ujętych w planie, choć niekiedy konieczne, pochłania czas i środki, które powinny być przeznaczone na realizację publicznie ogłoszonych zamierzeń. Jeśli brakuje mechanizmów, które zapewniałyby, że opracowanie projektu poza planem jest możliwe tylko w wyjątkowych okolicznościach, maleje prawdopodobieństwo realizacji wcześniej złożonych obietnic.

Pewnych wskazówek na temat tego, w jaki sposób usprawnić funkcjonowanie planowania legislacyjnego dostarczają doświadczenia innych państw, szczególnie Wielkiej Brytanii oraz Niemiec. Przykład Wielkiej Brytanii wskazuje, że kluczowe składniki udanego systemu planowania to:

- Dostatecznie długi czas na przygotowanie planów
- Uważne ustalanie priorytetów zgłaszanych projektów ustaw
- Efektywna rola odsiewcza centrum rządu

Przykład niemiecki dowodzi natomiast, że negatywne skutki oddolnego planowania mogą zostać częściowo zrekompensowane przez:

- Efektywną koordynację resortową
- Szczegółowe negocjacje koalicyjne
- Bogate w zasoby otoczenie

Reforma systemu planowania legislacyjnego w Polsce powinna opierać się na wymienionych doświadczeniach łącząc te elementy, które są dostosowane do specyficznych uwarunkowań politycznych i instytucjonalnych.

Autor:

Radosław Zubek – London School of Economics, Ernst&Young

O nowy kształt polityki regionalnej

Polska nie tylko staje się największym beneficjentem europejskiej polityki spójności, ale także jednym z największych laboratoriów polityki regionalnej w świecie. Wynika to z rozpoczętego 10 lat temu procesu budowy – na poziomie województw – samorządowego systemu zarządzania procesami rozwojowymi. A także stopniowego, a od 2007 roku skokowego, zwiększania środków finansowych udostępnianych na realizację przygotowywanych na tym poziomie strategii i programów rozwojowych. Udostępnianie coraz większych środków finansowych samorządom wojewódzkim wiązać musi się z przekazywaniem kompetencji w zakresie realizacji zadań dotyczących dóbr i usług publicznych oraz ponownym określeniem roli różnych uczestników rozwoju regionalnego. Proces ten doszedł do takiego punktu, w którym potrzebna jest refleksja nad kierunkiem dalszych zmian. Potrzebne jest też przygotowanie odpowiednich zapisów w ustawach kompetencyjnych oraz odnoszących się do zagadnień finansowych. Brak tutaj możliwości zastosowania gotowych rozwiązań wypracowanych w innych krajach. Przenoszenie pewnych elementów modeli ukształtowanych za granicą jest możliwe, ale nie zawsze się sprawdza. Polska mogła się o tym już przekonać na podstawie doświadczeń z wykorzystaniem idei kontraktów regionalnych funkcjonujących od dziesięcioleci we Francji, a które w Polsce przybrały formy karykaturalne, ograniczając swój zakres do trybu przekazywania środków na realizację programów współfinansowanych ze środków UE.

Bardzo ważnym obszarem eksperymentowania będzie także znajdowanie w Polsce odpowiedniej równowagi pomiędzy polityką regionalną, a politykami sektorowymi, w kontekście uwarunkowań globalnych i europejskich, w szczególności tymi o wyraźnym wpływie na kształtowanie się zjawisk przestrzennych, takich jak polityka transportowa, polityka obszarów wiejskich, polityka edukacyjna, czy też odpowiedź na zmiany klimatyczne oraz procesy starzenia się ludności. Chcąc być skuteczną polityką regionalną w Polsce musi wypracować nowy model powiązań z innymi politykami, a także określić zasady koordynacji na różnych poziomach zarządzania: krajowym i regionalnym oraz pomiędzy nimi.

Polska wykorzystująca obecnie olbrzymie zasoby środków polityki spójności musi być zainteresowana efektywnym wykorzystaniem środków finansowych. Efektywność należy przy tym rozumieć jako zdolność do skutecznej realizacji określonych celów, a nie mierzyć się poziomem wydatkowania przydzielonych funduszy. W przypadku polityki regionalnej stosowanie zasady pomiaru i uwzględniania czynnika skuteczności, efektywności interwencji publicznych, powinno być szczególnie poważnie brane pod uwagę ze względu na duże oczekiwania w tym względzie (np. co do niwelowania różnic rozwojowych pomiędzy regionami) oraz decentralizację zarządzania środkami. Decentralizacja tylko wtedy będzie korzystna dla interesów państwa i społeczeństwa jako całości, kiedy w jej wyniku zarządzanie środkami publicznymi będzie

bardziej efektywne, a skutki tego zostaną społecznie zaaprobowane. W wielu przypadkach ze względu na swoje upolitycznienie oraz brak odpowiedniej jakości administracji, samorząd wojewódzki nie odgrywa przypisanej mu roli strategicznego zarządcy procesami rozwojowymi w województwie, a jedynie pośrednika w przekazywaniu środków finansowych na rzecz różnych lobby regionalnych i lokalnych. W takim systemie bardzo często środki UE są traktowane jako rekompensata na wyrównywanie braków infrastrukturalnych.

Skutkuje to rozpraszaniem interwencji i ma fatalne skutki dla samych zainteresowanych, czyli mieszkańców regionów, którzy w wyniku błędnych, krótkowzrocznych decyzji władz regionalnych, tracą unikalną być może (biorąc pod uwagę obecną skalę transferów finansowych) szansę na przezwycięzenie w swoich regionach historycznie ukształtowanych problemów o charakterze strukturalnym.

O ile europejska polityka spójności w Polsce wydaje się być bardziej efektywna niż polityki rozwojowe finansowane wyłącznie ze źródeł krajowych i nie podlegające tym samym rygorom monitorowania i ewaluacji, to jednak i tutaj znaleźć można (np. w ramach ZPORR) wiele niepokojących przykładów, w jaki sposób decyzje podejmowane w odniesieniu do poszczególnych projektów zmniejszają możliwości realizacji założonych celów rozwojowych na poziomie kraju czy regionu.

Prowadzi to do osłabienia efektywności całej polityki spójności, która nie jest w stanie dostarczyć tego, co sama (np. za pomocą wskaźników w dokumentach programujących) założyła. Jak konstruować instrumenty wymuszające efektywność? Czy zwiększenie efektywności osiągnąć poprzez ograniczanie zakresu interwencji, czy też raczej ściślejsze powiązanie przekazywania środków z uzyskiwanymi rezultatami? A może wprowadzić na większą skalę stosowanie rezerw środków przeznaczanych dla najbardziej efektywnych? Na jakim poziomie te ewentualne rezerwy powinny być konstruowane? Krajowym, czy regionalnym? Powiązana grupa pytań dotyczy sposobu budowy instrumentów pomiaru efektywności. Nie wystarczą już ewaluacje wybranych instrumentów rozwojowych – nieuniknione jest bardziej kompleksowe spojrzenie na efektywność, uwzględniające zarówno nowe koncepcje naukowe, jak i jej zintegrowany, multi-sektorowy charakter.

Autor:

Piotr Żuber – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

RADA PROGRAMOWA POLSKIEGO FORUM OBYWATELSKIEGO

1. **Maciej Witucki**, Prezes Zarządu, Telekomunikacja Polska S.A. – Przewodniczący Rady Programowej
2. **Sławomir Lachowski**, bankowiec, twórca mBanku – Wiceprzewodniczący Rady Programowej
3. ks. **Andrzej Augustyński**, Przewodniczący Stowarzyszenia „U Siemachy”, Kraków
4. **Edwin Bendyk**, Polityka
5. **Marek Darecki**, Prezes Zarządu, WSK PZL – Rzeszów S.A.
6. **Stefan Dunin-Wąsowicz**, Associate Director, BPI Polska Sp. z o.o.
7. prof. **Mirosława Grabowska**, Uniwersytet Warszawski
8. **Bogusław Grabowski**, Prezes Zarządu, Skarbiec Asset Management Holding S.A
9. dr **Maciej Grabowski**, Wiceprezes, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
10. prof. **Andrzej Jajszczyk**, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie
11. **Miroslaw Lech**, Przewodniczący Związku Gmin Wiejskich Województwa Podlaskiego
12. **Anna Machalica-Pułtorak**, Prezes, Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi”
13. **Wojciech Pytel**, IBM
14. **Witold Radwański**, Prezes Zarządu, Krokus Private Equity Sp. z o.o.
15. **Maria Rogaczewska**, Zakład Kapitału Społecznego, Uniwersytet Warszawski
16. **Bogdan Rogala**, Prezes Zarządu, Philips Lighting Poland S.A.
17. **Sławomir Sikora**, Prezes Zarządu, Citibank Handlowy S.A.
18. prof. **Aleksander Surdej**, Akademia Ekonomiczna w Krakowie
19. dr **Jan Szomburg**, Prezes Zarządu, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
20. **Piotr Śliwicki**, Prezes Zarządu, Grupa Ergo Hestia

ZARZĄD PFO

dr **Jan Szomburg**, Prezes Zarządu, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
dr **Jan Fazlagić**, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
dr **Piotr Koryś**, Uniwersytet Warszawski

BIURO PFO

Sylwia Klofczyńska, Główny koordynator ds. organizacji kongresów, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – Gdańsk, sylwia.klofczynska@ibngr.pl, tel. +48 58 524-49-48
Anna Kuczynska, Koordynator ds. PR, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – Warszawa, anna.kuczynska@ibngr.pl, tel. +48 22 651-86-60 (61)

KONTAKT

Polskie Forum Obywatelskie, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową,
pfo@ibngr.pl, tel. +48 58 524-49-00

PARTNERZY



ISBN 978-83-7615-007-9