

RAPORT O SEKTORZE RZĄDOWYM:

ADMINISTRACJA 3.0

PAŹDZIERNIK 2017



Fundacja Przyjazny Kraj
The Friendly State Foundation



Forum Od-nowa
Raport o sektorze rządowym
ADMINISTRACJA 3.0

SPIS TREŚCI	4
WSTĘP	6
PUNKT WYJŚCIA	7
WIZJA	8
MODEL	9
REKOMENDACJE	11
I. RADA MINISTRÓW	11
1. Specjalizacja centrum	11
2. Kancelaria Rady Ministrów i „małe ministerstwa”	11
3. Standaryzacja prac centrum	11
4. Zmiana ustawy o działach	12
5. Kolegialność Rady Ministrów	12
6. Powoływanie instytucji w gestii Rady Ministrów	12
7. Pismo budżetowe	13
Uzasadnienie	13
1. Słabość ministerstw	13
2. Zmora resortowości	14
II. REORGANIZACJA SYSTEMOWA RESORTU FINANSÓW	16
1. Ministerstwo Finansów odpowiedzialne za budżet i struktury państwa	16
2. Ograniczenie ręcznego sterowania	16
3. Podział na 8 departamentów	16
4. Ograniczenie sieciowania	17
5. Cztery agencje resortu finansów	17
6. Dokończenie informatyzacji	19
7. Minister Finansów menadżerem finansów publicznych	19
Uzasadnienie	19
Rozrośnięte Ministerstwo Finansów	19
Rozproszenie finansów	20
Niegospodarność państwa	21
Schemat organizacyjny Ministerstwa Finansów	22
Struktura Krajowej Administracji Skarbowej	23
Proponowana struktura resortu finansów	24
III. ADMINISTRACJA I INSTYTUCJE	25
1. Zmiana konstrukcji jednostki budżetowej	25
2. Odchodzenie od formy państwowej (i samorządowej) osoby prawnej	25
3. Konsolidacja instytucji publicznych w agencje wykonawcze	26
4. Zespolecie administracji terenowych	26

5. Większa rola informacji.....	27
Uzasadnienie	27
Przerost instytucji.....	27
Tabela 2	27
Tabela 3	28
Zatomizowanie struktur	28
Zbędna jednostka budżetowa	28
Nadużywana formuła osobowości prawnej	29
IV. PRACOWNICY SEKTORA RZĄDOWEGO	30
1. Redukcja stanowisk.....	30
2. Objęcie pracowników administracji publicznej jedną ustawą	30
3. Powołanie korpusu urzędników najwyższego szczebla.....	30
4. Czytelna siatka wynagrodzeń	30
5. Uzależnienie wynagrodzenia od efektów pracy	30
6. Urzędnicy z pensją podstawową	30
7. Kadencyjność na stanowiskach kierowniczych.....	31
Uzasadnienie	31
Ociążalność administracji	31
Niedziałająca służba cywilna	31
V. POPRAWA RZĄDOWEGO PROCESU LEGISLACYJNEGO	33
1. „Białe księgi” i „zielone księgi”	33
2. Imienna odpowiedzialność za ustawę	33
3. Wzmocnienie roli RCL.....	33
4. Wprowadzenie reguły one in – one out.....	33
5. Koordynacja prac RM.....	33
6. Konsultacje społeczne.....	34
7. Ewaluacja skuteczności prawa.....	34
Uzasadnienie	34
Kulejąca legislacja.....	34
Niska transparentność	35
VI. TRANSPARENTNOŚĆ	36
1. GUS i BIP	36
2. Spójny rząd.....	36
3. Przejrzysta polityka zatrudnienia i wskaźniki efektywności w ministerstwach	36
Uzasadnienie	36
E-państwo w powiatach.....	36
Brak jawności.....	37
Tabela 4	37
SŁOWNIK SKRÓTÓW	39
O AUTORACH	39

WSTĘP

Cztery lata po opublikowanym przez Forum Od-nowa raporcie „Samorząd 3.0”, prezentującym wizję samodzielnych, elastycznych, transparentnych, odpowiedzialnych i efektywnych wspólnot, wraz z 25 rekomendacjami systemowymi, przychodzi kolej na zajęcie się kluczowym i spajającym państwo czynnikiem, jakim jest jego centrum. Oddajemy więc w Państwa ręce **raport „Administracja 3.0”, poświęcony uwarunkowaniom zarządczym, organizacyjnym, instytucjonalnym i prawnym sektora rządowego**. Dokument stanowi intelektualną kontynuację raportu „Samorząd 3.0” i wspólnie z nim składa się na holistyczną propozycję zmian w całym polskim sektorze publicznym (z wyłączeniem sektora ubezpieczeń społecznych). Jest to również pierwsze tak szerokie opracowanie na ten temat w Polsce od bardzo długiego czasu.

Raport „Administracja 3.0” bazuje na wcześniejszych materiałach Forum Od-nowa, jak również jest plonem konwersatoriów odbywających się w latach 2014-2015 w gościnnych progach Krajowej Szkoły Administracji Publicznej – w tym miejscu wyrażamy wdzięczność jej ówczesnemu Dyrektorowi, Janowi Pastwie, za udostępnienie miejsca.

W konwersatoriach wzięło udział ponad 25. osób różnych opcji, reprezentujących świat administracji publicznej, sektor prywatny, naukę i organizacje pozarządowe, m.in. Rafał Antczak, dr Maciej Bukowski, Agata Dąmbska, Zbigniew Derdziuk, dr Justyna Glusman, dr Krzysztof Herbst, Grzegorz Kubalski, Lech Marcinkowski, Jędrzej Maśnicki, dr hab. Stanisław Mazur, Rafał Nowak, Paweł Soloch, Jerzy Stępień. Przez wiele miesięcy spieraliśmy się i dyskutowaliśmy na temat pożądanego kształtu polskiego sektora rządowego. Cieszymy się, że w efekcie tych rozmów możemy przedstawić zarys spójnego systemu, choć – oczywiście – nasze propozycje są do dalszej debaty. Mamy nadzieję, że tym tekstem ją rozpoczniemy.

W dokumencie nie odnosimy się do kwestii ideologicznych (np. nie określamy, czy państwo ma być liberalne, socjalne itp.), abstrahujemy od spraw politycznych i nie komentujemy rzeczy bieżących, przez co – jak sądzimy – przesłanie raportu ma walor uniwersalny. Przy pisaniu korzystaliśmy z doświadczeń najlepiej zarządzanych państw na świecie: krajów skandynawskich i anglosaskich.

Raport „Administracja 3.0” podzielony został na 5 głównych części: krótki PUNKT WYJŚCIA od stanu aktualnego, proponowaną WIZJĘ, odpowiadający jej docelowy MODEL i kilkadziesiąt konkretnych, dokładnie opisanych REKOMENDACJI systemowych przeznaczonych do wdrożenia, popartych diagnozą w postaci UZASADNIENIŃ do konkretnych propozycji.

Zaproponowane rozwiązania stanowią immamentną całość i mogą być implementowane wyłącznie w powiązaniu ze sobą, a nie wybiórczo czy fragmentarycznie. Zróżnicowanie poszczególnych części raportu wynika wprost z charakteru materii, w jakiej się poruszaliśmy – niekiedy można zaproponować szczegółowe rozwiązania punktowe, gdzie indziej wymagane są szeroko zakrojone zmiany generalne.

Dokument kierujemy przede wszystkim do ekspertów z zakresu administracji centralnej i finansów państwa oraz decydentów, ale także szeroko pojętej opinii publicznej.

Raport „Administracja 3.0” jest wspólnym dziełem Rafała Antczaka, Wojciecha Białożyta, Agaty Dąmbskiej, Zbigniewa Derdziuka i dr Justyny Glusman. W tym miejscu pragniemy też bardzo podziękować pozostałym osobom za ogromny wkład w przygotowanie tekstu.

Na zakończenie wyrażamy wdzięczność Fundacji Przyjazny Kraj, która umożliwiła powstanie tego dokumentu, oraz firmie Deloitte przyczyniającej się do jego wydania.

PUNKT WYJŚCIA

Jakkolwiek Polska odniosła sukces w procesie transformacji gospodarczej i społecznej krajów postkomunistycznych w okresie ostatnich 28. lat, to dopiero kolejne ćwierć wieku zadecyduje o tym, czy zbliży się do poziomu Niemiec¹, czy wpadnie w pułapkę średniego poziomu rozwoju i pozostanie krajem na peryferiach Europy. Dlatego już dziś należy uruchomić proste rezerwy, przede wszystkim z dziedziny zarządzania.

Choć na silnie konkurencyjnych rynkach krajów Unii Europejskiej (UE) bardzo dobrze odnalazły się polskie przedsiębiorstwa, a fundusze unijne pozwalają na odrabianie wielowiekowych zaległości (niosąc też za sobą zagrożenia), wzrost gospodarczy Polski w ostatnich latach podlega wahaniom. Tolerowana przez prawie 30 lat nierównowaga finansów publicznych w przypadku Skarbu Państwa (SP) odpowiada za 941 mld zł długu (marzec 2017 r.), a w całym sektorze finansów publicznych – za 965 mld zł (koniec 2016 r.), co stanowi 52,1 proc. PKB. Bez spłat kapitału sam roczny koszt obsługi zadłużenia wynosi średnio 3 proc. PKB. Dla porównania, Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) może przeznaczyć na leczenie szpitalne – dominującą pozycję w jego kosztach – mniej, bo 2,5 proc. PKB. Rosnące zobowiązania sektora finansów publicznych przesuwane są z części jawnej, objętej ograniczeniami Konstytucji (art. 216 ust. 5), do części niejawnej, która wciąż nie została rzetelnie policzona².

Proces starzenia się społeczeństwa oraz szybkiej depopulacji podważa finansowe podstawy funkcjonowania publicznego systemu ochrony zdrowia i ubezpieczeń społecznych. Z drugiej strony duża część młodszego pokolenia emigruje lub myśli o emigracji. Konkurencja systemowa pomiędzy krajami zmusza rząd do efektywnego zarządzania administracją, tym bardziej, że cały sektor finansów publicznych dysponuje 42 proc. PKB Polski. Rolą władz centralnych jest kształtowanie poprzez prawo funkcjonowania własnych struktur, firm czy podmiotów trzeciego sektora. Państwo ma decydujący wpływ na organizację, sposób działania i usługi w części rządowej oraz niewiele mniejszy w odniesieniu do samorządów terytorialnych³.

Tymczasem w Polsce brakuje jasnej, spójnej, całościowej polityki wobec sektora publicznego. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest rozproszenie i słabość funkcjonowania makrostruktury państwa, wraz z jego finansami. W zakresie poprawy zarządzania mamy do czynienia jedynie z nieskoordynowanymi lub nietrafnymi inicjatywami. Trudno nawet oznaczyć sam zakres działania państwa: sektor publiczny zaczął się kurczyć w dostarczaniu usług, a jego model pozostał niezmienny. Paradoksalnie, wydatki na administrację wzrosły w ciągu ostatniej dekady (2005-15) o ok. 20 proc. i o 16 proc. powiększyło się zatrudnienie w samej administracji publicznej. Dzieje się tak między innymi dlatego, że od początku transformacji aż do dziś nie wprowadzono reformy sektora publicznego.

Państwo nie jest policzone: Rada Ministrów (RM) nie ma dostępnej na bieżąco podstawowej informacji o strukturach i dostępnych zasobach jednostek rządowych – licznych, funkcjonujących w dużej i zróżnicowanej postaci organizacyjnej, o których wiedzę posiadają tylko właściwe resorty. Nie wiadomo, czym jest w sensie organizacyjnym państwo, a co więcej, żaden z urzędów centrum nie wyraża zainteresowania tym tematem. Można jedynie próbować określić, z czego składa się rządowa część sektora publicznego lub zdefiniować państwo jako zbiór instytucji (por. *Przerost instytucji i Tabela 2*).

Szereg niekorzystnych uwarunkowań tkwiących wewnątrz systemu organizacji, finansów i zatrudnienia w sektorze publicznym zbliża się do punktu, w którym osiągnięta zostanie masa krytyczna. System wymaga zatem całościowej reformy. W szybko zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej, bez głębokiej refleksji, przyjęcia długofalowej strategii i wdrożenia zmian dotyczących samego państwa nie będzie szans na efektywne zarządzanie. Nie ma już czasu na ewolucyjne kroki – trzeba oddać państwu sterowność. Zacząć należy od kwestii strukturalnych, gdyż one skatalizują pozostałe zmiany. Odpowiednio szeroka reforma instytucjonalna byłaby potężną dźwignią dla kraju i sposobem na uniknięcie pułapki średniego rozwoju.

1 Punktem odniesienia dla wszystkich gospodarek UE są Niemcy, które stały się najbardziej konkurencyjną gospodarką w UE i jedną z najbardziej konkurencyjnych na świecie. PKB *per capita* Niemiec według parytetu siły nabywczej jest wyższe o 24 proc. od średniej dla UE-28 (2014-15) i różnica ta systematycznie się powiększa.

2 Dług publiczny jest księgowany częściowo memoriałowo (w momencie powstania zobowiązania), a częściowo kasowo (w momencie regulowania zobowiązania). Memoriałowo ujęte są np. papiery wartościowe emitowane przez sektor publiczny czy kredyty zaciągnięte w bankach. Ten rodzaj długu, bez względu na zapadalność, jest uwzględniony w oficjalnej statystyce zadłużenia sektora publicznego. Natomiast zobowiązania państwa np. w postaci przyszłych emerytur są księgowane kasowo, a zatem w budżecie roku, w którym zostaną zapłacone. Zafałszowuje to w znacznym stopniu dane dotyczące faktycznego zadłużenia sektora publicznego. Nowa metodologia (European System of National Accounts 2010) przyjęta w 2013 r. przez Parlament Europejski i Komisję Europejską zawiera obowiązek szacowania ukrytych zobowiązań przez wszystkie państwa Unii Europejskiej. Przepisy wprowadzające ESA 2010 stanowią, że dane o ukrytym zadłużeniu za lata 2012-14 będą przekazywane dobrowolnie, a za rok 2015 i lata kolejne – obowiązkowo. W Polsce GUS wstępnie zobowiązał się upublicznić dane o ukrytych zobowiązaniach państwa w 2016 r., czego do chwili publikacji niniejszego raportu nie uczynił.

3 Diagnozę i propozycje zmian w sposobie funkcjonowania samorządów przedstawia raport „Samorząd 3.0”, również przygotowany przez Forum Od-nowa, który razem z niniejszym tekstem należy traktować jako uzupełniające się części wizji reformy struktur państwa.

WIZJA

Rząd powinien zostać odciążony od zadań wykonawczych – bieżącej administracji. Ministerstwa muszą być niewielkie kadrowo i zajmujące się jedynie *policy making*, zaś centrum ma odpowiadać tylko za funkcje strategiczne.

Struktura państwa powinna być horyzontalnie integralna, płaska i spójna. Należy dążyć do zasadniczego zredukowania liczby instytucji, możliwych form organizacyjnych, autonomii jednostek oraz utrudnić możliwość tworzenia nowych podmiotów.

Zasady pracy urzędników państwowych mają być ujednoczone i uproszczone. Wprowadzone zostaną narzędzia służące mierzeniu jakości działania administracji publicznej i rozliczania jej pracowników. Konieczne jest stworzenie modelu urzędnika uniwersalnego o horyzontalnych kompetencjach. Celem nadrzędnym powinno być przywrócenie jego etosu pod hasłem służby publicznej oraz dobra wspólnego.

Proces tworzenia prawa powinien być przewidywalny, normy ramowe czytelne i względnie trwałe, a obywatele włączeni w transparentny proces legislacyjny.

Punktem docelowym jest państwo działające w sposób przejrzysty i zrozumiały, zapewniające dostęp do informacji publicznej o procesach w nim zachodzących, jego majątku, instytucjach, osobach zatrudnionych w administracji i spółkach publicznych, a także o finansach publicznych oraz orzecznictwie sądowym.

Polska powinna dążyć do realizacji idei *good governance*.

MODEL

Konieczne jest przyjęcie założenia, że państwo ma się zajmować jedynie określonymi dziedzinami, więc część instytucji wymagać będzie scalenia lub likwidacji. Przy kurczących się zasobach finansowych budżetu należy łączyć jednostki i przesuwać zadania do większych podmiotów.

Model państwa docelowo składałby się z dwóch szczebli: centrum rządu oraz agencji wykonawczych, odpowiedzialnych za funkcje obsługowe. Przy tworzeniu jakichkolwiek instytucji trzeba rozpatrywać realizowane zadania pod kątem odpowiedzi na pytanie, czy w ogóle administracja publiczna ma dane obowiązki wykonywać, czy raczej powinna je tylko delegować i sprawować nadzór. Należy dążyć do sytuacji, w której 200-300 dużych agencji odzwierciedla obszary zainteresowania państwa. Mniejszą liczbą organizacji będzie łatwiej zarządzać i radzić sobie z problemami finansowymi.

Zasady kreowania instytucji publicznych muszą być takie same. Każda jednostka miałaby jeden plan finansowy i jedną sprawozdawczość. Konieczne jest również sparametryzowanie i oświadczenie celów działania poszczególnych instytucji oraz upowszechnianie mierzenia rezultatów z budżetu zadaniowego.

Celem zmiany jest stworzenie w każdej dziedzinie administracji większych jednostek, które pod względem organizacyjnym i finan-

oraz umożliwiając dołączenie do niej osób pracujących wcześniej w sektorze prywatnym. Zarobki na odpowiedzialnych stanowiskach, obsadzanych w drodze konkursów, powinny być adekwatne do wyzwań.

Pracownicy administracji muszą działać w sposób zorientowany na rezultaty, co zostanie osiągnięte poprzez ustalenie mierzalnych celów wraz ze wskaźnikami realizacji dorocznej oceny pracy. Jednocześnie będzie utworzony korpus wyższych urzędników (200-300 osób) rozlokowanych we wszystkich urzędach publicznych. Ta grupa będzie powoływana przez premiera.

Polska administracja skarbową i Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) powinny pójść tą samą drogą, jaką przeszły inne administracje europejskie, łączące poszczególne służby państwowo. Szwecja, Norwegia, Dania, Bułgaria, Rumunia, Węgry czy nawet Albania wdrażały konsolidację służb skarbowych i innych instytucji daninowych. Analogiczne rekomendacje przedstawia raport Międzynarodowego Funduszu Walutowego poświęcony Polsce⁴, wskazując następujące cechy sprawnej organizacji administracji podatkowej: konsolidacja służb, silny nadzór i zarządzanie z poziomu urzędów centralnych, sieć ograniczonych liczbowo biur wojewódzkich z nowoczesnymi technikami informacyjnymi kierowanych według typów procesów, a nie typów podatków, podział podatników na kategorie (duży, średni, mały i mikro) oraz wzrost znaczenia narzędzi informatycznych⁵.

Wybrane reformy administracyjne aparatu skarbowego i ubezpieczeniowego w krajach europejskich

Dania: w 2005 r. centralne i lokalne urzędy zostały połączone funkcyjnie (podatki, fundusz pracy, kataster, podatek VAT, cło). Pozostało 30 regionalnych urzędów (z 80 proc. kadr służb skarbowych) z wcześniejszych 275 biur w każdej gminie.

Bułgaria: w 1999 r. rząd zdecydował o powstaniu połączonej instytucji poboru danin, a w 2002 r. powstała jedna jednostka podległa Ministrowi Finansów. Pod jednym numerem podatkowym i jednym kontem do rozliczeń udało się włączyć w proces banki i pocztę oraz dopuszczono deklaracje elektroniczne, co spowodowało szybki przepływ informacji i transakcji finansowych. W latach 2004-2005 dokonano transferu ok. 1300 pracowników (14 proc. kadr) i zredukowano sieć regionalną z 340 do 29 urzędów.

Rumunia: do końca 2016 r. zredukowano w regionach liczbę izb skarbowych z 42 do 8 oraz liczbę urzędów skarbowych z 221 do 47.

sowym byłyby jednością, a ich kierownik – jako zarządca – mniej zależny od innych instytucji. Konsolidacja jednostek administracji niespolonej powinna dać większą swobodę dyrektorowi, m.in. w zakresie ujednoczenia procedur, swobodniejszego kształtowania struktury organizacyjnej, bardziej elastycznego gospodarowania zespołem i zasobami.

Sposób działania pracowników administracji publicznej oparty będzie na otwartości i elastyczności, a jego efektywność podniesiona zostanie dzięki zastosowaniu niektórych rozwiązań z sektora prywatnego. Poszczególne instytucje otrzymają znacząco poszerzoną samodzielność finansową, zarządczą i organizacyjną; w całej administracji publicznej ujednoczą się zasady zatrudniania, szkolenia i wynagradzania pracowników.

Wszyscy zatrudnieni w sektorze rządowym (ministerstwach, urzędach publicznych, agencjach) zostaną włączeni do korpusu służby cywilnej, a nabór do pracy będzie się odbywał w sposób otwarty i konkurencyjny, zwiększając transparentność działania administracji

Aby z kolei móc efektywnie tworzyć prawo, należy przyjąć założenie, że interwencja ustawowa wkracza dopiero w momencie, gdy wszystkie inne sposoby uregulowania danego problemu okazują się niewystarczające. Funkcję dokumentu programowego, wyjaśniającego potrzebę podjęcia regulacji, powinny pełnić założenia do projektu ustawy. Kolejność działań ma być więc następująca: definicja problemu, analiza spektrum możliwych rozwiązań (nie tylko legislacyjnych), założenia do ustawy, konsultacje społeczne, kierunek zmian i dopiero propozycja aktu prawnego.

Konieczne jest również prawidłowe zidentyfikowanie kosztów nowych regulacji dla przedsiębiorców i społeczeństwa – to krok, który powinien poprzedzać adekwatną do nowych obciążeń redukcję dotychczasowych, a także nakaz unikania zbytniej szczegółowości.

Poprawa jakości systemu dostępu do informacji publicznej stanowi funkcję reform w administracji rządowej, gdyż jest

4 Republic of Poland, Technical Assistance Report – Tax Administration – Modernization Challenges and Strategic Priorities, IMF Country Report No. 15/112. 2

5 Reforma z dnia 28 lutego 2017 r. powołująca Krajową Administrację Skarbową (por. Schemat 2), która skonsolidowała izby administracji skarbowej (16), urzędy skarbowe (400) oraz urzędy celno-skarbowe (16, wraz z delegaturami – 45 i oddziałami celnymi 143) stanowi krok w kierunku wydzielenia agencji wykonawczych podlegających odpowiednim ministrom, co postulowane jest w niniejszym raporcie.

on ściśle powiązany z praktycznie wszystkimi elementami sektora finansów publicznych: podatkami, opłatami, zasadami zarządzania strukturami, personelem i budżetowaniem oraz sposobem ewidencji środków. Zmian należy też dokonać w sposobie prezentowania przez państwo jego działalności, tak aby zapisane w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zasady jawności i przejrzystości nie były jedynie deklaratywne. W odniesieniu do raportowania istotne jest, aby zasady kreowania każdej instytucji publicznej były takie same, aby miała jeden plan finansowy i jedną sprawozdawczość. Publikacja przez jednostki wszystkich zawartych umów powinna stać się standardem dla całej administracji.

I wreszcie, przejrzysty system funkcjonowania administracji publicznej to uproszczone struktury państwa, jawne zasady zatrudnienia i zarządzania personelem instytucji publicznych oraz spółek skarbu państwa, w tym informacje na temat składu zarządu i rad nadzorczych w spółkach zależnych od państwa.

Dane powinno się zamieszczać na portalach publicznych w taki sposób, aby były łatwe do znalezienia, odczytania, uszeregowania w czasie i porównania (ang. *benchmarking*). W kontekście dostępu do danych i sprawności administracji istotna jest standaryzacja i interoperacyjność stosowanych rozwiązań informatycznych. Cyfryzacja administracji publicznej umożliwi tworzenie porządkowanych zasobów wiedzy.

Należy zdefiniować poziom szczegółowości danych i standardów ich prezentacji, które powinny być uniwersalne. Muszą zostać zapisane w ustawie o dostępie do informacji publicznej, która zarazem nałoży obligatoryjne terminy dla realizacji przez poszczególne jednostki obowiązków informacyjnych. Ministrowie mają być politycznie odpowiedzialni za wdrożenie systemu w swoich resortach oraz instytucjach im podległych. Monitoring wdrażania tych rozwiązań w poszczególnych instytucjach powinien być prowadzony przez zespół działający w ramach Kancelarii Rady Ministrów (KRM).

REKOMENDACJE

I. RADA MINISTRÓW

Punktem wyjścia proponowanych zmian jest funkcjonowanie tzw. centrum państwa, a więc Rady Ministrów i jej najbliższego otoczenia. Obecne centrum tworzy Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM), ministerstwa i odpowiedzialne za prawodawstwo Rządowe Centrum Legislacyjne (RCL), które są obciążone zadaniami zbyt odległymi od istoty rządzenia, ograniczone układem resortowym i złożone z podmiotów o zbyt dużym stopniu samodzielności, więc muszą ulec zasadniczej reorganizacji. Potrzebny jest system zarządzania publicznego zbudowany wokół RM, w którym struktury centrum będą pełniły na rzecz premiera i gabinetu funkcję swoistego biura zarządu.

1. Specjalizacja centrum

Pierwszy filar koniecznej zmiany to specjalizacja centrum poprzez ograniczenie liczby jego funkcji oraz spłaszczenie struktury, co ułatwi wewnętrzne skonsolidowanie rządowych administracji, inspekcji i służb znajdujących się w strukturze władzy poniżej gabinetu ministra. W tym celu centrum musi zajmować się jedynie analizą informacji, kształtowaniem prawa oraz kierowaniem jednostkami rządowymi, a nie obsługą administracyjną. Rząd ma odpowiadać za polityki publiczne: definiowanie, wdrażanie i monitorowanie rezultatów (ang. *policy making*).

Ministerstwa i KPRM nie powinny bezpośrednio świadczyć żadnych usług publicznych, prowadzić rejestrów, czy rozpatrywać odwołań od decyzji administracyjnych innych organów. Nie odpowiadałyby również wykonawczo za wydatki budżetowe i przepływy finansowe, udzielanie dotacji ani inne zadania niemające znaczenia strategicznego.

KPRM, pełniąc funkcje organizacyjno-polityczne, dysponowałyby budżetem do kontraktowania, analiz i prognoz. Znajdowałyby się w niej także komórka audytu i kontroli wewnętrznej dla całości struktur rządowych. Należy też wzmocnić rolę i obecne zadania RCL w celu podniesienia prawnej i językowej jakości rządowej legislacji. RCL powinno blisko współpracować z premierem oraz monitorować implementację prawa na poziomie ministerstw.

2. Kancelaria Rady Ministrów i „małe ministerstwa”

Strukturalna integracja centrum ma polegać na stworzeniu jednej organizacji o charakterze macierzowym – Kancelarii Rady Ministrów. Z mocy ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów została podzielona na dwie części: obejmowałyby KPRM z ministerstwami, gdzie zatrudnieni byłiby tylko eksperci, bez pionów obsługowych („małe ministerstwa”) oraz wydzielone Biuro Obsługi (BO) ds. wykonawczych – kadrowych, administracyjnych i finansowo-księgowych.

Biuro Obsługi odpowiadałoby za proces rekrutacji kandydatów do pracy w urzędach centrum i inne sprawy z zakresu zatrudnienia. Jego zadania obejmowałyby też obsługę IT oraz wprowadzanie jednolitych standardów informacyjnych, w tym BIP, witryn rządu (zamiast osobnych, zróżnicowanych formatów) oraz stron KPRM i ministerstw⁶. BO administrowałoby nieruchomościami, prowadziło przetargi na potrzeby KRM, a także dokonywało płatności oraz księgowało operacje dotyczące KRM. Kierownik BO piastowałby równocześnie

funkcję jednego z sekretarzy stanu w KPRM; powinien być nim polityk kierujący obsługą premiera i rządu, a więc wpływający na funkcjonowanie centrum.

O wewnętrznym działaniu KRM decydowałby w największym zakresie premier, pełniący zarazem rolę jej szefa. To potwierdziłoby organizatorską funkcję premiera, jak również spójny charakter administracji służącej bezpośrednio członkom gabinetu. Poszczególni ministrowie dysponowałby jednak odpowiednim zakresem samodzielności przy kształtowaniu obsługujących ich urzędów. W ich gestii byłoby ustalanie struktury organizacyjnej danego ministerstwa, jego wewnętrznych procedur czy dobór pracowników.

Centrum działające w formie KRM byłoby finansowane z jednego limitu wydatków budżetowych, a szczegółowy podział środków pomiędzy KPRM, konkretnymi ministerstwami i BO byłby w gestii premiera. Specjalizacja centrum wraz z integracją funkcji obsługowych ministerstw oznaczałaby, że w zintegrowanym KRM powinno pracować kilka tysięcy osób, zamiast aktualnych kilkunastu tysięcy.

W mniejszej, wyspecjalizowanej strukturze zasoby ludzkie poddawane są weryfikacji, co oznacza konieczność bezpośredniego przypisania odpowiedzialności do każdego stanowiska pracy i mierzenia efektywności pracy (ang. *key performance indicators*). Ministerstwa musiałyby też współdzielić ograniczone środki (ang. *sharing economy*). Zarządzanie projektowe na poziomie RM umożliwiłoby oddelegowywanie do KRM zasobów osobowych i finansowych z budżetu centralnego do realizacji konkretnych zadań na poziomie państwa (ang. *better value for money*). W obrębie KRM wyraźniejsza byłaby rola ekspertów, mających wzajemną wiedzę o realizowanych projektach. Korzyść to również łatwiejsza wewnętrzna rotacja pracowników w KRM oraz wybór zatrudnianych osób, co przyczynia się do szybszego przełamania hierarchiczności instytucji. Lepiej przebiegałaby robocza współpraca i koordynacja na poziomie urzędniczym, ograniczająca konieczność angażowania decydentów w rozstrzyganie pomniejszych, bieżących kwestii.

3. Standaryzacja prac centrum

W jednym rozporządzeniu Prezesa RM powinno się przypisać działu administracji rządowej w obrębie centrum poszczególnym członkom RM i urzędów skupionym w KRM, wraz ze wskazaniem podporządkowanych organizacji. Każdy urząd, służba, inspekcja, spółka kapitałowa, fundacja i inny publiczny podmiot podlegający władzom centralnym musi odpowiadać przed danym członkiem gabinetu. W większości przypadków odzwierciedlałoby to zależność organizacyjną określoną przepisami ustaw. W rozporządzeniu powinny znaleźć się również postanowienia dotyczące BO jako wewnętrznej jednostki KRM zapewniającej wspólną obsługę. W ten sposób w jednym akcie wykonawczym zebrane byłyby wszystkie najważniejsze decyzje tworzące strukturę centrum.

Formą organizowania centrum powinny być również wspólne regulacje dotyczące stanowisk definiowanych w KRM, przypisujące im określone obowiązki, wraz z uprawnieniami. Zostałyby opisane w rozporządzeniu Prezesa RM celem ujednoczenia i wprowadzenia standardów organizujących prace centrum. Ustawową zasadę musi stanowić, że liczba sekretarzy stanu w ministerstwie jest nie większa niż liczba przypisanych ministrowi działów administracji rządowej. Takie ograniczenie nie dotyczyłoby KPRM. Podlegający członkowi RM sekretarz stanu powinien być odpowiedzialny przede wszystkim za planowanie i koordynację działań w powiązaniu z innymi urzędami

⁶ Przykładem może być jedna strona rządu brytyjskiego lub szwedzkiego.

mi centrum oraz monitorowanie realizacji zadań. W tak zdefiniowanej roli sekretarza stanu, współpracując ze sobą, mogliby rozwiązywać spory międzyministerialne, którym nie można było zaradzić na poziomie urzędniczym. Pilnując agendy, ogranicziliby zakres spraw wymagających udziału członków RM lub dyskusji na forum całego gabinetu.

Dyrektor każdego departamentu KPRM czy ministerstwa powinien w swoim obszarze odpowiadać za analizę, planowanie, koordynację, a także przygotowanie i prezentację sprawy ministrowi. Dyrektor ma też mieć w swej gestii opracowanie koncepcji decyzji oraz jej uargumentowanie, jak również zapewnienie, że treść dokumentu rządowego jest spójna z ostatecznie podjętą decyzją RM. Rozporządzenie organizujące centrum musi przesądzać, że każda jednostka rządowa przyporządkowana danemu urzędowi w KRM posiada nad sobą dyrektora departamentu odpowiedzialnego za sterowanie nią. Potrzebne jest równocześnie wyodrębnienie stanowiska dyrektora do spraw budżetu – w randze dyrektora departamentu, związanego z działem administracji rządowej „budżet”, który odpowiadałby w szczególności za rozwój i wsparcie procesu budżetowego oraz zarządzanie dokumentami w tym procesie. W tym celu dyrektor byłby uprawniony do publikowania wskazówek lub innych materiałów adresowanych do różnych jednostek rządowych. Wytyczne te miałyby charakter zbioru dobrych praktyk, co pozwoliłoby weryfikować ich zasadność, aby końcowym efektem było faktyczne usprawnianie procesu budżetowego, a nie wpisywanie go w kolejne biurokratyczne ramy.

4. Zmiana ustawy o działach

W pierwszym kroku, w celu lepszego kształtowania kompetencji poszczególnych członków RM niezbędne jest konsekwentne przestrzeganie zasady, że niektóre działy administracji rządowej są przypisane wyłącznie określonym ministrom. Ta sytuacja dotyczy obecnie tylko Ministra Finansów i Ministra Spraw Zagranicznych. Niezbędne są również porządkujące zmiany w odniesieniu do zakresu niektórych działów. Dział „administracja publiczna” powinien obejmować zakres struktur państwa, a nie tylko sprawy dotyczące samej administracji. Pożądanym jest, by zawierał systemowe sprawy dotyczące zatrudniania, wynagradzania i e-państwa. W tej dziedzinie można odnieść realne korzyści jedynie poprzez połączenie rozwoju e-usług z ewolucją procedur administracyjnych. Dlatego sprawy tego działu powinny zostać włączone do działu „administracja publiczna i informatyzacja”. Zagadnienia dotyczące przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych, objęte dotąd działem „administracja publiczna”, znalazłyby się w dziale „sprawy wewnętrzne”, czyli tam, gdzie kwestie bezpieczeństwa, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Powyższe propozycje stwarzają warunki do bardziej elastycznego kształtowania zakresu działania członków rządu, mogąc stać się przyczynkiem do określenia nowego podziału zadań.

Jakkolwiek ustawa o działach administracji rządowej ma pewne walory porządkujące obszary działania ministrów, jej formuła posiada dwa znaczące ograniczenia. Po pierwsze, zakres każdego z działów – zamknięty i wyłączny – jest opisany językiem ustawy. Zatem przesunięcie części zadań pomiędzy działami wymaga podjęcia procesu legislacyjnego, zabierając czas na reorganizację centrum. Po drugie, zdefiniowano w niej 38 działów administracji rządowej, a przy ostatnim rządzie poprzedniej kadencji parlamentu było ich 34, więc średnio na jedno ministerstwo przypadały trochę mniej niż 2 działy, zaś za jeden dział odpowiadało 6 ministerstw. Z tego wynika, że ustawa utrwała strukturę resortową i należy ją uelastyczyć.

5. Kolegialność Rady Ministrów

Działania rządu w nowej, spłaszczonej strukturze organizacyjnej opierać się będą przede wszystkim na sektorowej wiedzy i kompetencji urzędów każdego z członków RM, pochodzących także z bieżącej współpracy z przyporządkowanymi im instytucjami. RM powinna kolegialnie zarządzać poszczególnymi jednostkami sektora rządowego⁷, jeśli chodzi o podejmowanie istotnych decyzji o charakterze strategicznym. Dla zachowania sprawności władzy ich liczba w ciągu roku musi być niewielka; wyznaczająca zasady lub kierunki działania, a nie opierająca się na bieżącym, ręcznym sterowaniu. Ma wykorzystywać do tego celu wspólne, elastyczne przepisy umieszczone w ustawie o RM, finansach publicznych oraz organizacji struktur rządowych. Ten ostatni akt zawierałby rozwiązania tożsame dla każdej jednostki rządowej, dotyczące m.in. odpowiedzialności jej szefa, delegowania przez niego uprawnień i zadań pracownikom oraz wymaganych regulacji wewnętrznych. Miałyby one charakter podstawowy i uniwersalny. Państwo nie powinno dopuszczać do rozwijania indywidualnych rozwiązań ustawowych przez poszczególne resorty, gdyż komplikują one zarządzanie na poziomie centrum.

6. Powoływanie instytucji w gestii Rady Ministrów

Zdecydowana większość jednostek rządowych powstaje na skutek decyzji parlamentu. Jednak prawo publiczne, wspólne albo resortowe niekiedy przewiduje możliwość tworzenia różnych podmiotów w drodze decyzji ministra, kierownika urzędu centralnego czy wojewody. Każdy z tych organów może powołać m.in. nową jednostkę budżetową (art. 12 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Z kolei instytucję gospodarki budżetowej, działającą poza Skarbem Państwa, może utworzyć minister lub Szef KPRM, za zgodą RM (art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych). Przykładowo, nowy publiczny szpital może być powołany przez ministra, centralny organ administracji rządowej lub wojewodę (art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej). Aktualny stan prawny tylko potwierdza wspólny dla różnych przypadków art. 34 ustawy o Radzie Ministrów.

Te i podobne przepisy są dobitnym przykładem na siłę resortowości. Każdy z uprawnionych do tego organów ma prawo – z niewielkimi ograniczeniami – kreować we własnym zakresie instytucje, ustalając ich zakres działania. Tymczasem tworzenie, przekształcanie i likwidacja organizacji publicznych w obrębie Skarbu Państwa (państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej) czy poprzez wydzielenie ze Skarbu Państwa (państwowa osoba prawna), powinno być w wyłącznej kompetencji RM, a proces ten musi inicjować minister odpowiedzialny za daną dziedzinę, gdy RM ma być świadoma skutków takich decyzji.

W przypadku administracji, inspekcji i służb kreowanych ustawą przez parlament, organem uprawnionym do ustalania struktury obsługującej kierownictwo (podział na komórki organizacyjne) oraz struktury terenowej (biura, delegatury, oddziały) musi być gabinet premiera. RM powinna mieć również wyłączne prawo zatwierdzania propozycji dotyczących nabycia lub zbycia przez dowolną instytucję przyporządkowaną organizacji rządowej akcji czy udziałów w innych podmiotach. Przeciwdziałałoby to dużej liczbie przypadków niekontrolowanego rozrastania się struktur *quasi-publicznych*, do czego wprost uprawniają przepisy wielu ustaw resortowych. Zasada jawności w procedowaniu wszystkich tego typu spraw przez RM

⁷ Za jednostki rządowe uznaje się podmioty struktury administracyjnej, takie jak urzędy centralne, izby skarbowe, komendy straży pożarnej.

⁸ Rozwiązanie wzorowane na szwedzkich asygnatach budżetowych określanych przez gabinet.

powinna być wyłączona jedynie w przypadkach, kiedy mogłoby to godzić w interes ekonomiczny lub bezpieczeństwo państwa.

7. Pismo budżetowe

Funkcjonowanie struktur państwa i realizację ich zadań umożliwiającą pieniądze podatników, zatem przyznawanie środków budżetowych powinno się odbywać przy pomocy ustalania ekonomicznych ram działalności podmiotów rządowych. Kwestie te określałoby maksymalnie kilkunastostronicowe pismo budżetowe (PB) adresowane do danej jednostki rządowej w odniesieniu do konkretnej linii budżetowej⁸.

Pismo Budżetowe byłoby opracowywane przez poszczególne ministerstwa albo KPRM odpowiedzialne za przyporządkowaną organizację, a powstawało w trakcie wcześniejszych ustaleń i prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej. Zarys każdego PB zostałby stworzony przed skierowaniem projektu ustawy budżetowej do Sejmu, we współpracy urzędników centrum z każdą z komisji sejmowych odpowiedzialnych za dany sektor oraz przy udziale adresatów PB. Taki model prac przygotowawczych wymagałby wcześniejszego określenia przez rząd, a następnie parlament całkowitego limitu wydatków budżetowych na kolejny rok, wraz z podziałem na sektorowe linie budżetowe, których wielkość odzwierciedlałyby priorytety budżetowe. Dla każdej, nawet najmniejszej linii budżetowej opisanej w PB byłaby przypisana właściwa komisja parlamentarna, następnie odpowiedzialna za koordynację budżetu państwa komórka w ministerstwie właściwym do spraw budżetowych i jego wyspecjalizowana jednostka obsługująca przekazywanie środków budżetowych (por. *Urząd Budżetu Państwa w rozdziale Reorganizacja systemowa resortu finansów*). Na końcu Najwyższa Izba Kontroli (NIK) sprawowałaby funkcję biegłego rewidenta, dokonując oceny wydatków według linii budżetowych.

Pisma Budżetowe przyjmowałyby całą RM. Zawierałyby limit wydatków wraz z opisowo sformułowanymi celami, warunkami i wskaźnikami wykorzystania środków. Rząd otwarcie określałby oczekiwania wobec danego elementu struktur państwa (administracji, inspekcji, służby etc.), a cele opatrywał konkretnymi miernikami (np. zmniejszenie liczby zaległości podatkowych o określony odsetek, wzrost poziomu satysfakcji usługobiorców) lub wskazówkami do prowadzonej działalności (np. koncentracja NFZ na określonym obszarze). Każde PB byłoby ogólnodostępne na stronach internetowych KRM, stanowiąc rodzaj publicznego zobowiązania podlegającego powszechnej weryfikacji. Co więcej, w sytuacji niewywiązywania się jednostki z przyjętego PB, jego formuła umożliwiałaby centrum doprowadzenie do korekty kursu danej instytucji (np. urzędu regulacyjnego), bez konieczności zmiany jej szefa.

Po wprowadzeniu tej zmiany kierująca wykonywaniem budżetu państwa RM przekazywałaby do dyspozycji środki finansowe, a sformułowane w PB warunki ich wykorzystania mogłyby dotyczyć tego, czy dana linia budżetowa jest elastyczna, czy np. nie wolno z nich finansować danego typu wydatków. Tak samo rząd mógłby zdecydować, że poszczególne organizacje musi udzielić z tych środków określonych dotacji, może to zrobić albo nie jest do tego uprawniona. Tematem PB mogłoby być również pozwolenie na przekazanie części środków linii budżetowej na zadania zlecane innym jednostkom rządowym objętym budżetem państwa.

Formuła PB stwarza dużo lepsze warunki czytelnego definiowania sposobu wykorzystania środków budżetowych przez jednostki rządowe. PB mogłoby obejmować swoim zakresem również postanowienia dotyczące opłat i innych dochodów odprowadzanych do budżetu

państwa oraz tych wpływów, z których organizacja publiczna może finansować swoje wydatki.

Te podstawowe zasady funkcjonowania PB zastąpiłyby w całości sposób, w jaki obecnie dysponenci budżetowi są informowani o swoich wydatkach, szczegółowo rozdzielonych na pozycje klasyfikacji budżetowej. Rozumieją je jedynie osoby odpowiedzialne za obsługę finansową i księgowość jednostek sektora publicznego, a nie decydenci rządowi, parlamentarzyści, obywatele, media czy organizacje pozarządowe. Jednostki rządowe prowadzące zróżnicowaną i rozbudowaną działalność otrzymywałyby kilka PB, zgodnie ze swoją specyfiką. W trakcie roku, podczas realizacji budżetu, PB mogłoby być zmieniane w zależności od potrzeb decyzją premiera i RM.

Poza asygnowaniem środków rząd wyznaczałby w PB sposób i częstotliwość raportowania osiągniętych rezultatów w oczekiwanej przez siebie postaci. Ewaluacja przebiegałaby różnymi kanałami, z wykorzystaniem nie tylko własnych informacji sprawozdawczych (np. statystyki rozpatrywanych spraw wniesionych przez obywateli, rozstrzygnięć decyzji administracyjnych, odsetka decyzji organu władzy publicznej uchylonych w wyższej instancji), ale również zewnętrznej oceny działalności, w tym organizacji międzynarodowych czy pozarządowych. Systematycznie gromadzone informacje pozwalałyby centrum na analizę oraz ocenę rezultatów pod kątem wcześniej określonych celów. W tej sytuacji nie byłyby potrzebne sektorowe ustawy i rozporządzenia mówiące o specyficznym raportowaniu. Oprócz tego, wszystkie jednostki objęte budżetem państwa zostałyby zobowiązane do wspólnych obowiązków sprawozdawczych w odniesieniu do wykorzystania środków budżetowych, bilansu, rachunku zysków i strat. Każda administracja, inspekcja, służba, a także inna publiczna jednostka rządowa byłaby zobligowana do przygotowania oraz opublikowania półrocznego i rocznego sprawozdania z działalności.

Uzasadnienie

1. Słabość ministerstw

W centrum państwa – KPRM, ministerstwach, urzędach centralnych – brakuje spójnej i generalnej polityki wobec sektora publicznego. Stosowane od lat w krajach rozwiniętych zarządzanie poprzez cele w Polsce istnieje wycinkowo, a wersja budżetowania zadaniowego to tylko jego imitacja. Centrum nie potrafi korzystać z instrumentów kierowania działalnością swoich instytucji, jak również nie praktykuje zrozumiałego i otwartego komunikowania oczekiwań wobec poszczególnych elementów struktur. Nie ma więc możliwości egzekwowania zadań, w czym przecież mogłoby uczestniczyć – w roli kontrolujących – sami obywatele, media czy organizacje pozarządowe. Tworzone długofalowe strategie i programy rządowe nie mają odpowiedniego przełożenia na bieżącą działalność instytucji publicznych, funkcjonujących w trybie rocznym.

Organizowanie centrum błędnie sprowadza się do podziału tek rządowych i wzmocnienia którejś z instytucji: KPRM, poszczególnych ministerstw, RCL lub ustanawiania kolejnych pełnomocników rządu. Realna praca i koordynacja działań rządu to obecnie przede wszystkim wyzwalanie się z oczekiwań podległych struktur, a nie proces tworzenia spójnych polityk publicznych. Minister oraz otaczający go wiceministrowie obarczani są przez swoje resorty ogromną ilością nieistotnych dla rządu spraw. Przedkłada im się do podpisu stosy obszernych, skomplikowanych lub sformułowanych urzędniczym żargonem decyzji, pism i innych dokumentów, które często dotyczą kwestii czysto technicznych. Wskutek tego ministerstwa oraz KPRM to ociężałe urzędy, często składające się nawet z kilkudziesięciu

departamentów i biur, każdy z dużym pionem administracyjno-obsługowym.

Zaburzeniu ulega też siatka płac centrum. Dyrektorzy departamentów i biur zarabiają więcej niż nadzorujący ich ministrowie i wice-ministrowie. Istnieją też znaczące różnice płacowe pomiędzy takimi samymi stanowiskami pracy w różnych ministerstwach. Członkowie korpusu służby cywilnej 1 stycznia 2016 r. dostali pierwszą od 2008 r. podwyżkę, która w sumie pochłonęła 430 mln zł, co daje średnio 298 zł na osobę i oznacza wzrost funduszu płac o 6 proc.

Niedoceniana jest rola urzędników odpowiedzialnych za tworzenie i analizowanie polityk publicznych. Nie ma właściwego wykorzystania doświadczenia i kompetencji osób zajmujących stanowiska kierownicze. Wykształciła się też praktyka powierzania samodzielnych stanowisk radcy ministra zdegradowanym dyrektorom departamentów, którzy w ten sposób otrzymują szansę utrzymania swego statusu finansowego, bez efektywnego wykorzystania takich osób.

2. Zmora resortowości

Ustrój polskiego państwa bazuje na koncepcji resortu – rozległej, często wielopoziomowej strukturze złożonej z ministerstwa oraz przyporządkowanych mu jednostek (por. *Rada Ministrów Organizowanie centrum i Reorganizacja systemowa resortu finansów*), z którymi związane są zawodowe grupy interesu. Dominują pracownicy poszczególnych branż sektora publicznego (zdrowia, oświaty, pomocy społecznej, aparatu skarbowego, służb), przy zmniejszającym się znaczeniu pozostałych interesariuszy. Prowadzi to do sytuacji, kiedy każdy minister mimowolnie staje się zależny, a zarazem reprezentuje podlegający mu resort. Funkcjonowanie silosowych struktur w połączeniu z medializacją działania państwa utrwala zbiorowe oczekiwania, że minister będzie ręcznie sterował swoim resortem, aż do najniższych szczebli urzędniczych. Z kolei minister pociągany jest do odpowiedzialności za sprawy, na które praktycznie nie ma realnego wpływu. W sytuacjach skrajnych (np. przy dużej wadze problemu, wzmożonym zainteresowaniu mediów lub w okresie wyborczym) ministra zastępuje w tej roli premier.

Brakuje kolegialnej kompetencji RM: ma je oddzielnie premier i poszczególni ministrowie, podczas gdy jednostki organizacyj-

ne państwa są niezależne od woli rządu. Resortowość podkreśla dodatkowo prawo kreowania przez ministerstwa różnych instytucji – paradoksalnie, w obecnym systemie prawnym trudniej zmienić umocowany ustawowo status danego podmiotu niż zakres działania poszczególnego ministerstwa.

Państwo zorganizowane jest w układzie sektorowym. Choć w Konstytucji RP znajduje się zapis, że RM kieruje administracją rządową oraz wykonaniem budżetu państwa (art. 146 ust. 3 i ust. 4 pkt 6), nie ma to odpowiedniego odzwierciedlenia w żadnej z odnośnych ustaw systemowych, tj. ustawie o Radzie Ministrów, działach administracji rządowej oraz finansach publicznych.

Ponieważ kolejne rządy nie decydują się na istotne zmiany w alokacji zadań pomiędzy poszczególnymi urzędami obsługującymi członków RM, zachowują one swą dużą odrębność pod względem kultury organizacyjnej czy zasobów ludzkich. Pracownicy wiążą swój awans i gratyfikacje tylko z własnym urzędem. Niewielki jest też przyływ nowych osób w obrębie samego centrum. A przecież mógłby on pracownikom administracji dawać szerszą od resortowej perspektywę, czy zwiększać gotowość do współpracy i lepszej koordynacji zadań z innymi instytucjami. Obecny stan rzeczy prowadzi do powstawania w urzędach hermetycznych środowisk, które choć gwarantują państwu i rządzącym pamięć instytucjonalną, to również monopolizują wiedzę o tym, jak działać w skomplikowanej administracji i przy rozbudowanych, często sprzecznych regulacjach (zresztą, niejednokrotnie przyczyniając się do ich tworzenia).

Funkcjonowanie w tak silnym układzie resortowym skutkuje również istnieniem wielu korpusów pracowniczych w sektorze publicznym (oddzielnie w urzędach, służbach, szpitalach, szkołach wyższych itp.), posiadających różne reguły. Ustanawiane dla nich specjalne zasady lub odstępstwa od zasad ogólnych tylko utrwalają poczucie odrębności i szczególnej misji. Jednak kluczowym elementem spajającym resortowość korpusu pozostaje wola utrzymania finansowego stanu posiadania i przywilejów socjalnych, czyli maksymalizacja zatrudnienia. Zamiast więc administracji o dobrze rozłożonej specjalizacji, istnieje resortowość i działania *ad hoc*. W konsekwencji prowadzi to do atomizacji struktur, a co za tym idzie – finansów państwa.

Tabela 1. Obecna i proponowana zasada organizacji państwa

Jest	Powinno być
Rządy poszczególnych ministrów	Rządy Rady Ministrów
Wielofunkcyjność struktur: połączenie funkcji strategicznych i operacyjnych	Specjalizacja struktur: rozdzielenie funkcji strategicznych i operacyjnych
Mały zasięg kierowania ministrów: dużo podmiotów w wielopoziomowej strukturze hierarchicznej	Duży zasięg kierowania RM: mało organizacji w strukturze spłaszczonej
Rozproszenie struktur państwa i strumieni pieniędzy publicznych	Konsolidacja struktur państwa i strumieni pieniędzy publicznych
Administracje, służby i inspekcje częściowo resortowe, a częściowo zespolone (w tym samorządowe)	Administracje, służby i inspekcje wyspecjalizowane, jedynie w strukturach podległych RM i danemu ministrowi
Wydawanie poleceń przez ministrów indywidualnym fragmentom struktur	Określanie dla struktur warunków działalności, pożądanych rezultatów i sposobu raportowania
Nacisk na nakłady przy dużym ograniczeniu operacyjnej elastyczności struktur	Nacisk na efekty przy zagwarantowaniu operacyjnej elastyczności struktur
Wiele strumieni pieniędzy publicznych ukształtowanych historycznie i adresowanych do wybranych grup interesu	Budżet, który może podlegać priorytetyzacji i koncentracji na wybranych sferach spraw wspólnych (publicznych)
Wiele korpusów pracowników publicznych na szczególnych zasadach zatrudniania	Jedna grupa pracowników publicznych
Zróźnicowane i niehierarchiczne siatki płac z dodatkowymi źródłami dochodów	Hierarchiczna siatka płac bez dodatkowych źródeł dochodów

II. REORGANIZACJA SYSTEMOWA RESORTU FINANSÓW

Zasadnicza reorganizacja jednego z najważniejszych resortów państwa, czyli Ministerstwa Finansów koncentruje się na nadaniu nowego kształtu i roli urzędowi Ministra Finansów, samemu ministerstwu, służbom skarbowym oraz ich wzajemnym powiązaniom. Ma na celu zarówno zapewnienie sterowności całej struktury, jak i usprawnienie jej funkcjonalności. Propozycje składają się na głęboką zmianę całego modelu działania resortu (Ministerstwa Finansów, służb skarbowych i nowych proponowanych agencji łącznie), otwierając możliwość podjęcia niezbędnych zmian w obszarze danin publicznych i działania całego sektora finansów publicznych: struktur, zatrudnienia i funduszy. Należy równocześnie odejść od przyjętego w 2017 r. połączenia funkcji Ministra Rozwoju i Finansów.

1. Ministerstwo Finansów odpowiedzialne za budżet i struktury państwa

MF powinno stać się właścicielem podejścia makrostrukturalnego. Trzeba w nim scalić zagadnienia zmienionego działu „budżet” (por. *Urząd Skarbowy – daniny publiczne oddzielone od budżetu*), który objąłby ogólną problematykę struktur państwa. Pożądanym jest, by prowadził też systemowe analizy spraw dotyczących zatrudniania i wynagradzania w administracji, podczas gdy podmiotem wykonawczym w kwestiach kadr byłaby KRM (por. *Rada Ministrów, Kancelaria Rady Ministrów i „małe ministerstwa”*).

Umieszczenie działu „budżet” i „administracja publiczna” w MF sprawiłoby, że za cały sektor publiczny oraz dotyczące go sprawy horyzontalne byłby odpowiedzialny jeden resort. Ze względu na decydujący aspekt finansowy organem tym powinien być Minister Finansów. Wdrożenie zmiany wymaga ustawowego dodania działu „administracja publiczna” do gestii Ministra Finansów. Warunkiem skutecznego przygotowania resortu do tej roli jest jednak głębokie przeorganizowanie MF, wraz z przekazaniem zadań o charakterze wykonawczym do innych wyspecjalizowanych struktur przyporządkowanych Ministrowi.

2. Ograniczenie ręcznego sterowania

Aktualne kompetencje Ministra Finansów pozwalają mu oddziaływać bezpośrednio na indywidualne decyzje dotyczące danin publicznych lub wydatków resortów z budżetu i innych źródeł publicznych. Taki stan rzeczy trzeba zmienić.

Należy pozbawić Ministra Finansów prawa wydawania odwołań od decyzji podatkowych (w II instancji), jakie zapadły na niższych poziomach resortu finansów, jak również wydawania decyzji podatkowych (w I instancji). Dotychczasowe prawo, wraz z interpretacjami indywidualnymi prawa podatkowego prowadzi do pozbawienia systemu podatkowego zdolności autoregulacji. Nie można bowiem w nieskończoność usprawniać systemu podatkowego odpowiednią wykładnią prawa, na którą bezpośrednio oddziałuje MF. Rola Ministra Finansów powinna ograniczyć się do rzeczowego kreowania i nadzorowania polityki podatkowej, a nie ręcznego prostowania lub korygowania przez urzędników MF dostrzeganych luk w regulacjach, skutkującego nieustannym nowelizowaniem prawa podatkowego.

Ograniczenie możliwości ręcznego sterowania wydatkami należy rozpocząć od odejścia przez Ministra Finansów od sięgania po rezerwy celowe budżetu państwa. Ustawową przesłanką tworzenia rezerw jest niemożność szczegółowego podziału wydatków na pozycje klasyfika-

cji budżetowej w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej. Dlatego w art. 154 ustawy o finansach publicznych należy zapisać, że podziału rezerw celowych Minister Finansów dokonuje jedynie, kierując się wskazanymi przez wnioskującego dysponenta pozycjami klasyfikacji budżetowej.

3. Podział na 8 departamentów

Resort finansów musi zostać sprofilowany jako narzędzie tworzenia i analizowania polityki państwa w sferze danin publicznych oraz sektora publicznego (wydatków), co wymaga zasadniczego zmniejszenia liczby komórek organizacyjnych na rzecz budowania tych o szerszym zakresie zadań. Zmiana musi być oparta na założeniu, że na swoim poziomie organizacyjnym dyrektor każdej komórki MF odpowiada ostatecznie za kreowanie reguł systemowych w danym obszarze, definiowanie pożądanych efektów zadań wykonawczych jednostek resortowych, nad którymi sprawuje nadzór, a także prowadzenie ich monitoringu. Każda komórka powinna dysponować własnymi kompetentnymi analitykami.

Zamiast 41. departamentów rozdzielonych między kierownictwo resortu, w skład MF wchodziłoby 8 (lub 7) merytorycznych komórek organizacyjnych, ustanowionych i przygotowanych do realizacji zadań o charakterze horyzontalnym, podlegających jedynie Ministrowi Finansów i trzem wiceministrom.

1. Departament Administracji Publicznej (DAP) odpowiadałby za system organizacyjny i finansowy sektora publicznego, w tym system zarządzania jednostkami rządowymi. Powołanie takiej komórki jest konieczne ze względu na skalę wyzwań w tej dziedzinie, zwłaszcza że dotychczasowe próby restrukturyzacji napotykały na administracyjną blokadę. Utworzenie i funkcjonowanie DAP będzie wspierała realizacja postulatu zdefiniowania działu „budżet” (por. *Urząd Skarbowy – daniny publiczne oddzielone od budżetu*), jak również odmienne, szersze podejście do zakresu działu „administracja publiczna”, który byłby włączony do gestii Ministra Finansów. Do kompetencji DAP należałoby również sprawowanie pieczy nad regulowaniem działalności odpłatnej instytucji publicznych.
2. Departament Budżetu (DB) byłby koordynatorem prac RM nad ustawą budżetową, odpowiadając za nadzorowanie procesu jej realizacji i sprawozdawczość. Zadania wymagałyby szerokiej współpracy z urzędami innych członków gabinetu, przy czym obowiązki wykonawcze znalazłyby się w całości w gestii podlegającego komórce Urzędu Budżetu Państwa (por. *Urząd Budżetu Państwa*). Tym samym DB nie wykonywałby żadnych operacji dotyczących przekazywania środków publicznych. Natomiast UBP powierzone byłyby również zadania operacyjne w zakresie zarządzania długiem publicznym oraz gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa.
3. Departament Podatków i Cel (DPC) byłby odpowiedzialny za funkcjonowanie i kreowanie rozwiązań w zakresie całego systemu danin publicznych: podatków, składek, cel oraz opłat publicznoprawnych. Do obszaru jego kompetencji należałoby również nadzorowanie aparatu skarbowego (por. *Urząd Skarbowy – daniny publiczne oddzielone od budżetu*) oraz wyodrębnionego Urzędu do Spraw Odwołań Podatkowych zajmującego się rozpatrywaniem odwołań w sprawach podatkowych (por. *Urząd do Spraw Odwołań Podatkowych*).
4. Departament Bezpieczeństwa Finansowego i Informacji (DBFI) mógłby skonsolidować zadania dotychczasowych

komórek odpowiedzialnych za kontrolę finansową i działania typowe dla skarbowych służb specjalnych⁹. Jedynie w przypadku tej jednej komórki osoby o zadaniach wykonawczych mogłyby być pracownikami MF, a nie funkcjonować w formie jednostki podległej Ministrowi Finansów. Departament ten powinien zajmować się przede wszystkim ściganiem przestępstw w zakresie VAT czy ograniczaniem transferowania zysków do rajów podatkowych.

5. Departament Rozwoju Rynku Finansowego (DRRF), istniejący w obecnej strukturze MF, nadal byłby odpowiedzialny za regulację sektorów rynku finansowego, działania na rzecz utrzymania stabilności finansowej oraz nadzór nad standardami rachunkowości i sprawozdawczości.
6. Departament Polityki Makroekonomicznej (DPM), funkcjonujący w aktualnej strukturze resortu, odpowiadałaby za analizy oraz prognozy ekonomiczne i finansowe. Możliwe byłoby również włączenie DPM do DB, co powiązałoby przygotowywane dokumenty z rzeczywistymi potrzebami polityki budżetowej państwa. Wówczas zmniejszeniu (do siedmiu) uległaby liczba merytorycznych komórek organizacyjnych w MF.
7. Departament Prawny (DP), obecnie działający w MF, mógłby funkcjonować także w nowej strukturze organizacyjnej tego resortu.
8. Departament Zagraniczny (DZ) powstałby z ponownego połączenia spraw dotyczących Unii Europejskiej i innych kwestii międzynarodowych, w które zaangażowany jest urząd Ministra Finansów.

W wyniku wdrożenia koncepcji KRM (por. *Rada Ministrów*) MF powinno stać się jej elementem organizacyjnym, obsługiwanym wspólnie z ministerstwami i KPRM przez centrum usług publicznych (BO). W ten sposób MF nie wymagałoby szczególnych struktur przeznaczonych do zadań *back-office* (zaplecze administracyjne i procesy pomocnicze).

Dzięki zmianie roli urzędu Ministra Finansów można byłoby znacząco zredukować zatrudnienie w MF – część pracowników przeszłaby do zadań operacyjnych w nowo zorganizowanych urzędach podległych Ministrowi Finansów, tj. Krajowym Urzędzie Skarbowym, Urzędzie Budżetu Państwa i Krajowym Urzędzie do Spraw Odwołań Podatkowych. Zmiana ta stanowiłaby dalszy krok po wyodrębnieniu w MF od 1 stycznia 2017 r. Krajowej Administracji Skarbowej.

4. Ograniczenie sieciowania

Możliwość wpływania przez osoby zatrudnione w MF na korzyści związane z uczestnictwem w ciałach kolegialnych (por. *Uzasadnienie*) powinna być radykalnie ograniczona, a w przypadku niektórych organów – kompletnie wyeliminowana. Najpierw należy przeprowa-

dzić wnikliwą analizę, czy za funkcjonowaniem określonych ciał lub udziałem w nich pracowników MF przemawiają dobrze uzasadnione racje. Następnie potrzebne jest wprowadzenie zasady systemowej, że wynagrodzenie nie przysługuje, gdy uczestnictwo wchodzi w zakres obowiązków danego urzędnika. Pomieszczenie funkcji tworzenia polityki w zakresie finansów publicznych z funkcjami wykonawczymi dotyczącymi tych samych obszarów ogromnie zwiększa ryzyko konfliktu interesów, czego – analogicznie, jak w sektorze prywatnym – należy szczególnie unikać.

5. Cztery agencje resortu finansów

Poniżej został przedstawiony zarys koncepcji, wraz ze wskazaniem komplementarności zaproponowanych rozwiązań.

Urząd Skarbowy – daniny publiczne oddzielone od budżetu

Aktualny kształt MF określa łączne ustawowe przypisanie Ministrowi Finansów trzech działów administracji rządowej: „budżetu”, „finansów publicznych” i „instytucji finansowych”. Ten stan należy zakończyć nowelizacją przepisów ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o finansach publicznych. Dodatkowo niejasno przeprowadzona jest linia demarkacyjna pomiędzy zakresem działów: „budżet” i „finanse publiczne”. Docelowo chodziłoby o rozdzielenie pomiędzy te dwa działy odpowiedzialności za:

- kwestie nadzoru i kontroli działalności, także finansowej, w ramach sektora finansów publicznych;
- sprawy dotyczące wykonywania budżetu państwa;
- system finansowania sfery budżetowej i samorządu terytorialnego.

Należałoby zatem dokonać następujących zmian w wybranych przepisach ustawy o działach administracji rządowej i powiązanych z nią ustawach:

- dział „budżet” objąłby ogólną odpowiedzialność za kształtowanie zasad finansowania całego sektora finansów publicznych oraz koordynację budżetową;
- dział „finanse publiczne” zostałby przemianowany na „daniny publiczne”, obejmując sprawy podatków i składek, a także koordynację opłat publicznoprawnych.

Realizacja tej propozycji pozwoli zaakcentować, że sprawy wydatków są koncepcyjnie oraz kompetencyjnie oddzielone od danin. Obecnie oba te obszary w oczach resortowych urzędników się łączą, co – zwłaszcza w permanentnie słabej sytuacji fiskusa¹⁰ – zachęca do ręcznego sterowania w obszarze podatków i wydatków (por. *Reorganizacja systemowa resortu finansów i Ograniczenie ręcznego sterowania*).

Przeddefiniowanie ról i odpowiedzialności w resorcie finansów wymaga przedstawienia docelowego modelu organizacyjnego służb skarbowych Ministra Finansów. I tak, Urząd Skarbowy (US) powinien powstać z konsolidacji wszystkich urzędów skarbowych¹¹.

⁹ Obszar jest obecnie nadzorowany przez jednego wiceministra finansów.

¹⁰ Dodatkowo niekorzystne jest uznanie w ustawie o działach spraw gospodarowania mieniem Skarbu Państwa za oddzielnych od kwestii finansów publicznych, mimo że Konstytucja traktuje sprawy finansów publicznych łącznie (art. 218). Niedostatecznie natomiast zaakcentowane jest, iż dział „Skarb Państwa” zawiera również kwestie dotyczące mienia samorządu terytorialnego (art. 25 ustawy o działach administracji rządowej), bo przecież samorząd terytorialny to zdecentralizowana forma działalności państwa. Porządkującym byłoby wskazanie w dziale „Skarb Państwa”, iż obejmuje on również tę problematykę. Jeżeli z gestii ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa został wyłączony i rozdyskrebowany pomiędzy innych dziedzinowych ministrów nadzór nad państwowymi spółkami, przedsiębiorstwami i fundacjami (na skutek likwidacji Ministerstwa Skarbu Państwa), wówczas celowe byłoby rozszerzenie działu „budżet” o systemowe sprawy dotyczące gospodarowania mieniem.

¹¹ W strukturach 16 izb skarbowych działa łącznie 362 urzędów skarbowych.

Byłby jedną ogólnopolską administracją działającą w formie agencji rządowej, odpowiedzialną za pobór podatków. W jego gestii znalazłby się bezpośredni kontakt z podatnikami, wydawanie decyzji podatkowych w I instancji, obliczanie i rozliczanie podatków, a także egzekucja administracyjna danin.

Dyrektor US musi być wybierany przez MF i pełnić funkcję organu podatkowego. Obszar właściwości miejscowej dyrektora stanowiłby cały kraj, a decyzje w jego imieniu wydawaliby upoważnieni pracownicy z biur terenowych. Struktury organizacyjnej US nie ustalałby jego dyrektor, ale rząd według propozycji MF (por. *Minister Finansów menadżerem finansów publicznych*). Wskazywałby zarówno biura odpowiadające za obsługę podatników, jak również określał zasady działania ich oraz innych wyspecjalizowanych jednostek US (np. biura do obsługi dużych podatników, spraw egzekucji administracyjnej, centrum obliczeniowego). Dyrektor US odpowiadałby za funkcjonowanie całego swojego urzędu, podział zasobów osobowych, finansowych i majątkowych w ramach jego struktury, a także jednolitą wykładnię przepisów podatkowych. Kompetencje powoływania szefów struktur terenowych pozostałyby w gestii MF, natomiast dyrektor byłby odpowiedzialny za zatrudnianie pozostałych pracowników.

Urząd Danin Publicznych – konsolidacja US, ZUS i KRUS

Reorganizacja US, rozpoczęta poprzez utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej (KAS, por. *przypis 5*) może stanowić pierwszy etap tworzenia jednej administracji daninowej. Drugim etapem byłoby skonsolidowanie aparatu skarbowego z zadaniami i strukturami ZUS oraz Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) w jeden Urząd Danin Publicznych (UDP). Proces ten powinien odbywać się równolegle z konsolidacją aparatu skarbowego w US, co pozwoli na przygotowanie struktur do końcowego etapu połączenia w jedną organizację.

Integracja administracji ma za zadanie połączenie funkcji poboru i kontroli danin (podatków, ceł, składek na ubezpieczenia społeczne). Przeprowadzona w ciągu 2 lat reforma powinna doprowadzić do zdecydowanego uproszczenia struktur: z obecnego poziomu około tysiąca do kilkudziesięciu jednostek organizacyjnych. Przy spłaszczaniu szczebli organizacyjnych i decyzyjnych na poziomie centralnym oraz wojewódzkim chodzi o łączenie funkcji, a nie podatków, czego przykładem mogłoby być połączenie wywiadu skarbowego i celnego. Równolegle musi nastąpić skonsolidowanie w przepisach prawa materialnego dwóch procesów: (1) poboru, (2) naliczania i kontroli składek oraz podatków najpierw dochodowych, a następnie pośrednich.

Urząd do Spraw Odwołań Podatkowych

Od decyzji wydanych przez dyrektora US (lub UDP) służyć będzie odwołanie do specjalnie w tym celu wyodrębnionej agencji – Urzędu do Spraw Odwołań Podatkowych (USOP), podległego MF. W ten sposób MF zostanie pozbawione możliwości ręcznej ingerencji w poszczególnych sprawach podatkowych i będzie musiało skoncentrować się na funkcjonowaniu systemu podatkowego, biorąc za to realną odpowiedzialność.

Konieczna jest tu istotna zmiana podziału zadań i struktur administracji, która pozwoliłaby na zobiektywizowanie rozpatrywania spraw dotyczących obywateli, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych czy samorządów. Zajmowanie się odwołaniami od decyzji wydanych w I instancji w żadnym wypadku nie może

odbywać się w ramach tej samej administracji. Jest to kluczowe, zwłaszcza w świetle postulowanej konsolidacji organizacyjnej urzędów skarbowych w US, a także propozycji, by MF nie posiadał uprawnień organu II instancji w sprawach podatkowych. Niezbędne więc będzie organizacyjne rozdzielenie ciał odpowiedzialnych za działania w I i II instancji.

Oznaczałoby to utworzenie osobnej struktury dla administracji skarbowej – Urzędu do Spraw Odwołań Podatkowych. Podlegałby on MF jako ministrowi właściwemu ds. danin publicznych i odpowiadał wyłącznie za rozpatrywanie oraz publikowanie odwołań od decyzji w zakresie różnych danin. Dzięki precyzyjnie określonej specjalizacji i transparentnej misji USOP podlegałby łatwiejszej kontroli merytorycznej, politycznej i społecznej. Urząd wspierałaby pośrednio system nadzoru nad prawidłowością działania US – dzięki analizie każdego z wniesionych odwołań, *de facto* kontrolując efektywność jego działania, wpisałby się w rolę Rzecznika Podatników.

Wyodrębniony urząd powinien być zorganizowany analogicznie do US. Ponieważ jednak nie spoczywa na nim dominujący ciężar usług *front-office* (bezpośrednia obsługa klienta), jaki jest udziałem US, struktura terenowa (liczba biur) USOP powinna być mniej rozbudowana, a bardziej scentralizowana z uwagi na wymóg spójności i komplementarności publikowanych odwołań na poziomie państwa.

Urząd Budżetu Państwa

Z kolei Urząd Budżetu Państwa (UBP) powstałby z wyłączenia z MF wszystkich zadań o charakterze wykonawczym, związanych z technicznymi aspektami planowania budżetowego, odpowiedzialnością operacyjną za przekazywanie środków do rozliczeń z budżetu Unii Europejskiej, udzielaniem gwarancji, poręczeń i pożyczek, a także zaciąganiem i spłatą zobowiązań dłużnych Skarbu Państwa. W UBP zebrane byłyby również wszystkie dotychczasowe funkcje dysponentów części budżetowych, dotyczące technicznego przekazywania pieniędzy dla struktur resortowych oraz dotacji i subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego (jeżeli utrzyma się obecny system finansowania wspólnot z redystrybucji budżetowej, a nie zostanie wprowadzony lokalny PIT). UBP zbudowany byłby w oparciu o część kadr odpowiedzialnych za te zadania w dotychczasowym pionie budżetowym MF oraz pracowników z komórek innych dysponentów części budżetowych, m.in. różnych ministerstw. Zmiana stwarza możliwość restrukturyzacji zatrudnienia pod względem ilości i jakości w nowych komórkach organizacyjnych.

Kierowany przez Dyrektora UBP nie posiadałby struktur terenowych. Jego głównym klientem byłiby dysponenci budżetowi (także inni ministrowie), rządowe jednostki sektora finansów publicznych, a także samorządy terytorialne, czyli instytucje, które otrzymują płatności budżetowe lub ich dokonują.

Szefowie czterech ww. agencji będą funkcjonowali w ramach czytelnego mandatu, wynikającego z klarownego wytyczenia zakresu odpowiedzialności i kompetencji zarządczych w odniesieniu do swych urzędów. Ze strony MF partnerem do roboczej współpracy byłby dla US Dyrektor DPC, zaś dla UBP – Dyrektor DB (por. *Ograniczenie ręcznego sterowania*), a także inni pracownicy ich komórek. W analogiczny sposób powinna zostać też zorganizowana administracja celna, przy czym instancją odwoławczą od jej decyzji mogłoby być również USOP. Urzędy kontroli skarbowej straciłyby w tej sytuacji rację bytu.

6. Dokończenie informatyzacji

W ciągu dwóch lat powinno nastąpić w Polsce połączenie zarządzania danymi typu *Big Data* (obecnie zdublowane bazy ZUS i Ministra Finansów to co najmniej 120 terabajtów). Kompleksowy System Informatyczny ZUS, wykonujący około 100 mln operacji księgowych miesięcznie, powinien stać się punktem wyjścia dla powiązanych z nim programów Ministerstwa Finansów, w tym typu e-Deklaracje, które mogłyby osiągnąć w krótkim czasie stan objęcia 100 proc. najważniejszych tytułów podatkowych (PIT, CIT, VAT) w obsłudze elektronicznej. Dzięki zintegrowaniu systemów IT, oferujących nowoczesne narzędzia informatyczne i dokonywanie analiz ryzyka, można skuteczniej sprawdzać rezultaty działalności skonsolidowanych służb skarbowych, szczególnie w obszarach podatków pośrednich (VAT i akcyza). Połączone bazy danych ZUS i MF zapewnią też lepszy monitoring miesięczny najważniejszych transakcji w państwie (przepływów pieniężnych w podatkach oraz przepływów składek ubezpieczeniowych).¹²

Równoległe powinien zostać przyjęty prosty klucz dostępu klienta ZUS i administracji skarbowej do wypełniania deklaracji podatkowych czy składkowych (w postaci profilu zaufanego lub innego środka identyfikacji, np. *credentiali* bankowych), przy ograniczeniu nieefektywnych baz danych, wykorzystujących dane osobowe podatników dla celów kontrolno-represyjnych. Obywatel musi dysponować intuicyjnym narzędziem kontaktu z państwem, zaś propozycja dogłębnych zmian w aparacie skarbowym została rekomendowana przez misję techniczną Międzynarodowego Funduszu Walutowego w Polsce.¹³

7. Minister Finansów menadżerem finansów publicznych

Minister Finansów powinien stać się organizatorem procesu maksymalnie efektywnego dostarczania wartości dodanej ze środków publicznych. Wymaga to przekształcenia jego roli z księgowego budżetu państwa w menadżera finansów publicznych, który pomaga przekładać polityczne decyzje gabinetu na procesy ekonomiczne.

Minister Finansów, mając z jednej strony zbieżność celów, a z drugiej działając w kontradiktoryjnej procedurze z nowymi agencjami wykonawczymi (US, UBP, USOP, UDP), prezentowałby propozycje działań resortu finansów na Radzie Ministrów. Ta przyjmowałaby lub odrzucała jego wnioski, bez możliwości ich modyfikacji, aby minimalizować możliwość przetargu politycznego na poziomie ministrów. Premier i RM mogliby stosować środki korygujące skutki decyzji resortu finansów pod kątem efektywności ekonomicznej prawa (np. wyznaczając wspólne KPI dla MF i agencji wykonawczych), ograniczając obecne podejście purystyczno-jurysdykcyjne.

Zdefiniowanie takiej roli MF wymaga odejścia od podziału budżetu państwa na części budżetowe, skoncentrowania w budżecie środków publicznych poprzez likwidację wielu różnych strumieni pieniędzy, stanowiących w istocie osobne i samodzielne budżety innych resortów, np. funduszy celowych. W zasadniczy sposób musi zostać przeorganizowany proces budżetowy, tak by opierał się na faktycznym budżetowaniu z centrum do dołu (ang. *top-down budgeting*). Tak samo konieczne jest wdrożenie bardziej rygorystycznej reguły wydatkowej, dzięki której proces budżetowy będzie się odbywał w silniej dyscyplinujących warunkach, wymuszając

racjonalne wybory i faktyczne priorytetyzowanie wydatków przez RM. Wspomagałoby to MF w jego staraniach mających na celu podniesienie efektywności polityki podatkowej i wydatkowej państwa oraz minimalizowanie deficytu finansów publicznych.

Uzasadnienie

1. Rozrośnięte Ministerstwo Finansów

MF stanowi drugi po Ministerstwie Spraw Zagranicznych tak rozbudowany urząd w centrum rządu. Pracuje w nim 2126 osób (2016 r.), a struktura składa się z 41 departamentów i biur, nadzorowanych obecnie przez Ministra Rozwoju i Finansów, 6 podsekretarzy stanu (liczba ta dochodziła w niektórych latach do 11), 2 sekretarzy stanu i dyrektora generalnego. Kompetencje oraz odpowiedzialność za poszczególne sprawy bywają mało czytelne, a wiele komórek wykonuje te same lub zbliżone zadania. Problem ten dotyczy obu kluczowych pionów MF: podatkowego, złożonego z 5 komórek pod 3 wiceministrami oraz budżetowego, obejmującego 6 komórek podległych 2 wiceministrom. Organizacja wewnętrzna pionu budżetowego odpowiada strukturze resortów, służąc do nadzorowania procesu planowania i wykonywania środków publicznych będących w ich dyspozycji. Struktura resortu ulega za czasów kolejnych rządów kosmetycznym korektom polegającym na zmianach nazw oraz migracji komórek do nowych (pod)sekretarzy stanu o fluktuujących kompetencjach (por. *Schemat 1*).

W obecnym układzie organizacyjnym w MF nie ma klarownego podziału odpowiedzialności. Urzędnicy wyższego szczebla powtarzają schemat znany kolejnym rządóm – decydenci nie chcą ingerować w organizację resortu finansów, bojąc się załamania dochodów podatkowych czy eksplozji wydatków z budżetu państwa. Władza wynikająca z ustaw i rozporządzeń tylko formalnie należy do Ministra Finansów, w praktyce zależy od jego urzędników.

Struktury MF funkcjonowały podobnie w okresie PRL, gdy rozdzielano finanse skierowane do tzw. sektora nieprodukcyjnego (Departament Finansowania Sfery Budżetowej) i tzw. sektora produkcyjnego (Departament Finansowania Sfery Gospodarczej). Z kolei struktury w zakresie dysponowania środkami na programy i projekty europejskie (Departament Instytucji Płatniczej) są zdublowane przez departamenty istniejące w aktualnym Ministerstwie Rozwoju. Rozczłonkowanie spraw pomiędzy tak wiele komórek nadzorowanych przez różnych wiceministrów MF redukuje przestrzeń odpowiedzialności dyrektorów poszczególnych departamentów. W sytuacji, gdy najważniejsze jest doraźne reagowanie na problemy (np. spadające lub niskie wpływy podatkowe), rozproszone po różnych miejscach kwestie systemu podatkowego i finansów publicznych schodzą na dalszy plan. Działanie MF naznaczone jest przez to dużą dozą inercji i spycha na dalszy plan sprawy systemowe.

MF należy do ministerstw, oferujących najlepsze płace swoim urzędnikom. Dyrektorzy biur i departamentów zarabiają średnio 13990,77 zł miesięcznie, naczelnik wydziału, radca ministra czy starszy ekspert służby celnej – 8600 zł, referent – 4400 zł. Na tym tle pensja 11641,07 zł dla sekretarza stanu, 11 tys. zł podsekretarza stanu i 12-13 tys. zł ministra nie wygląda szczególnie imponująco.

¹² Wprowadzenie przez MF instrumentu w postaci Jednolitego Pliku Kontrolnego (od 1 lipca 2016 r. dla dużych podmiotów, a od 1 lipca 2018 r. dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, w tym już od 1 stycznia 2017 r. ewidencji zakupu i VAT dla małych i średnich) jest działaniem pozwalającym na statystyczną analizę nieprawidłowości w podatkach VAT, PIT i CIT, ale nie obejmuje składek na ZUS i KRUS.

¹³ Republic of Poland, Technical Assistance Report – Tax Administration – Modernization Challenges and Strategic Priorities, IMF Country Report No. 15/112.

Dodać jeszcze należy, że w 2016 r. średnia premia w MF wyniosła 587 zł, a kolejne 230 zł resort wypłacał w formie premii uznaniowej.

Poza tym urzędnicy resortu finansów zwyczajowo mieli możliwość dodatkowego zarobkowania. Zapewniało to uczestnictwo w różnego rodzaju ciałach kolegialnych: radach nadzorczych agencji rządowych i spółek kapitałowych, komisjach, komitetach czy radach. Obecnie dwóch podsekretarzy stanu i szereg osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej zasiada w radach nadzorczych m.in. Agencji Mienia Wojskowego (AMW), ZUS, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), Agencji Rozwoju Przemysłu, Agencji Nieruchomości Rolnych, Narodowego Centrum Sportu – Rozliczenia Sp. z o.o., Poczty Polskiej S.A., BondSpot S.A., Polskich Kolei Państwowych – PKP PLK S.A., PKP S.A., PKP Intercity S.A., Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), Krajowego Funduszu Kapitałowego BGK, Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Zajmują również stanowiska w radach lub komisjach powoływanych w drodze ustawy, otrzymując za to wynagrodzenie. Można wymienić tu choćby Komisję Egzaminacyjną do Spraw Doradztwa Podatkowego, Komitet Standardów Rachunkowości, Główną Komisję Orzekającą o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych czy resortową komisję orzekającą w tych sprawach przy MF. Sama Komisja Egzaminacyjna do Spraw Doradztwa Podatkowego składa się z 60 członków powoływanych przez ministrów, wśród których musi być co najmniej 20 urzędników z MF i służb skarbowych (obecnie Krajowa Administracja Skarbowa). Niektóre z tych ciał dysponują też monopolem przyznawania uprawnień zawodowych, co stwarza możliwość sieciowania. Najbardziej znaczącą rolę odgrywają tu wyżsi urzędnicy MF, będący bezpośrednimi i pośrednimi beneficjentami dodatkowego zarobkowania.

Ponadto, ministerstwo wydaje decyzje administracyjne w sprawach podatkowych, czyli stosuje prawo przy wykonywaniu władzy publicznej wobec danego podmiotu. W zakresie danin publicznych odwołania od takich decyzji, wniesione przez zainteresowanych, rozpatrują jednostki wyższego szczebla administracji resortu finansów. Niekiedy wręcz funkcję organu I i II instancji pełni Minister Finansów. Oznacza to, że władza publiczna, rozpatrująca odwołania, decyduje lub ma istotny wpływ na obsadę stanowiska decydenta pełniącego funkcję organu w I instancji. Co więcej, sposób rozpatrywania odwołania może być obciążony naturalną tendencją do działania zgodnie z interesem resortu finansów, którego pracownikiem jest osoba rozpatrująca sprawę. Problem może ulegać nasileniu w sytuacjach, kiedy MF świadome nie najlepiej sformułowanych regulacji lub motywowane politycznie do przeprowadzania dużej zmiany polityki społeczno-ekonomicznej oczekuje odpowiednich wykładni. Taki sposób ukształtowania instytucji odwoławczych nie wspiera realizacji zasady nieingerowania w istotę rozstrzygnięcia sprawy załatwianej w drodze decyzji administracji, gdyż istnieje duże ryzyko uznaniowości i subiektywności. (Próbę odpowiedzi na ten problem podjęto w zmianach w Kodeksie Postępowania Administracyjnego – KPA, które weszły w życie 1 czerwca 2017 roku.) Tak skonstruowana administracja nie posiada też wewnętrznej zdolności do samonaprawy – skoro MF ma możliwość dowolnego interpretowania zawyżonych i niejednoznacznych przepisów, brakuje silnych bodźców do korekty wadliwego ustawodawstwa. Problem ten w Polsce odnosi się szczególnie do sfery danin publicznych.

2. Rozproszenie finansów

Pochodną zatowarowanej struktury organizacyjnej państwa (por. rozdział *Administracja i instytucje*) jest układ finansów publicznych. Zatem to kwestie organizacyjne, a nie realizacja zadań czy potrzeb determinuje cały proces planowania i wykorzystania środków. W ten sposób finanse stają się narzędziem resortowo rozłożonej redystrybucji. Skutkuje to inercją i poszerzaniem przez ministerstwa projektu budżetu z każdym kolejnym rokiem. Nadrzędnym zaś celem danego resortu staje się maksymalizacja możliwości wydawania zaplanowanych w danym roku pieniędzy, zamiast koncentracji na efektywnie realizowanych zadaniach, w tym wymagających skutecznej koordynacji między resortami. Decydemtom może się wydawać, że tak funkcjonującymi finansami publicznymi udaje się elastycznie zarządzać, asygnując z nich dodatkowe środki na *ad hoc* wprowadzane polityki (od wspierania rodzin, przez opiekę nad seniorami, aż po obronność), kosztem innych celów o mniejszym w danym momencie priorytecie politycznym. W rzeczywistości jednak się to nie udaje, co najlepiej obrazuje rosnący dług publiczny i zobowiązania, a także permanentny deficyt na poziomie ok. 3 proc. PKB.

Wydatki budżetowe planuje się i wykonuje dla każdej części budżetowej, a co najmniej jedną częścią dysponuje każdy minister. Części obejmują albo strumienie pieniędzy kierowane z tzw. centrali (ministerstwa) jako dotacje, albo przekazywane w dół struktury resortowej na działalność poszczególnych organizacji objętych budżetem państwa. Rezultatem tej utrwalonej koncepcji jest brak efektywnej alokacji zasobów pomiędzy resortami, której mogliby dokonywać poszczególni ministrowie, a nie wyłącznie urzędnicy MF. Przy aktualnie obowiązującej *stricte* wertykalnej konstrukcji nie ma w obrębie budżetu miejsca na transparentne, poziome przepływy finansowe. Dla samej administracji rządowej wydzielonych jest ponad 80 części budżetowych, a w wielu przypadkach ich samodzielnymi dysponentami są szefowie urzędów regulacyjnych i centralnych.

Do tego dochodzą ponad 24 fundusze celowe¹⁴, będące osobnymi, teoretycznie samobilansującymi się budżetami pod kierunkiem ministerstw. Ich wydatki wyniosły ok. 20 mld zł (2016 r.). Tymczasem charakter zadań w żaden sposób nie uzasadnia wyodrębniania. To samo dotyczy państwowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, również objętych oddzielnymi budżetami, m.in. NFZ, PFRON, NFOŚiGW. Status organizacji podkreśla nadanie jej osobowości prawnej. Łącznie te różne samodzielne byty odpowiadały aż za 150 mld zł wydatków (2016 r.).

Obecnie deklarowane wieloletnie strategie programowe, a nawet pomniejsze polityki resortowe nie mają żadnej rozsądnej korelacji z rocznym budżetem, którego proces planowania stanowi cel sam w sobie i nie służy realizacji zamierzeń politycznych. W aktualnym planowaniu budżetowym przyjęto zasadę, że jednostki dostają podobne środki, jak w roku poprzednim, indeksowane o wskaźnik inflacji.

W resortowo ukształtowanej Polsce budżet państwa i inne źródła publiczne są szczególnie zagrożone roszczeniami różnych grup interesu, a przestrzeń do realokacji zasobów publicznych w obrębie sektora finansów publicznych jest niewielka.

Aktualny budżet obejmuje zasoby finansowe historycznie przypisane poszczególnym resortom. Przy stałej walce o utrzymanie w ryzach i tak ujemnego wyniku finansów państwa Minister Finansów ma związane ręce specyficznie pojmowaną rolą „strażników” budżetu,

14 Bez uwzględnienia pięciu funduszy celowych związanych z ubezpieczeniami społecznymi, których wydatki wynoszą 214,9 mld zł (2014 r.).

w jakiej występują urzędnicy tzw. pionu budżetowego MF. Brakuje mu przestrzeni do wygospodarowania pieniędzy na nowe inicjatywy, ponieważ w MF nie ma systemowej refleksji nad wydatkami w poszczególnych sferach i – szerzej – w ogóle nad mechanizmami w sektorze finansów publicznych. Urzędnicy MF zwyczajowo blokują opracowanie i wdrożenie takich rządowych ustaw lub szukają środków na projekty nieopłacalne z punktu widzenia budżetu, rozporządzeń czy strategii, dla których należy znaleźć finansowanie. W tak uproszczony sposób Minister Finansów recenzuje zamierzenia merytoryczne poszczególnych resortów, co futrudnia współpracę z innymi członkami gabinetu.

3. Niegospodarność państwa

Źródła wielu nieefektywnych działań państwa nie tkwią w zbyt małych środkach, ale w wadliwej zasadzie działania finansów państwa, które nie bazują na bodźcach zmuszających do efektywnego zarządzania zasobami. W systemie utrzymano filary gospodarki PRL, takie jak konstrukcja jednostki budżetowej, gdzie – jako w podstawowej formie organizacyjnej państwa – wydatki są fundamentalnie niezależne od dochodów. Otrzymuje ona pieniądze na funkcjonowanie, co przy ścisłym przestrzeganiu zasady roczności budżetu zachęca głównie do konsumpcji środków, zamiast oszczędzania. Wpływy budżetowe w całości gromadzone są centralnie, stąd nieistotne jest ich źródło (podatki, opłaty, mandaty, wpływy z majątku itp.). Jeśli poszukujemy dochodów, nie podejmujemy świadomej decyzji, kto na nich skorzysta, a kto poniesie koszt fiskalny lub ekonomiczny. Skoro system budżetowy nie tworzy czytelnych zależności pomiędzy usługą publiczną a odpłatnością za nią, skłania do maksymalizowania dostępnych tytułów dochodowych. Takie działanie jest tym bardziej stosowane, im większe trudności przeżywają finanse publiczne. Chroniczny niedobór w centralnej kasie sprawia, że akceptuje się doraźne rozwiązania pro-fiskalne prowadzące m.in. do niestabilności przepisów podatkowych, różnych wykładni oraz opresyjnych zachowań aparatu kontroli.

Gorset prawny i organizacyjny, w jakim działają PJB, wypycha dużą część działalności państwa poza budżet, tworząc w poszukiwaniu większej elastyczności kolejne patologie organizacyjne. Sprzyja to atomizacji liczby i form państwowych osób prawnych sektora finansów publicznych oraz powstawaniu form hybrydowych w postaci prowadzenia działalności państwa przy pomocy spółek i fundacji lub kolejnych podmiotów z nimi powiązanych.

Dlatego panuje stan permanentnego niedoboru. Rokrocznie, by zyskać przestrzeń do reperowania zaplanowanego deficytu, MF prowadzi kolidującą z uprawnieniami innych ministrów politykę utrudniania lub blokowania realizacji niektórych zadań rządowych. Polega ona na ręcznym uwalnianiu rezerw celowych, które – co symptomatyczne – z roku na rok są coraz wyższe. Przykładowo, w 2014 r. obejmowały 82 wyodrębnione zadania, na które planowano przeznaczyć 23,3 mld

zł, co stanowiło aż 7,5 proc. wydatków budżetowych (opiewających na 312,5 mld zł za 2014 rok).

System finansów publicznych odsłania fundamentalną sprzeczność interesów pomiędzy resortami a MF – ministerstwa starają się wydać maksymalną ilość środków publicznych, co MF utrudnia, żeby nie dopuścić do bankructwa państwa. Rządzi logika ponoszonych nakładów, a nie efektów wydatkowania pieniędzy publicznych. Najmniej liczy się realizacja danego zadania publicznego, co rodzi poczucie kryzysu państwa i zapaści zarządzania.

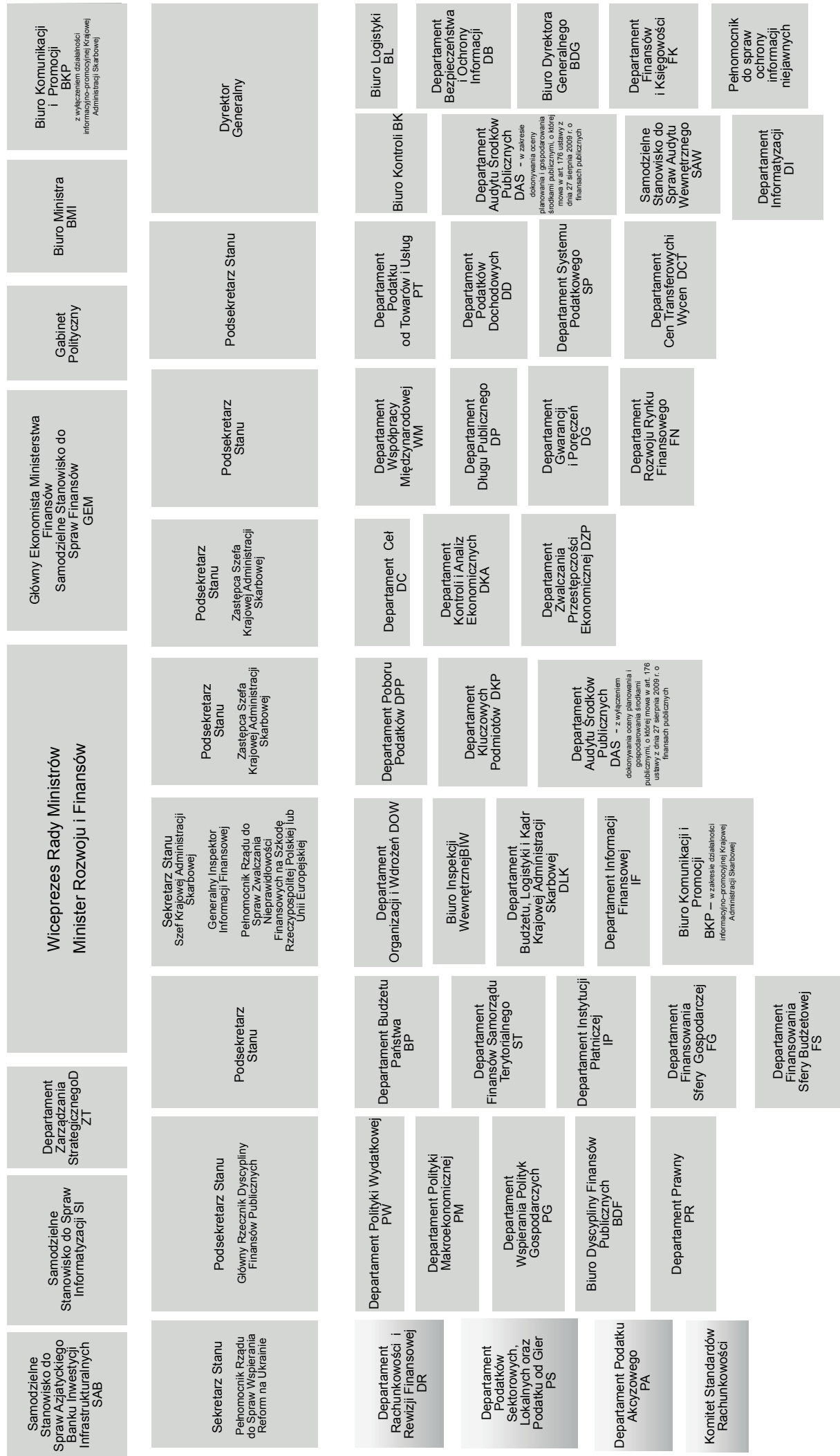
Opisany sposób organizacji nie sprzyja jakiegokolwiek zdolności systemu do autoregulacji. Pozwala bowiem poprzez doraźne rozwiązania, odpowiednią interpretację, rozpatrywanie spraw administracyjnych w obu instancjach lub kolejnymi naprędce formułowanymi przepisami jedynie realizować krótkookresowe cele, np. z zakresu fiskalnego. Niebogate, a do tego zadłużone państwo akceptuje takie rozwiązania, gdyż nie istnieje rzetelny audyt.

Również z badań i porównań międzynarodowych wyłania się bardzo niekorzystny obraz funkcjonowania polskiego sektora publicznego. W 2011 r. OECD opublikował obszerną analizę, z której wnioski posłużyły m.in. do opracowania programu reform strukturalnych w Grecji po kryzysie finansowym z 2008 r. W dokumencie tym na pierwszych trzech miejscach znajdują się kraje, które odniosłyby największe korzyści mierzone wyższą dynamiką PKB w okresie 5 i 10 lat po przeprowadzeniu reform systemowych: Belgia, Grecja i Polska¹⁵. Jako jedna z kluczowych reform do przeprowadzenia w Polsce postrzegana jest przebudowa finansów publicznych, w tym systemu podatkowego, który jak w soczewce koncentruje wszystkie (nie)efektywności systemowe każdego państwa. Polska okazuje się miejscem, w którym koszt ściągania podatków jest jednym z najwyższych spośród wszystkich krajów rozwiniętych, a udział płac i koszty technologii informatycznych (IT) w wydatkach ogółem aparatu skarbowego – odpowiednio – jednym z najwyższych i najniższych.

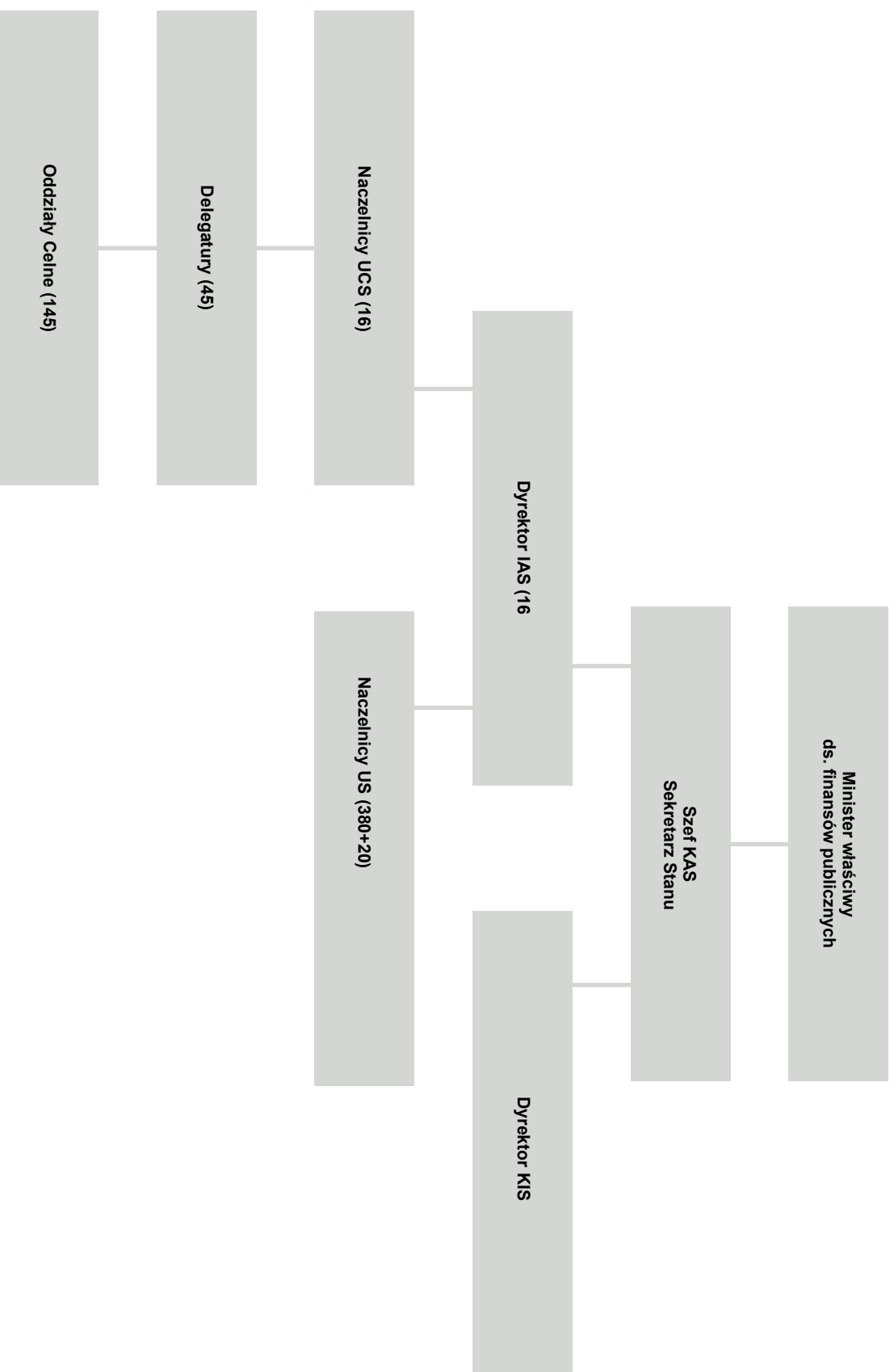
W obszarze finansów państwa nie ma już prostych recept, które zastąpiłyby strukturalną i organizacyjną reformę resortu finansów. Rekomendowane rozwiązania pomogą zainicjować proces głębszych zmian w finansach publicznych, które przyczyniłyby się do skokowego podniesienia sprawności funkcjonowania państwa polskiego. Przekształcenie roli Ministra Finansów z księgowego budżetu w menadżera finansów publicznych pracującego dla Premiera jest warunkiem powodzenia całego procesu.

Postulat głębokiej reorganizacji resortu finansów wymaga konsekwentnej realizacji większości sformułowanych rekomendacji w niniejszym rozdziale, gdyż wybiórcze i niepełne reformy mogą tylko doprowadzić do dalszej zapaści całego systemu.

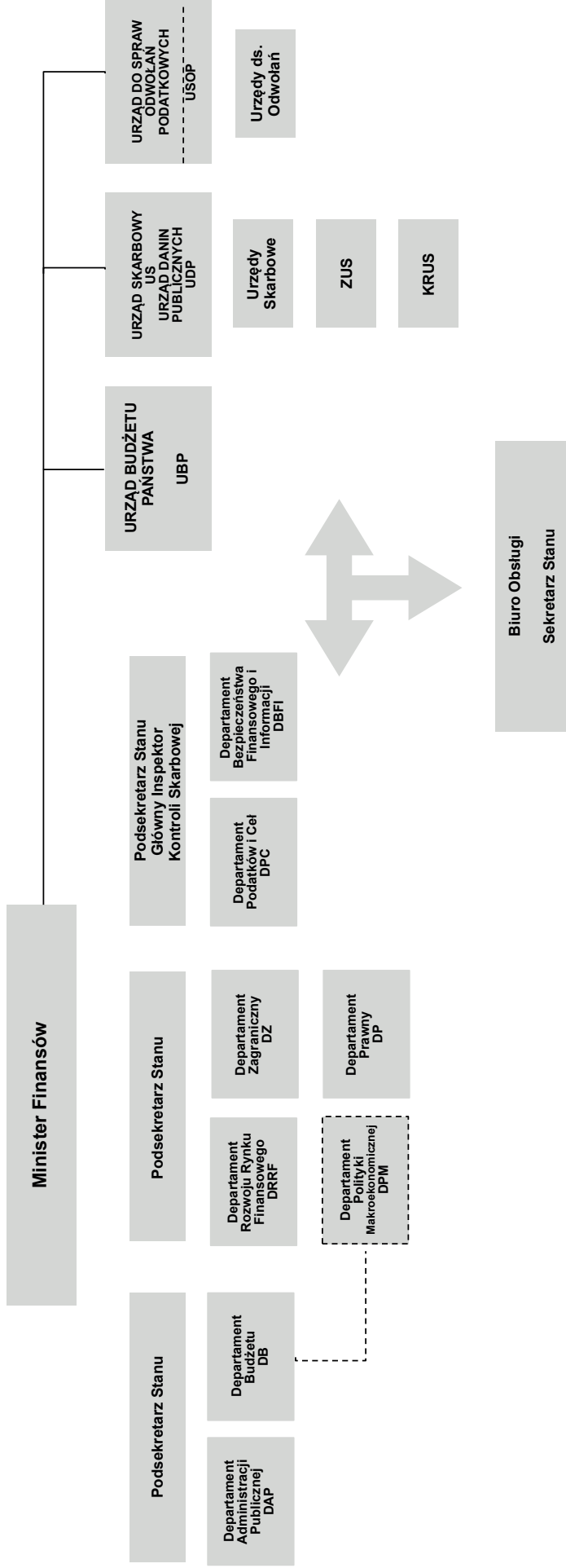
PROPONOWANA STRUKTURA RESORTU FINANSÓW



STRUKTURA KRAJOWEJ ADMINISTRACJI SKARBOWEJ



SCHEMAT ORGANIZACYJNY MINISTERSTWA FINANSÓW 2017



- Legenda:
- ↳ Struktura hierarchiczna organizacji
 - ↔ Struktura macierzowa organizacji
 - .-.- Dodatki komórki organizacyjne

III. ADMINISTRACJA

I INSTYTUCJE

1. Zmiana konstrukcji jednostki budżetowej

Należy przeprowadzić reformę państwowych jednostek budżetowych (dalej objętych budżetem państwa), tak by powstała zależność między realizacją dochodu a wydawaniem pieniędzy. Byłoby to neutralne dla finansów publicznych.

Prawo innych krajów nie nakazuje tworzenia w jednostkach organizacyjnych objętych budżetem państwa stanowisk księgowych, ale np. zobowiązuje do „zapewnienia właściwej obsługi rachunkowo-kasowej”. Przy takim rozwiązaniu realne stałoby się w Polsce scentralizowanie odpowiedzialności i wszystkich operacji finansowych budżetu państwa. Możliwość swobodnego ustalania zasad działania służb finansowych oznacza również oszczędności.

Forma organizacyjna, jaką jest jednostka budżetowa, nie musi też „zabijać” efektywności jej działania: można bowiem uzależnić uruchomienie środków na jej wydatki od zrealizowanych dochodów albo spełnienia innej przesłanki. Określi się wówczas, że do czasu niezrealizowania dochodów w określonej proporcji, nie zostaną uruchomione środki na sfinansowanie danego celu, np. wypłat nagród i premii.

W trakcie roku budżetowego dysponent miałby obowiązek przeglądu efektu działalności podległych lub nadzorowanych jednostek organizacyjnych, gdzie sankcją byłby obowiązek restrukturyzacji poprzez włączenie od kolejnego roku budżetowego do istniejących struktur jednostek nie spełniających celów, do realizacji których zostały powołane. Tego rodzaju retorsja byłaby sygnałem dla kadry kierowniczej, że brak dbałości o realizację misji organizacji może spotkać się z karą pozbawienia faktycznej władzy bądź wręcz stanowiska kierowniczego.

W kolejnym kroku konieczne jest utworzenie przez ministrów centrów usług wspólnych do konsolidacji w duże administracje. Wcześniej musi jednak zostać zniesiony wymóg posiadania głównego księgowego i zwiększona swoboda działania kierownika jednostki budżetowej.

2. Odchodzenie od formy państwowej (i samorządowej) osoby prawnej

Wariant minimum: rezygnacja z dotacji podmiotowych

Skoro wiele krajów potrafiło zorganizować swoje sektory publiczne w odmienny sposób, mitem, który należy obalić, jest przekonanie o potrzebie istnienia w ramach sektora finansów publicznych wielu jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną. Przykładowo, w Szwecji nie ma takich bytów zarówno w sferze rządowej, jak i samorządowej¹⁶: w ramach budżetu obok ministerstw funkcjonują agencje, w większości bezpośrednio od nich zależne, które dysponują zagwarantowaną swobodą operacyjną, wykonując zadania definiowane przez resorty. Odnosząc to do aparatu pojęciowego polskiej ustawy o finansach publicznych, szwedzkie ministerstwa i agencje to państwowe jednostki budżetowe.

Podstawowym czynnikiem warunkującym powołanie państwowej czy samorządowej osoby prawnej zaliczanej do sektora finansów

publicznych musi być możliwość jej samofinansowania, tj. pokrywania z osiągniętych przychodów kosztów działalności, przynajmniej bieżącej (operacyjnej), bez potrzeby korzystania ze wsparcia w formie dotacji. W tym celu w prawie powinien istnieć wymóg przedstawienia przez inicjującego utworzenie takiego podmiotu analizy możliwości spełnienia tego warunku. Jeżeli postrzegać podmiot sektora publicznego jako swoistego monopolistę, któremu organ tworzący przypisał prawo do pobierania określonych opłat lub innych przychodów, np. z majątku, to podmiot taki powinien być tworzony jedynie wówczas, gdy przyznane zasoby pozwalają na samodzielne finansowo działanie. Przykładowo, Państwowa Agencja Żeglugi Powietrznej, pobierająca opłaty za korzystanie z polskiej przestrzeni powietrznej, spełnia ten wymóg.

Dysponent chcący utworzyć wyodrębniony podmiot z osobowością prawną albo posiadający taką wolę organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (JST) powinien być zobowiązany do zapewnienia, że funkcjonowanie takiego podmiotu nie będzie zależało od środków budżetowych. W przypadku sektora rządowego sankcją w przypadku nietrafionej decyzji o utworzeniu podmiotu wyposażonego w osobowość prawną albo braku odpowiedniego nadzoru, w wyniku którego podmiot taki utraciłby zdolność do działania bez wsparcia środków budżetowych, powinno być odpowiednie obniżenie budżetu dysponenta (por. *Rada Ministrów*, pkt. 2), przy równoczesnym potraktowaniu udzielonej podmiotowi pożyczki lub dotacji jako wyrazu obciążania budżetu państwa swoimi pomysłami organizacyjnymi.

Idącą za tym rekomendacją jest całkowite odejście w prawie finansów publicznych od „wygodnej” formy dotacji podmiotowych. Powinna je zastąpić dotacja celowa, w odniesieniu do której dawca ma sprecyzować przeznaczenie wg narzuconych przepisami wymogów i parametrów. Swoją nieuzasadnioną, samodzielny byt wiele instytucji zawdzięcza bowiem właśnie dotacji podmiotowej.

W prawie finansów publicznych musi znaleźć się ponadto bezwzględny wymóg wypracowania nadwyżki operacyjnej dla każdej państwowej i samorządowej osoby prawnej zaliczanej do sektora finansów publicznych.

Wariant maksimum: likwidacja państwowej i samorządowej osoby prawnej

Przyjmując założenie, że państwo powinno całą swoją działalność prowadzić poprzez swój budżet, oraz mając świadomość, że w innych systemach nie ma państwowych osób prawnych, z form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych należy wykreślić państwową osobę prawną. Zmiana ta spowoduje, że cała działalność państwa znajdzie się w jednym budżecie, bez tzw. pozabudżetu. Oczywiście, z samego faktu istnienia działalności pozabudżetowej nie można wywodzić prostych wniosków. Wśród państw posiadających duży sektor pozabudżetowy jest wiele uznawanych za dobrze zarządzane (Holandia, Kanada, Nowa Zelandia), ale także wyraźnie im ustępujących (Grecja, Hiszpania, Polska, Portugalia, Włochy). Jednak przy polskiej specyfice to najprostsza droga do skonsolidowania i uszczelnienia budżetu państwa oraz przełamania nadmiernej autonomii państwowych osób prawnych. Dopuszczalne byłoby natomiast istnienie spółek, choć nie w celu osiągnięcia zysku, ale wydzielenia ryzyka.

Dodatkowo, każda z krajowych instytucji wykonawczych miałaby być tworzona według tych samych reguł, m.in. poprzez posiadanie jednego planu kont czy jednego planu finansowego.

16 Government Finance Statistics Yearbook, Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

3. Konsolidacja instytucji publicznych w agencji wykonawcze

Funkcje wykonawcze, tj. administracyjno-obługowe w sektorze rządowym powinny – w myśl modelu szwedzkiego – wykonywać wyłącznie wyspecjalizowane agencje, które rząd może powołać, lub delegować nowe zadania do już istniejących (por. *Rada Ministrów pkt 2*). Agencjom musi być zagwarantowana na poziomie konstytucyjnym niezależność od bieżącego, „ręcznego” sterowania oraz wpływania na sposób załatwiania przez nie indywidualnych spraw. Oznacza to m.in., że ministerstwa nie miałyby prawa wydawać poleceń szefowi czy zarządowi agencji.

Zadania agencji, ich cele, przydzielanie funduszy i określanie zasad sprawozdawczości ustalałby rząd, a instrukcje wydawane byłyby w formie rozporządzeń. Agencje powinny być obecne we wszystkich sferach działania państwa: muszą stać się nimi np. Siły Zbrojne, Policja, Agencje Podatkowe, Służba Celna, ZUS, NFZ, jak również urzędy wojewódzkie. Pomimo wysokiej autonomii, wyrażającej się w fakcie, że agencje same decydują, jak wykorzystywać swoje zasoby oraz rekrutują i zwalniają własnych pracowników, nie mogą posiadać osobowości prawnej – stanowią bowiem część państwa. Z perspektywy prawa ustrojowego i finansowego są tworam uniwersalnymi.

Agencje stałyby się najważniejszym instrumentem wykonywania polityki rządu. RM regulowałaby zarówno uprawnienia, jak i zadania agencji oraz podejmowała decyzje, które wpływają na warunki ich działania. Ministerstwa powinny ponosić odpowiedzialność za szereg rządowych agencji, jednak ich sumaryczna liczba musi osyćlować w okolicach paruset. Konieczne jest więc dokonanie przeglądu już istniejących podmiotów i zdecydowanie, które zostaną skonsolidowane w „duże agencje”, a których zadania zlikwidowane czy przeniesione do odpowiednich departamentów w zreorganizowanych ministerstwach. Podstawowym narzędziem polityki względem każdej agencji byłby zestaw rządowych instrukcji w formie rozporządzenia. W wyjątkowych wypadkach rząd mógłby przygotować rozporządzenia o innym charakterze albo podejmować specjalne decyzje w kierowaniu działaniami agencji.

Zarządzanie agencjami odbywałoby się – znów na wzór szwedzki – w systemie asygnat: rząd poprzez swoich urzędników delegowałby do nich zadania, odpowiedzialność i fundusze. Agencje każdego roku miałyby określone cele i alokacje finansowania oraz otrzymywałyby ramową asygnatę, by pokryć swe koszty. Nie posiadałyby jednak ograniczenia, jak powinna być ona wykorzystana. Parlament zatwierdzałby ekonomiczne ramy dla każdej asygnaty w połowie grudnia, a rząd do końca roku wydawałby dyrektywy agencjom rządowym. Implementacja decyzji budżetowej byłaby delegowana do agencji przez dokumenty zatwierdzające – zaakceptowane w grudniu przez Radę Ministrów, zawierałyby cele działalności agencji, wielkość funduszy znajdujących się w ich dyspozycji oraz informację o sposobie raportowania rezultatów. Roczne kierunki asygnat określałyby ramy ekonomiczne dla każdej agencji, cele do osiągnięcia i to, na czym koncentrować się ma jej działalność. Dodatkowo, RM wyznaczałaby zarządy i dyrektorów generalnych agencji, a jej przedstawiciele pozostawaliby w stałym kontakcie z agencjami.

Ważną cechą systemu asygnat stanowiłaby również możliwość zaoszczędzenia niewykorzystanych kwot i spożytkowanie ich w następnym roku oraz mechanizm kredytów (ang. *credit facility*).

Większość agencji, których działalność jest regulowana rozporządzeniami, powinna otrzymywać roczne asygnaty dyrektywne, reprezentujące istotną część procesu, przy pomocy którego rząd kieruje

operacjami agencji z roku na rok. Dokumenty te określałyby zasoby ekonomiczne znajdujące się w dyspozycji agencji i cele, jakich osiągnięcia się od nich oczekuje. Asygnaty dyrektywne byłyby również zarysowane dla określonych alokacji i wyznaczały, jak te fundusze powinny być wykorzystane. W trakcie roku fiskalnego mogłyby zostać wprowadzone zmiany do asygnat dyrektywnych *via* specjalne decyzje rządowe, odnoszące się odpowiednio do asygnat i agencji.

Dzięki wprowadzeniu instytucji agencji polskie finanse publiczne staną się przejrzystsze i będą stwarzały dużo lepsze niż obecnie warunki do podejmowania decyzji i zarządzania instytucjami rządowymi. Zwłaszcza że ministerstwa miałyby obowiązek monitorowania dochodów oraz trendów w wydatkach dla swoich asygnat i obszarów wydatków, zaś same agencje sprawozdawałyby się co kwartał z realizacji powierzonych im zadań. Docelowo (poza sektorem ubezpieczeń społecznych) całość działalności państwa, w skład której wchodzi również agencje, powinna zostać objęta jednym planem finansowym: budżetem państwa.

4. Zespolecie administracji terenowych

W przypadku administracji niezespoleonej najlepszym posunięciem byłyby doprowadzenie do powstania pojedynczych instytucji, podporządkowanych Radzie Ministrów za pośrednictwem właściwego ministra. RM na wniosek ministra będzie ustalała ich terenową organizację (biura, oddziały, filie) oraz powoływała kierownictwo i szefów struktur terenowych, co pozwoli uniknąć uniezależnienia się takiej administracji od nadzorującego ją resortu.

Taki model uzasadniony jest w warunkach, gdy konieczne staje się ograniczanie funduszy budżetowych na funkcjonowanie struktur rządowych. Konsolidacja w jedną organizację otwiera przestrzeń do racjonalizacji kosztów obsługowych. Ważne, aby scalona instytucja działała w formie PJB, a nie posiadającej osobowości prawnej (np. agencji wykonawczej). Taki proces nie musi oznaczać modyfikacji organów służb, ale ich zgrupowanie w jednym podmiocie. Doprowadzi to do zmniejszenia liczby PJB.

W pierwszej kolejności powinna zostać scalona administracja miar. Jest trójstopniowa (Główny Urząd Miar – GUM, okręgowe urzędy miar i urzędy probiercze oraz obwodowe urzędy miar i probiercze), z jedynie dwoma poziomami dysponentów budżetowych – nie ma ich w urzędach obwodowych. (Stanowi to argument za centralizacją na wzór administracji nadzoru górniczego.) Liczba zatrudnionych we wszystkich tych jednostkach to ok. 1,6 tys. osób. Należy więc połączyć 12 PJB – okręgowych urzędów miar i okręgowych urzędów probierczych (będących dysponentami budżetowymi III stopnia) tej administracji (w tym probierczej) z GUM i umożliwić im otrzymanie dofinansowania na badania naukowe poprzez inne rozwiązanie proceduralne.

Trzeba skonsolidować również administrację statystyczną. Liczba zatrudnionych we wszystkich jej PJB to ok. 6,2 tys. osób. Oprócz samego Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) mamy do czynienia z 16 urzędami statystycznymi (PJB) w każdym województwie (oddziały w mniejszych miastach) oraz 3 PJB mającymi siedzibę w GUS (centralna biblioteka statystyczna, centrum informatyki i zakład wydawnictw). Można zatem zacząć od dokonania konsolidacji funkcji usługowych w jedną PJB. Poza nową strukturą znalazłoby się centrum badań i edukacji statystycznej GUS, działające jako instytucja gospodarki budżetowej.

Prezisi GUS i GUM mają – w myśl art. 12 ust. 1 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych – kompetencje do konsolidacji podległych im PJB. Tym łatwiej te instytucje mogą zostać połączone. Pewnym wyzwaniem może okazać się powiązanie jednostek terenowych z obsługą tere-

nowych organów obydwu administracji. Należy jednak pamiętać, że celem zmiany nie jest likwidacja obecnych struktur terenowych, lecz centralizacja kompetencji do zarządzania całością organizacji i inne usytuowanie funkcji obsługowych.

Konsolidacja osobnych instytucji tej samej służby respektuje jej specjalistyczny charakter i integralność, co powinno satysfakcjonować odpowiadający za nią urząd centralny. Scalenie oznacza większą odpowiedzialność kierownika takiej administracji, ale równocześnie daje mu większą swobodę zarządzania (jednocześnie proponuje się rozważenie delokalizacji niektórych zadań scentralizowanych instytucji poza stolicą). Efektywna konsolidacja pozwoli m.in. na ujednolicanie procedur i rozwiązań informatycznych, swobodniejsze kształtowanie struktury organizacyjnej i gospodarowanie zespołem pracowników, np. poprzez przesuwanie zatrudnionych w obsłudze do działalności merytorycznej.

5. Większa rola informacji

Należy ustawowo przypisać GUS rolę agregowania danych o instytucjach sektora publicznego i budowy całościowej informacji o zatrudnieniu oraz mieniu (publikacja corocznego raportu o sektorze publicznym, na wzór Nowej Zelandii).

Niezbędny jest uniwersalny sposób prezentacji danych: budżetu państwa, JST oraz agencji państwowych i samorządowych, w ujęciu: część bieżąca (operacyjna), część majątkowa oraz część finansowa. Nawet jeżeli dany podmiot posiada zindywidualizowane zasady gospodarki finansowej, wymagana powinna być taka forma prezentacji danych finansowych, która pozwoli ukształtować własny pogląd, jak jest finansowany oraz w jakiej znajduje się sytuacji majątkowej. Kolejna forma prezentacji budżetu i planów finansowych powinna nawiązywać do idei tzw. *fund accounting*.

Dalszym wymogiem musi być przedstawianie na stronie BIP danej jednostki organizacyjnej informacji o poziomie zatrudnienia oraz wyjaśnienie zmian, które zachodzą w jego stanie na przestrzeni ostatniego czasu, wraz z podaniem średnich wynagrodzeń dla danych grup stanowisk. Informacja ta powinna być również dostępna w rejestrze jednostek sektora finansów publicznych.

Uzasadnienie

1. Przerost instytucji

Polska posiada wiele rodzajów administracji. Funkcjonuje aż 11 form organizacyjnych sektora publicznego oraz działają inne, swoiste podmioty (np. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa), których kompetencje nachodzą na siebie, lub dublują się z departamentami w ministerstwach. Podstawowy podział pomiędzy nimi biegnie po linii posiadania (lub nie) osobowości prawnej, na co nakłada się sposób budżetowania brutto lub netto (por. Tabela 2).

Istnieją równocześnie instytucje znajdujące się zupełnie poza sektorem finansów publicznych, np. Lasy Państwowe, dysponujące 2 mld zł i 2 tys. księgowych. Administracją, na którą państwo nie ma wpływu, są także m.in. urzędy regulacyjne (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Komunikacji Elektronicznej). Dodatkowo na wewnętrzne problemy strukturalne nakłada się nakaz tworzenia instytucji wynikający z prawa Unii Europejskiej.

Wielość i zróżnicowanie form organizacyjnych sektora rządowego generuje problem z ustaleniem zakresu państwa. Brak jasności, jeżeli chodzi o jego rolę sprawia, że nie ma zgody, czym jest w sensie organizacyjnym państwo.

Tabela 2. Jednostki w sektorze publicznym

Typ	Opis	Sektor	Liczba	Wyszczególnienie
Państwowa jednostka budżetowa	Niemająca osobowości prawnej, w całości objęta budżetem państwa i stanowiąca organizacyjny trzon sektora rządowego	Finanse publiczne	3 246	Centrum: KPRM, ministerstwa i RCL (19), inne niespolone jednostki resortowe, urzędy, inspektoraty, komendy, ambasady, konsulaty (2240), jednostki w strukturach wojewodów, w tym zespolonych urzędów, inspektoratów, komend (851)
Państwowe fundusze celowe	Bez osobowości prawnej, mocowane ustawowo	Poza finansami publicznymi	30	Pozabudżetowe rachunki bankowe, a nie organizacje (dane bez sektora ubezpieczeń społecznych)
Państwowa osoba prawna	Istotnie lub w całości zależna od przydzielanych jej środków publicznych		457	Agencje wykonawcze (9), instytucje gospodarki budżetowej (16), Polska Akademia Nauk i jej instytuty (68), państwowe muzea, teatry i inne placówki kulturalne (55), resortowe szpitale i inne placówki zdrowotne (110), uczelnie publiczne (137), parki narodowe (23), inne, w tym ZUS, NFZ, NFOŚiGW (12)
Państwowa jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej			2	Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy państwowe” i KRUS
Specjalne fundusze państwowe	Niektóre zasilane daninami publicznymi (akcyza, opłaty drogowe, zaciągające zobowiązania w imieniu SP)		8	Fundusze zarządzane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, m.in. KFD i Krajowy Fundusz Kolejowy (8)
Państwowa osoba prawna	Jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych o ustawowej odrębności, istotnie zależne od dotacji budżetowych lub innej formy pomocy ¹⁷		320	Prowadzące działalność przedsiębiorstwa państwowe (23), instytuty badawcze (116), jednoosobowe spółki Skarbu Państwa prowadzące działalność (178), BGK
Fundacje prawa publicznego			3	Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Centrum Badań Opinii Społecznej, Zakłady Kórnickie

¹⁷ Ze względu na brak danych nie obejmuje spółek i fundacji z udziałem państwa.

Tabela 3. Jednostki w sektorze samorządowym

Typ	Opis	Liczba	Wyszczególnienie
Jednostki samorządu terytorialnego	Gminy, powiaty, samorządy województw	2,8 tys.	2 478 gmin, 314 powiatów, 16 województw
Samorządowe jednostki budżetowe	Nieposiadające osobowości prawnej	ok. 59 tys.	Np. ośrodki pomocy społecznej, szkoły
Samorządowe zakłady budżetowe	Nieposiadające osobowości prawnej	850	Np. Zakłady Gospodarki Komunalnej
Samorządowe osoby prawne		ok. 9,4 tys.	Np. spółki komunalne, SPZOZ-y, instytucje kultury, biblioteki
Pozostałe samorządowe osoby prawne		ok. 500	

Podsumowując, w sektorze publicznym jest łącznie około 77 tys. jednostek (4 066 instytucji centralnych i 72,5 tys. instytucji samorządowych), opartych na konstrukcji państwowej jednostki budżetowej, czyli bytu z 1958 r., skopiowanego z prawa ZSRR. Oprócz tego funkcjonuje 15 odrębnych typów jednostek sektora finansów publicznych, a do każdej dziedziny usług przypisano specjalną osobę prawną. Dochodzą jeszcze spółki z udziałem państwa oraz przedsiębiorstwa państwowe (w sumie ok. 230 podmiotów). Możliwości sprawowania faktycznej kontroli nad tymi wszystkimi podmiotami przy obecnej strukturze organizacyjnej są iluzoryczne.

2. Zatomizowanie struktur

Polskie instytucje są bardzo rozproszone. Zjawisku temu towarzyszy presja na stały wzrost zasobów ludzkich, finansowych i majątkowych do dyspozycji urzędników. Można wymienić następujące przyczyny tego stanu rzeczy:

- po pierwsze, nie doszło do zespolenia administracji terenowej, czyli tych organów, nad którymi nie sprawuje zwierzchnictwa wojewoda. Każda państwowa administracja, inspekcja lub służba (np. skarbowa, sanitarna czy policja) potrafi być podzielona na dziesiątki czy nawet setki jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa. Powoduje to nie tylko dalsze rozmywanie kurczących się zasobów i niską zdolność do ich elastycznego przemieszczania, ale sprawia, że struktury te działają w niesprzyjających kierowaniu konfiguracjach i przy nikłych możliwościach egzekwowania odpowiedzialności. Można to obserwować choćby w ramach samorządów powiatowych (inspektoraty nadzoru budowlanego i sanitarnego, powiatowe komendy policji lub straży pożarnej). Z kolei na poziomie wojewódzkim odpowiedzialności jednostki tych inspekcji i służb są również wyodrębnione, ale tym razem jako element struktur rządowych, finansowany środkami z urzędów wojewódzkich. Większość, bo aż 15 z 17 specjalistycznych administracji, inspekcji i służb nie zostało zespolonych, a więc ich jednostki organizacyjne, choć porozielane, działają w strukturze resortów;
- po drugie, kierownicy jednostek są organami administracji publicznej, posiadającymi istotne władztwo na danym terytorium (np. powiatu), a w postępowaniu administracyjnym nadal dominuje archaicznie rozumiana właściwość miejscowa: organ i zarazem kierownik jednostki nie może załatwiać spraw obywateli czy przedsiębiorców spoza swojego terenu. Stanowi to barierę do tworzenia usług o jednakowej dostępności i takim samym standardzie na terenie całego kraju, o rozwoju e-administracji nie wspominając. Podjęta niegdyś systemowa decyzja o ulokowaniu roli organów I i II instancji w ramach różnych jednostek tej samej administracji, inspekcji czy służby (np. na poziomie powiatu oraz administracji wojewódzkiej) tworzy wygodny pretekst do utrzymywania stanu rozdrobienia organizacyjnego;

- po trzecie, kierownik jednostki organizacyjnej oprócz faktu, że musi być specjalistą z danej dziedziny, jest również kierownikiem podmiotu gospodarczego, który zazwyczaj stanowi państwowa jednostka budżetowa (PJB). Ma ona swój plan finansowy, plan kont, sprawozdawczość i rachunek bankowy, a także obowiązkowo zatrudnia głównego księgowego. Kierownik ma gwarancję finansowania działalności z budżetu państwa. Wszystkie te obligatoryjnie działające jednostki posiadają często tylko po kilku lub kilkunastu pracowników, a przy tym cały balast funkcji i stanowisk obsługowych;
- po czwarte, ze wszystkich atrybutów autonomii organizacji najważniejszym pozostaje prawo do nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy. Rozdrobienie sprzyja zatem elitom (centralnym i lokalnym) w wywieraniu wpływu na składy osobowe jednostek organizacyjnych, niezależnie od tego, czy jednostka funkcjonuje w układzie zespolonym (pod wojewodą lub w powiecie), czy niezespolonym (w ramach resortu), co przyczynia się do maksymalizacji zatrudnienia, utrudnienia w koordynacji działań i rozmyciu odpowiedzialności za efekty. W efekcie państwo stało się wielkim tworem finansującym kaskadowe zatrudnienie.

Pomimo rozbudowanych przepisów dotyczących funkcjonowania, zatrudniania i finansowania jednostek organizacyjnych, nie są one włączone w system zarządzania publicznego. Wysoka, usankcjonowana prawnie samodzielność i odrębność każdej z nich dotyczy wszystkich poziomów zarządzania w państwie, poczynając od centrum. Konstruując organizacje publiczne, nie udało się znaleźć w Polsce odpowiedniej równowagi pomiędzy autonomią i kontrolą.

3. Zbędna jednostka budżetowa

Do polskiego prawa finansowego konstrukcją jednostki budżetowej wprowadziła ustawa z 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym, definiując ją jako jednostkę organizacyjną, której dochody i wydatki objęte są budżetem w pełnej wysokości. Odpowiedniki polskiej jednostki budżetowej istnieją w innych krajach byłego bloku wschodniego, brak natomiast tożsamej instytucji w systemach państw rozwiniętych. Od roku 1958 konstrukcja jednostki budżetowej nie ulegała znaczącym zmianom. Stanowi ona do teraz jedną z podstawowych koncepcji, na której ufundowany jest cały system finansów publicznych. Jednostki budżetowe są najbardziej rozpowszechnioną formą organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, poprzez którą działa Skarbu Państwa, gminy, powiaty i województwa.

Jednak PJB jest tylko narzędziem redystrybucji, o której decydują władze na wyższych szczeblach. Odprowadza do budżetu całość pobranych dochodów (nawet bezpośrednio związanych z wykonywaną przez nią działalnością usługową), czerpiąc z niego środki na pokrycie swoich płatności. Jej wydatki i dochody objęte są w całości

budżetem państwa, nie jest uprawniona do zachowania generowanych wpływów. W ten sposób PJB nie ma bodźców do efektywności i skonsumuje każdą ilość przyznanego pieniędzy. Gwarantuje również pełną centralizację wpływów budżetowych i uniemożliwia poziome przepływy finansowe w budżecie państwa, np. zakupy usług pomiędzy sobą.

Formuła PJB nie ma nic wspólnego z budżetowaniem brutto krajów zachodnich. Tam instytucje budżetowania brutto – mimo że, tak jak PJB, objęte są w całości budżetem państwa – mają prawo korzystać z pobranych dochodów bieżących, innych niż podatki i składki ubezpieczeniowe. Z wyodrębnienia organizacyjnego budżetu wynika posiadanie przez PJB planu finansowego, dysponowanie w ramach tego planu środkami pieniężnymi i samodzielne prowadzenie rachunkowości budżetowej. To swoista i kosztowna dla finansów publicznych konsekwencja uznania, że każda organizacja publiczna ma być osobnym bytem gospodarczym. Powoduje ona, że praktycznie każda PJB posiada swój pion obsługowy. Koszty funkcjonowania wszystkich PJB to blisko 58 mld zł. Na ogłoszenie ich upadłości nie pozwala ustawa – Prawo upadłościowe i naprawcze.

Istnieje sześć podstawowych wad konstrukcji jednostki budżetowej:

- prawo traktuje ją jako samodzielną i wyodrębnioną jednostkę organizacyjną. Na gruncie ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości, każda jednostka budżetowa ma obowiązek posiadania własnej polityki rachunkowości, którą określa jej kierownik. W polskim prawie finansów publicznych nie ma zatem warunków dla jednolitej konwencji polityki rachunkowości choćby w odniesieniu do budżetu państwa;
- każda jednostka budżetowa musi posiadać głównego księgowego (art. 54 ustawy o finansach publicznych), będącego archaicznym – biorąc pod uwagę potencjał, jaki drzemie w informatyzacji – filarem systemu kontroli wewnętrznej;
- ze względu na konstrukcję jednostki budżetowej i usytuowanie głównego księgowego nie jest racjonalne stworzenie np. choćby dla całego resortu, a więc często co najmniej kilkudziesięciu jednostek budżetowych, jednego centrum finansowo-księgowego. Równoległe do takiego centrum w poszczególnych jednostkach budżetowych musiałyby bowiem nadal istnieć stanowiska głównych księgowych, gdyż tak stanowi ustawa o finansach publicznych;
- państwowe i samorządowe jednostki budżetowe są uczestnikiem ogromnego i niepotrzebnego w takim zakresie systemu sprawozdawczości budżetowej; każda z PJB musi prowadzić własną sprawozdawczość, którą agreguje właściwy minister (budżet państwa) i organ wykonawczy (JST);
- jednostka budżetowa jest ostoją mieszanego podmiotowo-przedmiotowego charakteru klasyfikacji budżetowej: często instytucja publiczna działająca jako jednostka budżetowa, choć prowadzi zróżnicowaną działalność, swoje dochody i wydatki musi klasyfikować w jednym rozdziale – właściwym podmiotowo dla tego typu instytucjonalnego, co deformuje obraz działalności prowadzonej przez poszczególne elementy struktur państwa;
- istnienie jednostki budżetowej powoduje inflację przepisów ustaw w wielu sferach, gdyż jednostka ta jest najbliższą i jedyną identyfikowalną formą, w której może działać jakiś nowy byt administracji publicznej. Wymagane prawem jednostki organizacyjne stają się więc na ogół jednostkami budżetowymi, a nie elementem składowym istniejących jednostek.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że liczba PJB nie maleje: w 2013 r. było ich 3 246, w 2012 r. – 2 899, podczas gdy w roku 2011 – 3 076. Wahania dotyczą głównie PJB będących w gestii resortów (por. *Tabela 2*). Ponadto pod kontrolą ministerstw działa 30 państwowych fundusze celowe (PFC), które często nie są organizacjami *sensu stricto*, a wyodrębnionymi rachunkami bankowymi (np. Fundusz Pracy).

4. Nadużywana formuła osobowości prawnej

Osobowość prawna to jedna z największych wad instytucji państwa, gdyż pozwala na tworzenie zbyt autonomicznych jednostek. Wobec inherentnych ułomności PJB, atrakcyjną alternatywą dla resortów staje się możliwość generowania i zatrzymywania własnych przychodów przez państwowe osoby prawne. Już teraz prowadzi to do proliferacji takich jednostek oraz szczególnych zasad działalności pozabudżetowej (przykład parków narodowych i pomysłu na wydzielenie działalności inwestycyjnej w gospodarce wodnej). Najatrakcyjniejszą formą jest od 2009 r. instytucja gospodarki budżetowej, którą można uznać za zakład budżetowy „wzbogacony” o osobowość prawną.

Jako konstrukcja państwowa osoba prawna wytworzyła się z dwóch powodów: potrzeby łączenia kapitałów i wydzielenia ryzyka. Abstrahując od pierwszej przesłanki, która nie pełni tak istotnej funkcji w przypadku sektora finansów publicznych, konieczność wydzielenia ryzyka ze Skarbu Państwa lub JST w formie instytucjonalnej zaliczanej do sektora finansów publicznych nie może być samodzielnym argumentem przesądzającym o potrzebie stworzenia takiej jednostki. Tym bardziej, że katalog podmiotów, w odniesieniu do których nie można ogłosić upadłości, obejmuje: SP, JST, publiczne samodzielne zakłady opieki zdrowotnej, instytucje i osoby prawne utworzone w drodze ustawy oraz utworzone w wykonaniu obowiązku nałożonego ustawą (art. 6 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze).

Nieprzekonujące są również argumenty o przymocie osobowości prawnej jako warunku niezbędnym do skutecznej realizacji wyodrębnionych zadań przypisanych państwowej lub samorządowej osobie prawnej sektora finansów publicznych – szefowie samodzielnych osób prawnych (np. instytucji kultury) prowadzą bardzo swobodną politykę wydawania pieniędzy, pochodzących głównie z dotacji podmiotowych.

Dla obrony osobowości prawnej jednostek sektora finansów publicznych często przywołuje się także argument większej swobody w zmianie planów finansowych czy też (niewykorzystywanej w praktyce) możliwości aktywnego poszukiwania niepublicznych źródeł zasilania. Tymczasem do obalenia jest pogląd, iż jednostki organizacyjne nie mogą funkcjonować jako jednostki budżetowe w ramach SP lub JST. Kwestią jest tylko przyznanie niektórym z nich większej swobody i autonomii w zmianie planów finansowych, co jest zagadnieniem już wyłącznie ze sfery bieżącego zarządzania w roku budżetowym. Musi być ono bowiem przedmiotem przemyślanego i zorganizowanego działania dysponenta albo JST.

Główne problemy instytucjonalnego kształtu sektora rządowego to pasywność oraz rozproszenie odpowiedzialności za wykonanie zadania. Architekturę państwa cechuje resortowość, skomplikowanie, wertykalizm i pozorna centralizacja. Jeśli nie zostanie dokonana głęboka modernizacja ładu strukturalnego Polski, niesprawność państwa będzie się pogłębiać wraz z coraz większymi wyzwaniami współczesnego świata.

IV. PRACOWNICY SEKTORA RZĄDOWEGO

1. Redukcja stanowisk

Im więcej urzędników jest zatrudnionych w sektorze publicznym, tym na poszczególnego pracownika przypada mniej środków na wynagrodzenie, a prestiż urzędnika jest niski. Rozwiązanie tej sytuacji prowadzi poprzez zmniejszenie liczby komórek organizacyjnych ministerstw i stanowisk kierowniczych. Powinno nastąpić przejście od staromodnej organizacji hierarchicznej w kierunku organizacji funkcjonalnej. Sprawdza się ona lepiej w czasach, które wymagają współpracy specjalistów z różnych dziedzin oraz zdolności do szybkiego przyswajania i łączenia wiedzy (por. *Reorganizacja systemowa resortu finansów*).

Równocześnie powinno się dążyć do spadku eksponowania znaczenia wyższych stanowisk w służbie cywilnej na rzecz zwiększenia dbałości o ekspertów średniego szczebla, a także danie im szansy awansu pionowego i poziomego. Warunkiem *sine qua non* jest wzrost znaczenia indywidualnych ścieżek rozwoju zawodowego, które obecnie w większości przypadków są fikcją.

2. Objęcie pracowników administracji publicznej jedną ustawą

Ustawa włączy wszystkich pracowników administracji rządowej do korpusu służby cywilnej (SC), zaś osoby zatrudnione w administracji samorządowej czy agencjach będą podlegały jednolitym przepisom o urzędnikach administracji publicznej.

3. Powołanie korpusu urzędników najwyższego szczebla

Wskazana przez premiera grupa 200-300 pracowników, ulokowanych w ministerstwach i agencjach, otrzyma jasno określone kompetencje. Zostaną z nimi zawarte indywidualne kontrakty połączone z wyznaczonymi celami (ang. *performance contracts*) i powiązane z długofalowymi strategiami organizacji. Przegląd wyników pracy będzie dokonywany raz w roku przez osobę odpowiedzialną z KRM. Zadania tej grupy pracowników to wdrażanie celów strategicznych urzędu zgodnie z celami określonymi przez poszczególnych ministrów oraz implementacja zarządzania procesowego i jednolitego systemu finansowo-kadrowego, dzięki czemu uzyska się informacje o zatrudnieniu i kosztach poszczególnych ministerstw czy urzędów centralnych, a wprowadzenie księgowych miejsc powstawania kosztów umożliwi dokonywanie wycen poszczególnych usług publicznych.

4. Czytelna siatka wynagrodzeń

W administracji rządowej, inspekcjach i służbach wynagrodzenia muszą być kształtowane według czytelnej siatki płac, która odpowiadałaby pozycji w strukturze organizacyjnej państwa oraz danej jednostki. I tak, najwyższą płacę powinien mieć premier, następnie jego ministrowie, później wiceministrowie (sekretarze stanu), dyrektorzy departamentów itd. Nie można kultywować dzisiejszej sytuacji, kiedy wiceminister zarabia mniej od dyrektora departamentu. Pomimo że jest to społecznie trudne do zaakceptowania, pobory premiera, członków RM i sekretarzy stanu powinny być wyraźnie wyższe niż podlegających im stanowisk niepolitycznych. W przypadku instytucji rządowych, które odpowiadają za zadania na terenie całego kraju, siatka płac ma być skonstruowana analogicznie, ale na nieco niż-

szym poziomie niż centrum. Wszystkie wynagrodzenia muszą być wyrażone nominalnie, a nie przy pomocy niezrozumiałych i utrwalonych historycznie kwot bazowych, decydujących zresztą jedynie o fragmencie poborów danej osoby. Ma być oczywiście, że – przykładowo – każdy dyrektor departamentu w ministerstwie zarabia miesięcznie dokładnie daną kwotę brutto, jeżeli chodzi o wynagrodzenie zasadnicze. Co więcej, nie mogą istnieć żadne dodatki stażowe, motywacyjne i służby cywilnej, dodatkowe wynagrodzenia roczne, premie, nagrody jubileuszowe, itp.

5. Uzależnienie wynagrodzenia od efektów pracy

Przynajmniej część pensji wypłacanej urzędnikowi musi być skorelowana z uzyskiwanymi przez niego rezultatami. Wynagrodzenia byłyby więc zależne od wywiązywania się z wyznaczonych obowiązków. Mechanizm ten jest powiązany z przydzieleniem konkretnej odpowiedzialności poszczególnym osobom i rozliczaniem ich z wykonania zadań. Przyczyniłoby się to do zwiększenia transparentności, zaś finansowe motywowanie kierujących departamentami doprowadziłoby do skutecznego przeprowadzania dużych przedsięwzięć legislacyjnych czy organizacyjnych.

W tym celu konieczne byłoby opracowanie kluczowych wskaźników efektywności specyficznych dla poszczególnych ministerstw i agencji (rejestr zagadnień, projektów lub zadań, którymi zajmuje się pracownik) oraz wprowadzenie zestandaryzowanego opisu stanowisk pracy (ustalone będą kryteria lub wymogi związane z funkcją).

Klasyfikacja stanowisk w instytucjach rządowych mogłaby opierać się na typologii określonej w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 7 lipca 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania. Została ona opracowana na podstawie Międzynarodowego Standardu Klasyfikacji Zawodów ISCO-08. Nazewnictwo poszczególnych rodzajów stanowisk w administracji rządowej powinno czerpać wprost z tej typologii. Nazwy mają pokazać funkcję i specjalizację w organizacji publicznej, a nie budować hierarchię stanowiącą synonim ścieżki awansu urzędnika. Tym samym zniknęłyby z nomenklatury m.in. pozycje referenta, referendarza, specjalisty (starszego czy głównego). Zmiana ta przyniosłaby lepszą możliwość faktycznej oceny stanowisk tworzonych w instytucjach całego sektora rządowego.

6. Urzędnicy z pensją podstawową

Równocześnie z ujednoczeniem siatki płac urzędnicy publiczni nie mieliby dodatkowych źródeł dochodów poza wynagrodzeniami z tytułu zatrudnienia (analogicznie z zasadą wyłączności, która funkcjonuje w korporacjach sektora prywatnego): udział w radach nadzorczych agencji instytucji rządowych i funduszy (np. Bankowy Fundusz Gwarancyjny, BGK, Fundusz Pracy, NFOŚiGW) oraz komisjach powinien być nieodpłatny, bowiem stanowi część obowiązków służbowych. W zamian za obciążenie dodatków do pensji urzędników, ich podstawowe zarobki wzrosną, co będzie możliwe na skutek redukcji zatrudnienia.

Administracja rządowa musi zostać oczyszczona z niejasnych powiązań finansowych pomiędzy sektorem publicznym a podmiotami prawa handlowego, aby nie była utożsamiana z wehikułem dla zarabiania pieniędzy czy wyróżniania wybranych osób na stanowiskach urzędniczych (por. *Reorganizacja systemowa resortu finansów*).

7. Kadencyjność na stanowiskach kierowniczych

Wpływanie na działalność jakiegokolwiek jednostki rządowej głównie poprzez zmianę personalną jej kierownictwa to instrument nadużywany i dowodzący mierności systemu zarządzania publicznego. Obecnie kompetencja powoływania czy odwoływania szefów instytucji rządowych jest w ustawach przypisana premierowi, poszczególnym ministrom lub angażuje dwóch-trzech członków RM, ewentualnie również wojewodę. Pożądane jest, by dla wszystkich ogólnokrajowych administracji, inspekcji i służb ustalała je w drodze rozporządzenia RM, zaś osoby kierujące jednostkami były wybierane przez gabinet premiera. RM mogłaby dysponować analogicznym prawem w przypadku szefów struktur terenowych ogólnopolskich rządowych podmiotów publicznych, ale z możliwością scedowania go na właściwe ministerstwo lub KPRM. Teraz osobą zajmującą wyższe stanowisko można powołać i odwołać w każdym momencie.

Powszechną zasadą w służbie cywilnej musi stać się kadencyjność na stanowiskach kierowniczych (dyrektorów generalnych, departamentów i biur, ich zastępców oraz niższych pozycjach związanych z zarządzaniem ludźmi, wybieranych w drodze konkursu organizowanego przez Szefa Służby Cywilnej), zgodnie z zasadą, że „dyrektorem się bywa”. Powołanie do roli kierowniczej ma się odbywać na czas określony – optymalnie dwa lata, co wymuszałoby minimum dwie rotacje na szczeblu kierowniczym w trakcie kadencji parlamentu i gabinetu premiera. W szczególnie uzasadnionych przypadkach (np. realizacji strategicznie ważnych projektów) byłaby możliwość wydłużenia pracy kierowników o dwa kolejne lata, ale za wyłączną zgodą premiera. W ten sposób premier ponosiłby osobiste ryzyko za odstępstwo od systemowej zasady rotacyjności w stosunku do wskazanych dyrektorów.

Wygaśnięcie powołania kierowników nie oznacza automatycznie rozwiązania z nimi umowy o pracę, ale przeniesienie na inne stanowisko z odpowiednio zmienionym wynagrodzeniem. Dzięki temu powstałaby kadra doświadczonych urzędników znająca sprawę państwa z wielu dziedzin. Proces rotacji objąłby przechodzenie urzędników do różnych departamentów ministerialnych, administracji samorządowej lub terenowych oddziałów administracji centralnej.

W kolejnym kroku kadencyjności zostaliby poddani wszyscy pracownicy średniego szczebla. Z zasady rotacji wyłączeni byłiby urzędnicy z nominacji politycznej (sekretarze i podsekretarze stanu) oraz szefowie niektórych urzędów: NIK, Narodowy Bank Polski (NBP), GUS, Komisja Nadzoru Finansowego (KNF). Pracownicy sfery administracji podatkowej rotowaliby w obrębie własnych urzędów.

Zasada kadencyjności na stanowiskach kierowniczych zachęci osoby je zajmujące do bardziej nakierowanego na osiągnięcie celu spojrzenia na powierzone im zadania, a nie ograniczania swej roli jedynie do administrowania. Pozwoli też na większą „świeżość” w podejściu do wyzwań, jakie dotyczą danego obszaru. Przenoszenie zdobytych umiejętności i doświadczeń pomiędzy różnymi rejonami administracji przyczyni się do wzrostu kompetencji kadr. Ze względu na weryfikację stanu spraw przez nową osobę obejmującą kierownicze stanowisko wzrośnie odpowiedzialność za wykonywane zadania. Wprowadzenie zasady rotacyjności przeciwdziałać będzie także tworzeniu się sieci wzajemnych powiązań wokół osób na stanowiskach kierowniczych, co ma kluczowe znaczenie dla przejrzystości procedur i likwidacji patologii funkcjonowania sektora publicznego.

Uzasadnienie

1. Ociążalność administracji

Sektor publiczny w Polsce zatrudnia ok. 3,8 mln. osób, z czego 1 mln to pracownicy administracji publicznej (centralnej i samorządowej), obrony narodowej i obowiązkowego ubezpieczenia społecznego. Kolejny milion pracuje w oświacie i jest wynagradzany za pośrednictwem samorządów, 500 tys. osób w usługach związanych z ochroną zdrowia, ok. 270 tys. w transporcie, a ponad 100 tys. w górnictwie i energetyce (dane GUS).

Państwo nie obniża tzw. kosztów transakcyjnych, tj. ma drogi aparat administracyjny, który w obecnym kształcie hamuje rozwój kraju, jest nieefektywny i dostarcza obywatelom usługi niskiej jakości przy relatywnie wysokim koszcie własnego funkcjonowania. W administracji rządowej pracuje ok. 450 tys. urzędników, podczas gdy w 1989 roku było ich zaledwie 160 tys. A fundusz wynagrodzeń stale rośnie.

Przeciętna pensja w administracji państwowej wyniosła w 2016 roku 5430 zł brutto, czyli o 370 zł więcej niż rok wcześniej (wzrost o 7,3 proc.). Była to największa podwyżka od lat, a o jej wysokości zdecydowali szefowie poszczególnych jednostek. Największy procentowy wzrost wynagrodzeń pracowników administracji państwowej odnotowano w województwie świętokrzyskim (o 14 proc.), gdzie do tej pory poziom zarobków był zauważalnie niższy od średniej krajowej. Dla porównania, w jednostkach administracji samorządowej zarobki wzrosły w 2016 r. o 2,2 proc. i wyniosły przeciętnie 4490 zł brutto. Czyli każdy podatnik płaci na utrzymanie urzędników średnio ponad 1000 zł rocznie.

Co więcej, nie ma uniwersalnego modelu służby publicznej. Każdy sektor ma swoją ustawę: o służbie cywilnej, pracownikach samorządowych, pracownikach urzędów państwowych czy służbie dyplomatycznej. Wśród zatrudnionych w administracji publicznej (rządowej i samorządowej) znajdują się też inne grupy zawodowe, choćby 650 tys. nauczycieli czy pracownicy państwowych agencji wykonawczych.

Działanie administracji publicznej jest wypadkową braku zmian systemowych lub ich niekonsekwentnego przeprowadzania, niedostatku wizji oraz niespójności oczekiwań obywateli i decydentów wobec administracji. Pracownicy urzędów stają się łatwym obiektem ataków, ale odpowiedzialność za sposób ich działania ponoszą w dużej mierze wadliwe uwarunkowania systemowe.

Idzie to w parze z dostarczaniem nieadekwatnej do oczekiwań jakości usług. Sektor publiczny jest niezdolny do podjęcia działań wykraczających poza odgórne nakazy i zalecenia, wolno reaguje na zmiany w otaczającym go świecie oraz sprzeciwia się korektom. Państwo w niewielkim stopniu wykorzystuje narzędzia pozwalające mierzyć i rozliczać urzędników. Złożoność struktury różnych instytucji, w tym rozmnożenie stanowisk kierowniczych niższego szczebla (np. naczelników czy zastępców dyrektora) zaciera linie odpowiedzialności za sprawy merytoryczne, wywołuje w pracownikach poczucie braku samodzielności i uczestnictwa, prowadząc do wykształcenia się u osób tracących sprawczość postaw bierności. W urzędach panuje kultura typowa dla anachronicznej instytucji biurokratycznej, premiującej zachowania zgodne z procedurami i pomijającej całkowicie wymiar ostatecznego efektu pracy.

2. Niedziałająca służba cywilna

Jedną z ważniejszych instytucji, wzorowanych na rozwiązaniach stosowanych w krajach zachodnich, która miała zapewnić sta-

bilność, ciągłość działania, fachowość i polityczną neutralność administracji rządowej była SC. Jej korpus liczy aktualnie 121 tys. pracowników, z których 6 proc. stanowią urzędnicy mianowani. Duża część służby cywilnej (40 proc.) to administracja skarbowa, uzależniona od MF. Fluktuacja urzędników wynosi ok. 6 proc.

SC poddawana była w ostatnich kilkunastu latach najczęstszymi modyfikacjom – od 1996 r. każda kadencja parlamentu oferowała własną ustawę. Zmiany legislacyjne motywowano chęcią rozszerzenia politycznego wpływu na nominacje urzędników, co stopniowo degradowało jej pierwotnie założony i wpisany do Konstytucji RP bezstronny oraz politycznie neutralny etos. W efekcie poziom SC pogorszył się, a od 2016 r. rozpoczął się wręcz proces jej całkowitego rozmontowania: 23 stycznia

2016 r. weszła w życie kolejna nowelizacja, prowadząca do degradacji idei korpusu.

Na jej mocy wyższe stanowiska w SC obsadzane są w drodze powołania, a nie konkursu. Zlikwidowany też został wymóg posiadania przez Szefa Służby Cywilnej min. 5-letniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej lub min. 7-letniego w jednostkach sektora finansów publicznych. Nie może on ponadto być członkiem partii politycznej jedynie w chwili objęcia stanowiska, a do tej pory musiał być apolityczny przez ostatnie 5 lat. Równocześnie usunięto Radę Służby Cywilnej, której miejsce zajęła Rada Służby Publicznej, składająca się z 7-9 członków powoływanych przez szefa rządu na 4 lata.

V. POPRAWA RZĄDOWEGO PROCESU LEGISLACYJNEGO

1. „Białe księgi” i „zielone księgi”

Należy wprowadzić wymóg przygotowywania dokumentu o charakterze programowym, który uczyni zadość konieczności przedstawienia i uzasadnienia podjęcia regulacji w danej dziedzinie. Byłby sporządzany z udziałem organizacji społecznych i obywateli, w procesie jawnych konsultacji. Rozwiązanie to, w postaci „białych” i „zielonych” ksiąg, pochodzi z praktyki procesu legislacyjnego Wielkiej Brytanii¹⁸, na którym wzorowane są „białe” oraz „zielone” księgi przygotowywane przez Komisję Europejską.

„Białe księgi” (ang. *white papers*) byłyby dokumentem o charakterze konsultacyjnym i programowym, gdzie przedstawione zostają konkretne propozycje podjęcia działań. Mógłby je przygotowywać każdy podmiot, który posiada prawo do inicjatywy ustawodawczej. Po przejściu procesu konsultacji społecznych rząd na podstawie „białej księgi” decydowałby o rozpoczęciu (lub nie) procesu powstawania ustawy.

„Zielone księgi” (ang. *green papers*) pełniłyby rolę dzisiejszych założeń do projektów ustaw, w których rozważony zostaje zakres zagadnień, mogących być przedmiotem zainteresowania podmiotów dysponujących inicjatywą prawodawczą. W ten sposób, jeszcze przed podjęciem decyzji o rozpoczęciu prac legislacyjnych, badane byłyby stanowiska zainteresowanych grup. Na bazie „zielonej księgi” powinien zostać wdrożony obowiązek powoływania zespołów projektowych do ustaw. Aby przełamać dominację resortowości, muszą mieć one obligatoryjnie charakter interdyscyplinarny, a ich skład zależałby od problemu, który jest przedmiotem rozwiązania w danej regulacji. Zespół pracowałby na zasadzie *e-government* (ang. *evidence-based decision*) i miałby pełnomocnictwo do przeprowadzania konsultacji międzyresortowych. Osoby do niego delegowane posiadałyby mandat do reprezentowania swojego resortu. Należy tu wykorzystywać bazy danych tworzone przez administrację oraz prowadzić analizy modelowe i symulacje zmian.

2. Imienna odpowiedzialność za ustawę

Niezbędne jest wprowadzenie systemowej zasady przypisania projektów ustaw poszczególnym ministrom lub innym osobom, które reprezentują je w toku prac parlamentarnych. Przyczyniłoby się to do zwiększenia odpowiedzialności twórców danego aktu prawnego, a ustawy zyskałyby większy stopień rozpoznawalności. Przy publikacji ustawy w metryczce byłaby wpisywana osoba, która ją prowadziła. Takie rozwiązanie dotyczyłoby także ustaw wnoszonych przez posłów na Sejm. Wskazanie parlamentarzysty odpowiedzialnego za ustawę i jej merytoryczne uzasadnienie pozwoliłoby na ograniczenie praktyki wnoszenia projektów ustaw *de facto* rządowych przez posłów niemających z nimi nic wspólnego. Taki zapis powinien znaleźć się w nowym punkcie 3 art. 32 Regulaminu Sejmu, a art. 33 musiałby zostać odpowiednio przeformułowany. Projekt ustawy byłby obowiązkowo prezentowany w Sejmie i podczas posiedzeń komisji sejmowych przez posła wnioskodawcę. Praktyki, w których przedstawiciel rządu

prezentuje rozwiązania ustawowe podczas prac komisji sejmowych, są niedopuszczalne i należy wykluczyć taką możliwość przez jednoznaczny zapis w art. 34 Regulaminu Sejmu.

3. Wzmocnienie roli RCL

W analogiczny sposób, jak powstawanie zespołów projektowych do przygotowania ustawy, należy tworzyć zespoły legislacyjne pod przewodnictwem osoby z RCL i legislatorów z tych ministerstw, w których gestii znajduje się projekt ustawy. RCL przejmowałaby prawników z danych resortów, oddelegowywanych czasowo do pracy nad daną ustawą. Prawnicy z departamentów poszczególnych ministerstw działaliby na zasadzie rotacyjności (por. *Pracownicy sektora rządowego, pkt 8*) oraz byłiby przypisywani do zespołu projektowego zajmującego się pracami nad daną ustawą (do końca projektu). RCL powinno dbać również o spójność prawa.

4. Wprowadzenie reguły *one in – one out*

Trzeba zaadaptować do polskich warunków regułę *one in – one out* („jedno za jedno”), która od kilku lat działa w Kanadzie. Jej założenie opiera się na zasadzie, zgodnie z którą wprowadzenie przez rząd federalny każdego nowego prawa połączone musi być z usunięciem z porządku prawnego innej regulacji o tej samej wadze (obciążeniu). Wcześniej zasada ta stosowana była przez rząd fakultatywnie, lecz 24 kwietnia 2015 r. przyjęta została ustawowo (*Red Tape Reduction Act*)¹⁹.

W Polsce zasada minimum *one in – one out* miałyby zastosowanie w przypadku ustaw wyjściowych. W tekście ujednoliconym ustawy byłaby podpisana osoba pierwotnie prowadząca ustawę, a w nowelizacji – jej autor.

5. Koordynacja prac RM

Konieczne jest zwiększenie koordynacji prac RM nad projektami ustaw w celu zapewnienia jednolitości tworzonego prawa. Głównym jej narzędziem byłyby roczne plany legislacyjne, w których rozpisano by inicjatywy prawodawcze realizujące politykę rządu. Tym samym zostałyby wprowadzony centralny model kreowania strategii legislacyjnej RM i wzmocnienie pozycji RCL w procesie tworzenia prawa. Należy wdrożyć narzędzia zwiększające dyscyplinę poszczególnych ministerstw w trzymaniu się planu legislacyjnego. Pomijając konieczność szukania konsensusu wokół projektu w rządach koalicyjnych, która stanowi jeden z ważniejszych czynników wpływających na czas przyjmowania aktów prawnych²⁰, kluczowe dla terminowości prac legislacyjnych jest ustanowienie sprawnego procesu koordynacji międzyresortowej i włączenie do niego mechanizmu rozstrzygania sporów. Szczególnie istotnym czynnikiem w tym kontekście będzie wzmocniona rola centrum rządu. Takie rozwiązanie umożliwi realizację raczej ogólnorządowych niż partykularnych ministerialnych planów legislacyjnych i sprawi, że cały proces będzie bardziej przewidywalny, więc tym samym transparentny. Obywatele będą wiedzieli, jakie działania planuje rząd, a jednocześnie będzie możliwość zaangażowania się w te procesy nie tylko wtajemniczonych. Premier zyska też wiedzę, która może być podstawą do oceny pracy poszczególnych ministrów.

18 Z. Cieślak, M. Górka, Informacja na temat zielonych i białych ksiąg jako instrumentów wykorzystywanych w ramach postępowania legislacyjnego, *Zeszyty Prawnicze Biura Studiów I Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, nr 3 (7)/2005, s. 39-42.

19 26 <https://openparliament.ca/bills/41-2/C-21/>

20 Domański, Zakrzewski, Palinka, str. 16

6. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne to zorganizowany sposób uzyskiwania przez administrację opinii od podmiotów (osób i instytucji), których pośrednio lub bezpośrednio dotkną skutki proponowanych działań²¹. Zasady przeprowadzania konsultacji powinny być regulowane aktem wyższego rzędu niż Regulamin Rady Ministrów (RRM). Takie rozwiązanie zapewniłoby większą trwałość przyjętych rozwiązań, a także silniejszą dyscyplinę poszczególnych ministerstw w ich respektowaniu. Istniejące dokumenty: „Lepsze Regulacje”, „Wytyczne do OSR”, „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych” oraz „Siedem Zasad Konsultacji” powinny zostać zintegrowane w jeden, aby zapewnić spójne wymagania jakościowe odnośnie tworzenia nowych aktów prawnych²². Efektywny proces konsultacji i uzgodnień międzyresortowych wymagać będzie elektronicznego przepływu informacji, co nakłada konieczność stworzenia stosownego narzędzia. Należy przyjąć zasadę, że konsultacjom podlegają wszystkie projekty aktów prawnych, a wyjątki od tej reguły muszą być odpowiednio uzasadnione.

Usprawnienie procesu wymaga przyjęcia jednolitej i spójnej nomenklatury, w szczególności definicji konsultacji publicznych. Rozwiązanie takie przewidziano w dokumencie „Lepsze Regulacje” z 2009 r., ale do dziś nie zostało wdrożone²³ – konsultacje społeczne są określane przez organizatorów jako elementy procedury. Trzeba także wprowadzić jasne i obowiązujące wszystkie ministerstwa, komisje i podkomisje sejmowe kryteria doboru uczestników lub zasady komunikowania na stronie poświęconej konsultacjom zamiaru przystąpienia do inicjatywy legislacyjnej. Jedną z propozycji to otwarte konsultacje *on-line*, jako standard – odchodzi się wówczas od konsultowania dokumentów tylko z wybranymi interesariuszami. Dokumenty powinny być dostępne w internecie dla każdego zainteresowanego. Kryterium nie może być lista uczestników poprzednich konsultacji²⁴.

Większą transparentność zapewni upowszechnienie i aktualizowanie portalu RCL, na którym znalazłyby się informacje o wszystkich toczących się procesach legislacyjnych i otwartych konsultacjach, zgodnie z rekomendacjami Komisji Europejskiej. Na bieżąco uaktualniane informacje o przebiegu prac nad poszczególnymi ustawami stworzą także możliwość monitorowania kolejnych propozycji i ich modyfikacji, czyli lepszej kontroli społecznej.

7. Ewaluacja skuteczności prawa

Na wzór prawodawstwa unijnego w każdym obszarze oddziaływania regulacji należy zapisać obowiązek okresowej oceny jej funkcjonowania z określeniem czasu i podstawowych mierników oraz wskazaniem podmiotu, który byłby zobowiązany do jej przeprowadzenia. Wskaźniki zależałyby od specyfiki danego aktu prawnego: makroekonomiczne bądź realizacja uprzednio określo-

nego konkretnego celu. Ewaluacji może dokonywać odpowiednio wzmocnione RCL lub zewnętrzni eksperci. Oceny prawa *ex-post* są bezkosztowe, a przynoszą duże efekty.

Uzasadnienie

1. Kulejąca legislacja

Wobec przewagi władzy wykonawczej nad ustawodawczą to rządowy proces legislacyjny determinuje kształt prawodawstwa w Polsce. W czasie VII kadencji Sejmu skuteczność projektów ustaw wniesionych przez rząd sięgnęła 96 proc.²⁵, zaś coraz więcej istotnych poselskich dokumentów stanowią *de facto* propozycje rządowe²⁶. Tradycję tę wzmacnia Sejm VIII kadencji – w pierwszym roku jego działania na 105 projektów ustaw wniesionych przez rząd posłowie partii będącej u władzy zgłosili 90 projektów ustaw²⁷, w tym tych najbardziej kontrowersyjnych i o skutkach systemowych.

Jednym z głównych problemów polskiej legislacji jest nadmierna liczba ustaw. Obywatel mający ambicję śledzenia ich na bieżąco musiałby spędzać na czytaniu ok. 3 godziny dziennie²⁸, co jest szczególnie uciążliwe dla osób prowadzących działalność gospodarczą. Zwiększa się także szczegółowość przepisów, wynikająca z przyjęcia kazuistycznego modelu prawa przeszczepionego z gruntu niemieckiego oraz stopnia zróżnicowania samej administracji – w różnych momentach prac legislacyjnych mogą być zgłaszane do danego projektu różne uwagi od tego samego podmiotu. Skłonność do poszerzania zakresu kompetencji państwa w wielu dziedzinach jest z kolei źródłem przeregulowania.

Niestabilność systemu prawnego sprawia, że pogłębia się problem niskiej przejrzystości procesu legislacyjnego. Jest on spowodowany przede wszystkim stałym wzrostem liczby nowych aktów, przy jednoczesnych znaczących opóźnieniach i wyłączeniach od przyjmowanych co pół roku przez rząd programów legislacyjnych²⁹. Inflacja rozporządzeń i rządowych projektów ustaw stanowi jeden ze skutków resortowości; prawodawstwo unijne odpowiada za to jedynie częściowo. Duża ilość regulacji zawiera też przepisy kierowane do wewnątrz administracji publicznej oraz dotyczy uchylania (lub przyjmowania) niedopracowanych aktów prawnych, wymagających ciągłych poprawek i zmian. Sejm VIII. kadencji w pierwszym roku działania uchwalił 189 ustaw, co jest drugim wynikiem po Sejmie VI. kadencji (koalicja PO-PSL) od 1989 roku³⁰.

Obecna procedura legislacyjna stanowi skomplikowany proces składający się z min. 20. kroków pośrednich. Liczba etapów i zaangażowanych podmiotów implikuje długi czas realizacji oraz osłabia identyfikację podmiotów odpowiedzialnych za wprowadzenie zmian w projektach ustaw. W wielu sprawach są również stosowane odstępstwa, skutkujące słabą jakością aktów prawnych oraz koniecznością poprawek.

21 Dagmir Długosz, Jan Jakub Wygnański, Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej, Warszawa 2005

22 Lepsze Regulacje, s. 23

23 Zmiana Regulaminu, obok procesowego ujęcia pracy RM w zakresie tworzenia dokumentów rządowych, obejmie również wprowadzenie spójnego i ustandaryzowanego nazewnictwa i definicji, w tym w zakresie oceny społeczno-ekonomicznych skutków proponowanych rozwiązań, Lepsze Regulacje, s. 20

24 Reforma Regulacji. Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych, Ministerstwo Gospodarki, sierpień 2009 – dokument rekomendowany do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2009 r., s. 9

25 Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji, red. M. Żuralska, aut. O. Kazalska, J. Maśnicki, M. Żuralska, Warszawa 2012, s. 63.

26 M. Mistygacz, Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce, Warszawa 2012, s. 294-296

27 <http://demagog.org.pl/raport-rok-sejmu-viii-kadencji/>

28 Padł kolejny legislacyjny rekord, Rzeczpospolita, <http://prawo.rp.pl/artukul/1201872.html>

Dalszy problem ma związek z niskim poziomem aktów wykonawczych oraz delegacji do wydawania rozporządzeń. Konstytucja RP (art. 92 ust. 1) sformułowała wymóg zapisania w ustawowej delegacji do wydania rozporządzenia upoważnienia, w którym powinno zawierać się wskazanie organu właściwego do wydania rozporządzenia, zakresu spraw oraz wytycznych dotyczących treści aktu. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego (TK) nie jest możliwe określenie ich treści w akcie podstawowym ani też poprzez odesłanie do ogólnych wymogów wynikających z prawa UE³¹. Istnieje jednak rozdźwięk między podejściem TK a praktyką polskiego ustawodawcy.

Ponadto, niewystarczająca jest siła oddziaływania RCL w ochronie jakości prawa. Pełni ono funkcję pomocniczą i wspiera gospodarza projektu niemal wyłącznie w stosowaniu zasad techniki legislacyjnej. Prawo jest tworzone wedle wąskiej specyfiki resortowej bez utrzymania spójności na poziomie całego państwa.

W podobnie niewystarczającym stopniu realizowana jest Ocena Skutków Regulacji (OSR). Dotyczy to przede wszystkim badania kwestii podstawowej, czyli zasadności powstania nowego aktu prawnego. Rekordowej liczbie przepisów przyjmowanych przez Sejm VIII. kadencji towarzyszy ich niska jakość. W większości przypadków projekty ustaw nie mają odpowiednio umotywowanego i opartego na rzetelnych danych uzasadnienia zmiany legislacyjnej, a czasem wręcz proponowana zmiana jest wprowadzana wbrew opinii publicznej i nie odpowiada na rzeczywiste problemy danej sfery życia, wskazane np. w publikacjach naukowych (*vide* zmiana ustawy o systemie oświaty czy sądach powszechnych). O ile opracowanie założeń do projektów ustaw nie było praktyką dominującą w Sejmie VII. kadencji, Sejm VIII. kadencji jeszcze bardziej obniżył jakość procesu legislacyjnego. Wprawdzie postanowienia RRM wskazują, iż docelowo każdy projekt powinien powstać na podstawie założeń, to jednak istnieje możliwość odstąpienia od tego obowiązku. Dla łącznej liczby 167. rządowych projektów ustaw procedowanych przez RM w okresie od 1 stycznia 2014 r. zaledwie niecałe 30 proc. zostało opracowanych na podstawie wcześniejszych założeń³².

Logicznym następstwem powinna być też ocena skutków przyjętego prawa *a posteriori*. Rozwiązanie takie przewiduje RRM (tzw. „OSR *ex post*”), jednak ocena dokonywana jest obligatoryjnie

„z urzędu” jedynie w trzech sytuacjach: jeśli o jej przygotowanie wystąpi RM lub organ pomocniczy, jeśli wynika to z testu regulacyjnego założeń projektu ustawy lub z OSR projektu ustawy oraz gdy członek RM przygotowuje taką ocenę z własnej inicjatywy. Zresztą, do tej pory nie przygotowano żadnej oceny funkcjonowania regulacji.

2. Niska transparentność

Jednym z niezbędnych elementów procesu legislacyjnego jest jawność i przejrzystość. Zapewnia ustanowienie jasnych procedur tworzenia prawa, obiektywnych kryteriów dla dokumentów dostępnych opinii publicznej oraz stworzenie systemu pozwalającego na porównanie danych. W ciągu ostatnich lat w Polsce nie nastąpiła znacząca poprawa transparentności, pomimo stworzenia szeregu dokumentów, które mają przybliżyć ten proces do standardów europejskich, takich jak *Action Plan for Better Regulations*³³ czy program „Lepsze Regulacje”³⁴ z 2013 r.

Problemem jest też niezrozumienie, czemu służą konsultacje społeczne. W obecnie obowiązujących instrukcjach rządowych³⁵ rekomendacje koncentrują się na kwestiach formalnych, np. odnośnie minimalnego okresu konsultacji. Nie nakładają obowiązku odnoszenia się do uwag, a nawet traktują konsultacje jako narzędzie marketingowe. Nie istnieje system weryfikacji doboru konsultowanych interesariuszy. Jak już była mowa, w Sejmie VIII. kadencji większość ustaw systemowych jest wprowadzana w trybie poselskim, a zatem można ominąć przy ich procedowaniu konsultacje społeczne.

I wreszcie, „anonimowość” projektów ustaw prowadzi do braku odpowiedzialności politycznej za stanowienie złego prawa. W Stanach Zjednoczonych projekt aktu normatywnego może zostać przedłożony tylko przez indywidualnie określonego członka Kongresu, a w krajach skandynawskich (Dania, Szwecja) pod każdą ustawą podpisuje się osoba wiodąca. W Polsce jedynie akty prawne przygotowywane przez Prezydenta RP mogą zostać przypisane konkretnemu aktorowi życia publicznego. Prawo inicjatywy ustawodawczej pozostałych podmiotów jest wykonywane w sposób zbiorowy. Tylko RRM stanowi, że każda ustawa jest przedkładana przez ministra, a jeśli projekt opracowuje RCL, to przejmuje go właściwy minister.

29 Domański, Zakrzewski, Palinka Barometr legislacyjny, R. Zubek, H. Klüver et al., Warszawa, 2012 (od końca 2011 r. wykaz prac legislacyjnych zastąpił program prac legislacyjnych)

30 <http://demagog.org.pl/raport-rok-sejmu-viii-kadencji/>

31 Por. orzecznictwo przywołane w: Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym, Warszawa 2015, s. 197-204

32 Ibidem.

33 Action Plan Simplifying and improving the regulatory environment, Communication from the Commission, 5 June 2002 [COM(2002) 278], not published in the OJ.

34 Program „Lepsze Regulacje”, Załącznik do uchwały nr 13/2013 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r.

35 Reforma Regulacji. Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych, Ministerstwo Gospodarki, sierpień 2009, dokument rekomendowany do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2009 r., s. 14

VI. TRANSPARENTNOŚĆ

1. GUS i BIP

Obecnie ważniejsze informacje o działalności państwa ograniczone zostały do jednostek sektora finansów publicznych, a informacje o podmiotach im podległym trudno zdobyć (spółki SP, przedsiębiorstwa państwowe, fundacje etc.). Istniejące dane są często wyrwykowane i rozproszone po dziesiątkach tysięcy BIP-ów. Dlatego też jedną z podstawowych spraw jest uporządkowanie wymaganego jawnego zakresu danych. Należy podjąć decyzję o przyjęciu BIP jako jednego standardu informacyjnego dla jednostek publicznych lub całkowitą rezygnację z BIP, przynajmniej dla niektórych kategorii tych jednostek. W przypadku decyzji o zachowaniu BIP, należy ujednotwić wygląd i zawartość stron poszczególnych instytucji, ale w taki sposób, aby dostosować je do indywidualnych potrzeb – np. MF będzie miało zupełnie inne oczekiwania komunikacyjne niż Ministerstwo Rolnictwa. Zachowanie jednocześnie stron www oraz BIP poszczególnych ministerstw jest nieefektywne i pogłębia chaos informacyjny.

GUS powinien zostać ustawowo zobowiązany do budowy całościowej i publicznie dostępnej informacji o poszczególnych instytucjach i zasobach, którymi dysponują (zatrudnieniu, mieniu itp.). Ze względu na interes gospodarczy państwa tylko w odniesieniu do wybranych spółek i przedsiębiorstw państwowych zakres danych ujawnianych przez GUS musi być ograniczony. Z prawa do niejawności powinny korzystać jedynie instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa, m.in. służby specjalne.

2. Spójny rząd

Przejrzystość rządu oznacza jego spójność. Powinna wyrażać się ona poprzez zasadę tworzenia wszystkich instytucji wykonawczych według tych samych ogólnych zasad, co sprawi, że nawet przy bardziej złożonej strukturze organizacyjnej każda pozostanie pojedynczym podmiotem gospodarczym. Po drugie, instytucje sektora rządowego powinny być organizacyjną emanacją SP, a ich działalność ma zawierać się w jednym planie finansowym: budżecie państwa. Tym samym cała działalność rządowa w danej sferze będzie odzwierciedlona i kontrolowana przez rząd poprzez jeden plan finansowy, jeden plan kont oraz jedno sprawozdanie, dopasowane do specyfiki danej instytucji (por. *Model*). Rozwiązanie takie zwiększy nie tylko logikę, ale i przejrzystość zarządzania w administracji centralnej.

Konieczne jest dodanie do materiałów dołączanych do sprawozdania z wykonania budżetu państwa informacji o stanie mienia państwowego. Obecny brak takiego obowiązku powoduje, że z perspektywy oceny sytuacji ogólnej trudno poddać rzetelnej weryfikacji wzajemne zależności pomiędzy stanem finansów a majątkiem. Aby było to możliwe, należy stworzyć ogólnodostępny rejestr jednostek budżetowych, który dziś nie funkcjonuje, a więc ogół społeczeństwa nawet nie wie o ich istnieniu lub fakcie, że są finansowane z podatków wszystkich obywateli.

3. Przejrzysta polityka zatrudnienia i wskaźniki efektywności w ministerstwach

W celu zwiększenia transparentności zatrudnienia w państwowych jednostkach konieczne jest przyjęcie jednolitych regulacji w tej dziedzinie. Takie działanie musi poprzedzić analiza sprawozdań finansowych. Sytuacja, w której zarobki w instytucjach centralnych podległych ministerstwom są wyższe niż średnie zarobki w tych

ministerstwach, przy jednoczesnym braku publicznej informacji o tych pierwszych, jest korupcyjna (por. *Pracownicy sektora rządowego*). Umożliwia osobom zatrudnionym na stosunkowo słabo płatnych (w porównaniu ze skalą ponoszonej odpowiedzialności i osobistych ryzyk) państwowych posadach przygotowanie podczas pełnienia funkcji do objęcia stanowisk dużo bardziej intratnych w instytucjach podległych. Podejmowane przez te osoby decyzje, szczególnie w obliczu nikłej wiedzy na temat funkcjonowania podmiotów zależnych, mogą być w większej mierze wynikiem personalnych preferencji, indywidualnych ustaleń niż realizacją dobra państwa.

Wobec faktu posiadania szczególnych uprawnień należy oczekiwać, że ministerstwa powinny być awangardą efektywności i transparentności dla całej administracji publicznej. Jest to tym ważniejsze, że odbiorca prawa – obywatel, podatnik – może nie być w stanie prześledzić skomplikowanej sekwencji zdarzeń i czynności w aparacie państwa, które prowadzą do dostarczania określonych usług publicznych, istnienia (bądź nie) dobrych, złych lub po prostu niezrozumiałych czy zbędnych regulacji. O ile w przypadku instytucji publicznych bezpośrednio świadczących usługi klienti, oceniając ich poziom, dostępność i cenę, posiadają rzetelne podstawy do oszacowania efektu działania, w odniesieniu do ministerstwa jest to bardziej złożone. Jednolity system wynagrodzeń w instytucjach publicznych jest konieczny celem umożliwienia porównania płac w różnych podmiotach. Jest to szczególnie istotne w kontekście planowanego obowiązku rotacji urzędników między ministerstwami (por. *Pracownicy sektora rządowego*).

Dane o zatrudnieniu we wszystkich instytucjach wraz z wysokością wynagrodzenia powinny być publicznie dostępne. Ministerstwa muszą też prowadzić przejrzystą politykę zatrudniania na umowy inne niż o pracę. Rejestr takich umów powinien być dostępny na stronie www lub BIP (w zależności od przyjętego rozwiązania) każdej instytucji. Siatka płac ma być jednocześnie dostosowana do obowiązków, a sytuacje, w których przełożony zarabia mniej od pracownika lub wielokrotnie mniej niż osoba desygnowana przez niego na stanowisko, eliminowane.

Uzasadnienie

1. E-państwo w powiatach

Na prawie 25 mln. polskich podatników jedynie blisko 1 mln osób korzysta z systemu ePUAP, więc nie jest to poziom satysfakcjonujący. Istotną przeszkodą w używaniu ePUAP-u jest brak upowszechnienia wśród podatników profilu zaufanego. Dopiero ostatnio umożliwiono jego potwierdzanie z konta bankowego. Wciąż nie osiągnięto też podstawowego rezultatu informatyzacji, jakim jest powszechny podpis elektroniczny, zapewniający dostęp obywateli do informacji zbieranych na ich temat i kontakt z administracją bez konieczności wychodzenia z domu. Tylko 40 proc. firm jest w stanie rozwiązywać problemy administracyjne wyłącznie drogą elektroniczną, pomimo że 100 proc. dużych i średnich oraz 90 proc. małych przedsiębiorstw posiada już taką zdolność techniczną.

Informatyzacja administracji skarbowej i ZUS oraz efektywne wykorzystanie narzędzi cyfrowych jest jednym z największych wyzwań polskiej administracji centralnej. W Polsce nie został osiągnięty efekt z informatyzowania operacji skarbowych i składowych, który doprowadziłby do oszczędzania zasobów. Zmiany wprowadzono wybiórczo, np. w połowie 2012 r. wdrożono nowo-

czesną Platformę Usług Elektronicznych w ZUS, która daje płatnikom, ubezpieczonym i świadczeniobiorcom dostęp do ich danych oraz umożliwia prowadzenie wszystkich relacji z ZUS w formie elektronicznej z wykorzystaniem ePUAP-u i profilu zaufanego, ale na 14 mln. uprawnionych zalogowało się tylko 1,45 mln, a aktywnych jest około połowy użytkowników³⁶.

Wprawdzie skala wydatków na administrację skarbową w Polsce (jako procent PKB) nie odbiega od średniej krajów rozwiniętych, jednak struktura wydatków jest zdecydowanie niekorzystna dla nowoczesnych narzędzi informatycznych, co w końcowym rozrachunku wpływa na najwyższy koszt ściągłości podatków spośród krajów OECD. Sytuacja ta nie uległa poprawie w okresie dostępności porównywalnych danych (por. *Tabela 4*).

2. Brak jawności

Mechanizm wpływu obywateli na administrację powinien obejmować publiczną informację o tym, co państwo posiada, w jaki sposób tym zarządza, kogo zatrudnia itd. Potwierdzeniem słabej kondycji w tych obszarach jest daleka pozycja zajmowana przez Polskę w rankingu *Global Competitiveness Index* w latach 2014-2015: w kategorii „przejrzystość i transparentność” było to 110. miejsce na 144 badane kraje. W okresie 2016-2017 Polska w kategorii „przejrzystość administracji publicznej” awansowała tylko o jedno miejsce³⁷. Koreluje to z deklarowanym przez 79 proc. obywateli³⁸ poczuciem braku wpływu na sprawy publiczne.

Pomimo podstaw konstytucyjnych (art. 61), obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej, wymogu zachowania jawności i przejrzystości finansów publicznych³⁹, a także ustaw regulujących zatrudnienie w jednostkach publicznych czy lobbying⁴⁰ oraz szeregu dokumentów niższej rangi, państwo polskie nie działa w sposób transparentny. Jest to wynikiem wadliwych rozwiązań systemowych, w szczególności w kontekście podziału zadań przy procesach tworze-

nia prawa pomiędzy ministerstwa a KPRM, niewłaściwej demarkacji danych zbieranych i udostępnianych przez GUS, wyłączenia z informacji publicznej informacji o instytucjach podległych ministerstwom i spółkach SP, a także nagminnemu obchodzeniu wymogów formalnych przy zatrudnianiu w sektorze publicznym. W efekcie społeczeństwo posiada wrywkowy dostęp do danych, często niezagregowanych (albo zagregowanych na zbyt wysokim poziomie) i trudno porównywalnych.

Główny problem stanowi nawet nie tyle niemożność uzyskania informacji, co konieczność wnioskowania na mocy ustawy o dostępie do informacji publicznej z 2001 r. o dane, które powinny być z definicji ogólnodostępne. Brakuje całościowej wiedzy na temat czynnych podmiotów sektora publicznego i zgromadzonych w jednym miejscu kompletnych, aktualnych informacji o zatrudnieniu, finansach, mieniu poszczególnych instytucji. Dane o podmiotach gospodarki narodowej (prywatnych i publicznych) regularnie zbiera GUS, który także prowadzi REGON. Niemniej, część informacji przezeń gromadzonych jest objęta tajemnicą statystyczną, chociaż instytucje rządowe mają – lub powinny mieć – inny status niż podmioty prywatne. Dodatkowo, poszczególne resorty tworzą własne, niekompatybilne ze sobą bazy.

Podstawowym źródłem informacji o instytucjach publicznych miał być BIP – urzędowy publikator teleinformatyczny. Jednak nawet pobieżna analiza BIP-ów różnych instytucji pozwala stwierdzić, że wbrew ustawowemu zapisowi każda instytucja publiczna w swobodny sposób kształtuje zarówno zawartość, jak i wygląd stron, nie daje więc informacji porównywalnej. W tej sytuacji głównym sposobem pozyskiwania danych jest pisanie mało efektywnych indywidualnych wniosków o dostęp do informacji.

Największy chaos informacyjny panuje w przypadku innych niż ministerstwa podmiotów wykonujących zadania publiczne lub dysponujących majątkiem publicznym⁴¹ (np. uczelnie wyższe). W wielu instytucjach, które nie prowadzą BIP, zakres informacji podawanych

Tabela 4. Wydatki na administrację skarbową w wybranych krajach OECD⁴⁴

Rok	Wydatki ogółem		Wydatki na informatykę		Koszt poboru podatków	
	2009,000	2013,000	2009,000	2013,000	2009,000	2013,000
Szwecja	0,184	1,64	19,50	19,50	0,40	0,39
Dania	0,299	0,226	16,20	16,90	0,67	0,48
Holandia	0,339	0,322	18,10	15,50	1,11	0,95
Irlandia	0,284	0,24	13,60	12,70	1,08	0,85
Niemcy	0,284	0,275	6,40	6,80	1,20	1,05
Włochy	0,198	0,188	4,90	4,90	1,20	1,05
OECD średnia nieważona	n.a.	n.a.	11,60	11,30	n.a.	n.a.
Polska	0,228	0,213	2,80	1,00	1,72	1,60

36 Stan na drugą dekadę kwietnia 2016 r.

37 Global Competitiveness Index by The Global Competitiveness Report 2016-2017, Klaus Schwab, World Economic Forum, Geneva 2016

38 CBOS, raport z badań „Poczucie wpływu na sprawy publiczne”, BS/121/2013, Warszawa

39 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, rozdział 4

40 Ustawa z dnia 7 lipca 2005 o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. z 2011 r. Nr 161, poz. 966

41 Art. 4.1 Ustawa z dnia 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 Nr 112 poz. 1198)

42 Art. 8.3 oraz art. 6.2 ustawy z dnia 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 Nr 112 poz. 1198)

43 Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. 2016 poz. 2259) i Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa z dnia 13 stycznia 2017 r. (Dz.U. 2017 poz. 95)

44 Tax Administration 2015, OECD

na stronach www jest węższy od obowiązującego minimum⁴⁵. Z kolei brak usystematyzowanej informacji o przedstawicielach resortów zasiadających w spółkach SP uniemożliwia bieżącą kontrolę ich poczynąń. Zmniejsza się też przejrzystość funkcjonowania tych spółek, gdyż na zarządzanie nimi mogą przenosić się interesy resortowe oraz identyfikacja potencjalnych sytuacji korupcyjnych, w których osoby na wysokich stanowiskach publicznych mogłyby „pracować” na przyszłe, lepiej opłacane stanowisko w spółkach im podległych.

W podmiotach należących do państwa lub tych, gdzie posiada ono udziały, w grę wchodzi blisko 2600 stanowisk w radach nadzorczych spółek czy fundacji. Ponad 940 z nich przysługiwało niegdyś

Ministerstwu Skarbu Państwa, a po jego likwidacji (2017 r.) 432 najważniejsze podmioty znajdują się w gestii premiera, który na podstawie rozporządzenia uznaniowo przekazuje nadzór nad nimi wybranym ministrom⁴⁶. Blisko 1800 osób to reprezentanci w spółkach akcyjnych, a 670 w spółkach z o.o. W zbiorczej liczbie na stronie MF nie podano ilości stanowisk w 25. przedsiębiorstwach państwowych. Przyjmując ostrożnie, że każdy z 2600. członków rady nadzorczej kosztuje dany podmiot 24 tys. zł rocznie, daje to kwotę ok. 62 mln zł. Nie ma jednak jednolitych regulacji ani dostępnych informacji na temat zarobków w państwowych jednostkach. Aby te dane poznać, konieczna jest analiza sprawozdań finansowych instytucji.

45 Art. 8.3 oraz art. 6.2 ustawy z dnia 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 Nr 112 poz. 1198)

46 Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. 2016 poz. 2259) i Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa z dnia 13 stycznia 2017 r. (Dz.U. 2017 poz. 95)

SŁOWNIK SKRÓTÓW

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
BO	Biuro Obsługi
DAP	Departament Administracji Podatkowej
DB	Departament Budżetu
DBFI	Departament Bezpieczeństwa Finansowego i Informacji
DP	Departament Prawny
DPC	Departament Podatków i Cel
DPM	Departament Polityki Makroekonomicznej
DRRF	Departament Rozwoju Rynku Finansowego
DZ	Departament Zagraniczny
GUS	Główny Urząd Statystyczny
KFD	Krajowy Fundusz Drogowy
KNF	Komisja Nadzoru Finansowego
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
KRM	Kancelaria Rady Ministrów
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
KSAP	Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
MF	Ministerstwo Finansów
NBP	Narodowy Bank Polski
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
OSR	Ocena Skutków Regulacji
PB	Pismo Budżetowy
PFRON	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PJB	Państwowa Jednostka Budżetowa
PRM	Prezes Rady Ministrów
PUE	Platforma Usług Elektronicznych
PZK	Państwowy Zasób Kadrowy
RCL	Rządowe Centrum Legislacyjne
RM	Rada Ministrów
RRM	Regulamin Rady Ministrów
SC	Służba Cywilna
SP	Skarb Państwa
TK	Trybunał Konstytucyjny
UBP	Urząd Budżetu Państwa
UDP	Urząd Danin Publicznych
US	Urząd Skarbowy
USOP	Urząd do Spraw Odwołań Podatkowych
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

O AUTORACH

Forum Od-nowa to niezależna organizacja ekspercka o charakterze *think tanku* działająca od 2011 r., projektująca i wdrażająca zmiany systemowe w sektorze publicznym – głównie w samorządach, ale też administracji centralnej i finansach publicznych. Jest autorem raportu „Samorząd 3.0” oraz współautorem „Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce” pod red. prof. Jerzego Hausnera. W latach 2012-15 współpracowała z Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji (m.in. przy przygotowywaniu nowelizacji ustawy samorządowej), Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (pakiet zmian w samorządach), Związkiem Miast Polskich (projekt deregulacji), Kancelarią Prezydenta RP (lokalny PIT) czy KPRM. Publikuje w mediach ogólnopolskich i samorządowych oraz bierze czynny udział w konferencjach na temat sektora publicznego.

Rafał Antczak, absolwent Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Był wykładowcą ekonomii na Wydziale Zarządzania UW Program MBA, członkiem zarządu Deloitte Consulting, Dyrektorem Zarządzającym i Głównym Ekonomistą Grupy PZU, ekonomistą w Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych CASE Fundacja Naukowa, uczestnikiem misji doradczych w programach międzynarodowych, konsultantem ekonomicznym Sejmu RP, Banku Światowego, UE, autorem koncepcji podatku liniowego w Polsce (tzw. 3x15%) oraz licznych publikacji.

Wojciech Białożył, Dyrektor Zarządzający *think tanku* Wise-Europa. W latach 2012-2014 pełnił funkcję członka Zarządu i Dyrektora Wykonawczego Fundacji Edukacyjnej JanaKarskiego. Jest doktorantem na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, koncentrując się na wpływie cyfryzacji na zarządzanie i usługi publiczne.

Agata Dąmbska (red. raportu), współprowadzi od 2011 r. *think tanku* Forum Od-nowa. Jest ekspertką ds. samorządu terytorialnego, współautorką raportu „Samorząd 3.0” Forum Od-nowa i „Raportu o stanie samorządu terytorialnego w Polsce” pod red. prof. J. Hausnera, publicystką mediów ogólnopolskich i samorządowych, organizatorką licznych konferencji, szefową portalu polsko-czeskiego, tłumaczką, działaczką trzeciego sektora od 1994 r., współzałożycielką i liderką kilku organizacji pozarządowych.

Zbigniew Derdziuk, absolwent socjologii Uniwersytetu Warszawskiego i Advanced Management Program w IESE Business School. Był prezesem ZUS, ministrem w KPRM. Pracował w bankowości, konsultingu, Kancelarii Sejmu i Senatu oraz administracji rządowej i samorządowej. Autor artykułów na temat zarządzania w administracji. Wdrażał projekty zarządzania przez cele w administracji oraz programy modernizacyjne i informatyczne w administracji. Przewodniczył Komisji Kontrolnej Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego w Genewie.

dr Justyna Glusman, ekonomistka, działaczka społeczna, autorka wielu publikacji, współautorka raportu „Samorząd 3.0”. Absolwentka London School of Economic & Political Science w zakresie nauk politycznych, ekspertka ds. polityki gospodarczej, programowania rozwoju i wdrażania polityki regionalnej. Pracowała w *think tanku* Kancelarii Prezydenta i Związku Miast Polskich.

