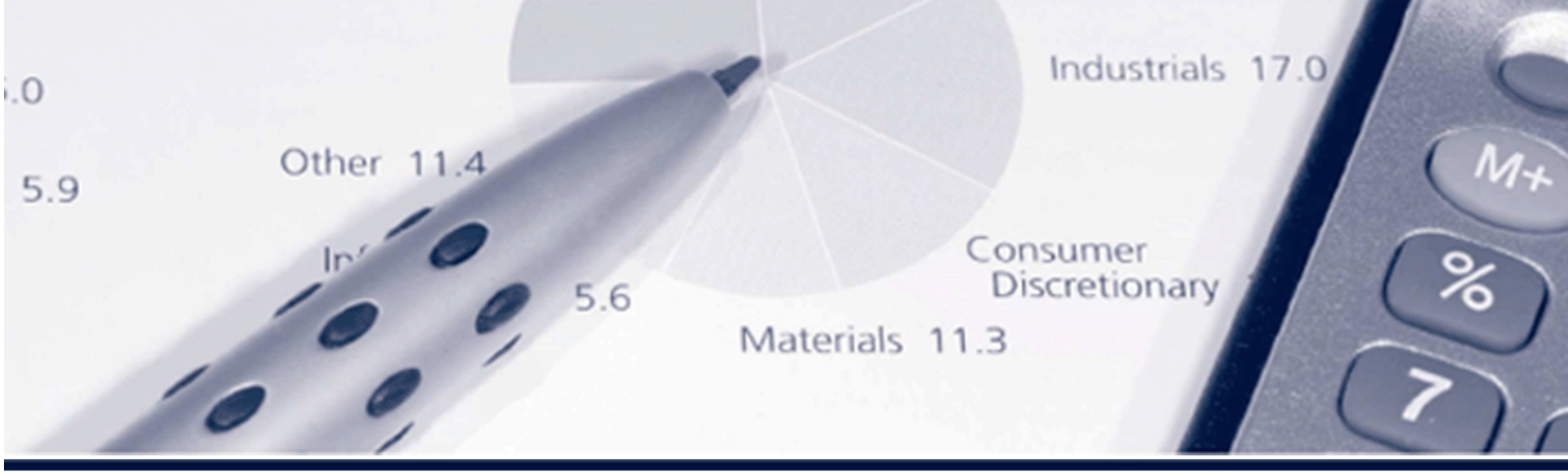

Komentarz Instytutu Sobieskiego

nr 38

2 marca 2009 r.

Leszek Skiba

Zmiany organizacji rządu Donalda Tuska

INSTYTUT SOBIESKIEGO

Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 0 22 826 67 47
tel.: 0 22 211 12 75
fax: 0 22 211 12 76

e-mail: sobieski@sobieski.org.pl
http://www.sobieski.org.pl

Zmiany organizacji rządu Donalda Tuska

Silna pozycja polityczna Donalda Tuska w ramach Rady Ministrów nie wynika jedynie z regulacji prawnych, lecz przede wszystkim z dominacji nad własną partią. Konstruktywne wotum nieufności oraz możliwość dowolnych zmian w składzie Rady Ministrów jest podstawą mocnej pozycji ustrojowej szefa polskiej egzekutywy. Pozycja polityczna Donalda Tuska bezpośrednio wynika z jego miejsca w Platformie Obywatelskiej oraz decydującego wpływu na partię. Zjawisko wzmacniania władzy wąskiego grona liderów wobec swoich partii nie jest tylko zjawiskiem polskim, lecz ma miejsce w innych krajach Środkowej Europy (Enyedi, Linek, 2008). Jednocześnie, utożsamienie wizerunku partii z osobą lidera oraz dominacji jednostek nad instytucjami, jakimi są partie, określane jest mianem prezydencjalizacji (*presidentialization*). Podobny proces ma miejsce w Wielkiej Brytanii, Niemczech oraz innych krajach Zachodniej Europy w związku z zmianą formy prowadzenia kampanii wyborczych przez partie polityczne, oparciem marketingu wyborczego o wizerunek lidera, osłabianiem aktywności mas członkowskich oraz preferowaniem przez partie kosztownych kampanii medialnych, co jednocześnie oznacza marginalizację tradycyjnego aparatu partyjnego (Poguntke, Webb, 2005).

Najważniejszą diagnozą wielu badaczy i komentatorów dotyczącą stanu polskiej egzekutywy jest słabość centrum rządu (Dimitrow, Goetz, Wollmann: 2006). Szczegółowy program Rady Ministrów w dalszym ciągu powstaje poprzez kolekcjonowanie pomysłów od poszczególnych ministrów zatrudnianych na zasadzie kontraktu między premierem a ministrem na obsługę określonych działów administracji. Premier dobierając sobie skład Rady Ministrów dobiera jednocześnie osoby, które przychodzą z własnymi planami i pomysłami korygowanymi jedynie przez dość ogólne zamierzenia i nie zawsze dokładnie sprecyzowane cele premiera. Można zatem mówić o pewnego rodzaju outsourcingu, kontrakcie na „obsługę" programową działów administracji składających się na ministerstwo, gdy premier powierza stanowisko ministra osobie wynajmując jednocześnie jej energię oraz polityczne

i programowe projekty. Oznacza to, że w przypadku ryzyka nieskuteczności ministra lub niezgodności szczegółowych planów i programu działań ministra i premiera jedynym rozwiązaniem jest dymisja oraz zawarcie nowego kontraktu z inną osobą. Doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich są całkiem odmienne. Program działań powstaje w znacznym stopniu w obrębie centrum rządu obsługującym szefa rządu (odpowiedniki polskiego KPRM). Szefowie rządów mają zatem narzędzia planowania działań, kontroli pracy ministrów, merytorycznego wpływania na ich działania i koordynowania aktywności wszystkim ministrów poprzez rozbudowane i wyspecjalizowane ośrodek planujący polityki rządu w dłuższym okresie. Oznacza to zatem, że szef rządu nie jest uzależniony od informacji i działań ministrów, lecz posiada własne zasoby informacyjne i kadrowe, które pozwalają na konstruowanie programu rządu.

Zmiana ustawy o Radzie Ministrów

Gabinet Donalda Tuska przygotował projekt nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów. Intencją autorów było poprawa jakości rządowych projektów aktów prawnych, gdyż odpowiedzialność za tworzenie projektu ma spaść na Rządowe Centrum Legislacji. Zadaniem ministerstw ma być przygotowanie merytorycznych założeń do ustaw, które mają odzwierciedlać cele programowe i polityczne autorów. Formalny dokument zawierający założenia programowe ma stać się podstawą rządowego procesu decyzyjnego i ma przechodzić wszystkie fazy konsultowania w obrębie rządu. Ustawa ma wejść w życie 1 marca 2009 roku.

Jednakże, warunkiem przyjęcia nowego modelu przyjmowania przez rząd projektów aktów prawnych jest zmiana uchwały Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r., czyli Regulaminu pracy Rady Ministrów, który szczegółowo określa kolejność działań w obrębie rządu podczas przygotowywania projektów. W aktualnej wersji Regulaminu uzgodnienia międzyministerialne oraz stały Komitet Rady Ministrów prowadzone są

w oparciu o projekt aktu prawnego, a nie w oparciu o merytoryczne założenia do projektu aktu prawnego. Projekt Regulaminu nie został jeszcze ogłoszony.

Zmiana ta może doprowadzić do tego, iż inicjatorzy działań (urzędnicy lub ministrowie) będą zmuszeni do precyzyjnego wyrażania intencji, choć dopiero praktyka stosowania nowego modelu pozwoli na sprawdzenie:

- w jakim stopniu nowy model tworzenia aktów prawnych pozwoli na koordynację przez centrum rządu polityk w poszczególnych obszarach prowadzonych przez ministerstwa;
- jak przejrzyste i zrozumiałe dla opinii publicznej będą cele stawiane przez inicjujące ministerstwa w formalnym dokumencie stanowiącym założenia do projektu ustawy;
- jak przejrzyste i zrozumiałe będą założenia przygotowywane przez urzędników ministerstw, by projekty ustaw opracowywany przez Rządowe Centrum Legislacji w pełni odzwierciedlał intencje autorów założeń i by nie dochodziło do sytuacji, iż dokumenty przygotowane przez RCL są modyfikowane przez urzędników ministerstw, gdyż założenia zbyt ogólnie wyrażały cele programowe i polityczne lub po prostu nie zostały dokładnie wyjaśnione;
- jak rozwiązany zostanie w nowelizacji Regulaminu pracy Rady Ministrów problem zatwierdzania przygotowanego przez RCL projektu ustawy w sytuacji, gdy cały proces rządowego decydowania ma dotyczyć założeń do projektu ustawy. Czy projekt aktu prawnego nie będzie powtarzał cyklu decydowania rządowego i uzgadniania międzyministerialnego, gdy reprezentanci ministerstw zobaczą na własne oczy ostateczny projekt ustawy.

Zespół Doradców Strategicznych jako namiastka centrum rządu

Istotną zmianą w funkcjonowaniu Rady Ministrów jest również powołanie Zespołu Doradców Strategicznych pod kierownictwem ministra Michała Boniego. Główne zainteresowanie Zespołu skupia się w obszarach związanych z dużym ryzykiem politycznym rządu (wprowadzenie euro), poprawą sytuacji gospodarczej (program zwiększenia zatrudnienia osób po 50 roku życia), czy diagnozowaniem ogólnych wyzwań cywilizacyjnych, społecznych lub gospodarczych. Mimo opinii zawartej w dokumentach Zespołu, iż słabością rządu jest nieskuteczność długookresowego projektowania strategii i polityk, w niewystarczającym stopniu prace Zespołu przekładają się na realne zmiany w sposobie działania Rady Ministrów.

W dokumencie podsumowującym pierwszy rok urzędowania rządu Donalda Tuska, przygotowanym przez Zespół Michała Boniego, propozycje zmian funkcjonowania Rady Ministrów polegają na: (a) wprowadzeniu koordynacji w ramach rządu wielu istniejących strategii produkowanych przez poszczególne części rządu w ramach jednej „długookresowej strategii rozwoju kraju", (b) wprowadzeniu obowiązku „analizy zgodności wybranych inicjatyw regulacyjnych z wyznaczonymi celami strategicznymi", (c) wprowadzeniu planowania działań rządu w dłuższym okresie niż 1 rok, co wiąże się również z kontynuowaniem prac na budżetem wieloletnim państwa, (d) zmianie zasad przygotowywania plany pracy Rady Ministrów poprzez uzupełnienie listy proponowanych ustaw o ogólne cele programowe, (e) zmianie trybu tworzenia aktów prawnych poprzez nowelizację ustawy o Radzie Ministrów oraz zmianie Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Zespół Doradców Strategicznych nie pełni roli merytorycznego centrum rządu w tym znaczeniu, iż nie ma odpowiednich narzędzi do recenzowania i modyfikowania efektów pracy ministerstw. Działania te można uznać za pierwszy krok ku zbudowaniu silnego zaplecza Prezesa Rady Ministrów. Jednak niepokojące jest uznanie, iż istnienie rządowego dokumentu stanowiącego długookresową strategię Rady Ministrów jest wystarczającym środkiem do znaczącej poprawy funkcjonowania rządu.

Likwidacja Państwowego Zasobu Kadrowego

Wielokrotnie członkowie rządu deklarowali likwidację PZK, który umożliwia ministrom przeprowadzania zmian na stanowiskach dyrektorów i wicedyrektorów departamentów. Proces zwiększania władzy polityków nad wyższą kadrą administracji centralnej jest zjawiskiem powszechnym w Zachodniej Europie (Goetz, 2003). Wynika to z potrzeby zwiększenia skuteczności władzy w procesie koordynowania polityk. W warunkach coraz większego uzależnienia administracji od pozaministerialnych partnerów (administracja UE, podmioty rynkowe, grupy interesu, *policy networks*), odzyskanie sterowności jest możliwe poprzez zwiększenie zależności między politycznym przywództwem a administracją rządową.

Dlatego odejście od PZK oznaczać będzie, iż ministrowie utracą możliwość oddziaływania na efekty prac administracji centralne. Demokratyczny mechanizm wyborczy pozwala wyborcom oczekiwać, iż zamierzenia zwycięskiego ugrupowania zostaną w mniejszym czy większym stopniu wprowadzone w życie. Jeśli obdarzeni demokratycznym mandatem politycy nie mają odpowiednim narzędzi realizacji politycznego programu, podważać to może legitymizację systemu politycznego. Skuteczność władzy jest przecież możliwa o tyle, o ile przywództwo polityczne jest w stanie osiągać zamierzone cele za pośrednictwem współpracującej administracji.

Czy rząd staje się sprawniejszy?

Głównym problemem polskiej egzekutywy w dalszym ciągu pozostaje słabość projektującego i koordynującego polityki centrum rządu przy Prezesie Rady Ministrów. Nawet jeśli merytoryczne założenia polityk staną się podstawą dla RCL do konstruowania aktu prawnego, pozostaje problem koordynowania tych założeń nie tylko z innymi ministerstwami, lecz ośrodkiem wskazującym długookresowe cele Rady Ministrów. Ośrodki takie w krajach zachodnioeuropejskich pozwalają na prezentowanie szefowi rządu alternatywnych wobec ministerialnych propozycji programowych

i politycznych. Likwidują monopol informacyjny i merytoryczny ministerstw i pozwalają na kontrolowanie działań części rządu przez otoczenie szefa egzekutywy. Prawdziwa administracja na rzecz rządzenia jest zawsze ośrodkiem rozbudowanym i niestety kosztownym. Oznacza to jednocześnie, że powiela w wielu miejscach prace merytoryczne ministerstw. Robi to jednak, by ostateczny kształt decyzji rządowej w formie aktu prawnego lub innego dokumentu rządowego miał jak największą jakość merytoryczną i odzwierciedlał intencje polityczne przywództwa politycznego.

Niewystarczające wydają się zamierzenia Zespołu Michała Boniego, polegające na opracowaniu długookresowej strategii rząd, gdyż skuteczne centra rządów nie działają tylko jako weryfikatorzy zgodności założeń polityk prowadzonych przez ministerstwa z jednym określonym i raz na zawsze zamkniętym dokumentem programującym prace rządu. Nie jest jasne, jak może wyglądać proces modyfikacji tej długookresowej strategii w sytuacji dynamicznych zmian społecznych, ekonomicznych lub związanych z sytuacją międzynarodową Polski. Nie jest też jasne, w jaki sposób centrum rządu może uzyskać siłę polityczną i merytoryczną, by ministerstwa były zmuszone akceptować modyfikacje proponowane centrum rządu w procesie opracowywania polityk. Bez zagwarantowania siły politycznej i merytorycznej, prawdziwe koordynowanie polityk i ich modyfikowanie w ramach utrzymania spójności programowej rządu nie jest możliwe.

Literatura:

1. Zsolt Enyedi, Lukás Linek, *Searching For The Right Organization. Ideology and Party Structure in East-Central Europe*, Party Politics nr 4, 2008, s. 455-477.
2. Thomas Poguntke, Paul Webb, *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies,* Oxford University Press, 2005.
3. Vesselin Dimitrov, Klaus H. Goetz, Hellmut Wollmann, *Governing After Communism,* Rowman & Littlefield, 2006.
4. Klaus H. Goetz, *Executives in Comparative Context,* [w:] Jack Hayward, Anand Menon, *Governing Europe,* Oxford University Press, 2003.