



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



Indeks Dobrego Rządzenia. Ocena funkcjonowania rządu w latach 2014, 2018 i 2022

Autorzy

Katarzyna Dzieniszewska-Naroska – doktorka socjologii, adiunktka na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej. Ukończyła studia magisterskie i doktoranckie w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego. Prowadzi badania z zakresu socjologii prawa, stosując perspektywę zaproponowaną przez Adama Podgóreckiego. Bada politykę lokalną, skupiając się na reprezentacji politycznej, partycypacji i komunikacji społecznej. Interesują ją także praktyka propagandy politycznej i konflikt polityczny na poziomie gminy.

Jan Herbst – socjolog, absolwent Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, doktorant SGH, badacz aktywności społecznej oraz lokalności w każdym jej wymiarze. Laureat nagrody im. Floriana Znanieckiego przyznawanej przez Polskie Towarzystwo Socjologiczne. Autor wielu publikacji dotyczących problematyki aktywności obywatelskiej, kapitału społecznego, zróżnicowań regionalnych, bezrobocia. Przez wiele lat dyrektor do spraw badań i członek zarządu Fundacji Stocznia, wcześniej ekspert ds. badań Stowarzyszenia Klon/Jawor, wykładowca, członek rady programowej kwartalnika „Zarządzanie Publiczne”. Obecnie członek rady Fundacji Pole Dialogu i rady programowej Fundacji Orange, przedsiębiorca i konsultant w PwC, ekspert i doradca zarządu Fundacji Stocznia.

Grażyna Kopińska – z wykształcenia filolożka, bohemistka. Dziesięć lat pracowała w Instytucie Słowianoznawstwa PAN. Od 1992 roku zawodowo związana z organizacjami pozarządowymi: pracowała w Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, następnie była konsultantką Fundacji Forda na kraje Europy Środkowej. Od roku 2000 do grudnia 2012 w Fundacji im. Stefana Batorego prowadziła Program Przeciw Korupcji, a od 2013 roku pracowała jako ekspertka w Programie Odpowiedzialne Państwo oraz w forumIdei, gdzie koordynowała prace Obywatelskiego Forum Legislacji.

Grzegorz Makowski – doktor habilitowany socjologii, ekspert w forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego, profesor Szkoły Głównej Handlowej. W latach 2013–2018 dyrektor Programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego. Współpracuje także m.in. z Transparency International i UNCAC Civil Society Coalition. Specjalizuje się w zagadnieniach korupcji i polityki antykorupcyjnej oraz przemian społeczeństwa obywatelskiego i sytuacji organizacji pozarządowych. Autor wielu publikacji naukowych i eksperckich.

Robert Sobiech – doktor socjologii. Dyrektor Centrum Polityki Publicznej w Collegium Civitas. Zajmuje się badaniami opinii publicznej, analizami i ewaluacją polityk publicznych oraz komunikacją społeczną. Autor publikacji i analiz przygotowywanych dla administracji rządowej i samorządowej, organizacji pozarządowych oraz organizacji międzynarodowych, takich jak OECD, UNDP, UNDCP. W Collegium Civitas jest także zastępcą dyrektora Centrum Badań nad Demokracją, Społeczeństwem Obywatelskim i Elitami Politycznymi.

Mateusz Zaremba – doktor socjologii, politolog, adiunkt na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu SWPS. Współpracownik Centrum Studiów nad Demokracją SWPS oraz Polskiego Generalnego Studium Wyborczego. W swoich pracach analizuje przyczyny rezygnacji z udziału w wyborach oraz różnice pomiędzy osobami głosującymi i niegłoszącymi. Sprawdza, w jaki sposób przebiegają procesy podziału polskiego społeczeństwa oraz jakie wyzwania stoją przed współczesną metodologią badań społecznych.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. +48 22 536 02 00
fax +48 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons.

Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach.
3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)

Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Projekt graficzny: Wojtek Wilk
Skład DTP: „Tyrsa” Sp. z o.o.

Warszawa 2024

ISBN 978-83-68235-35-7

Indeks Dobrego Rządzenia. Ocena funkcjonowania rządu w latach 2014, 2018 i 2022

Spis treści

Co to jest dobre rządzenie i dlaczego jest ważne?	5
Indeks Dobrego Rządzenia. Wyniki dla lat 2014, 2018, 2022	6
Najważniejsze wnioski	8
Szczegółowe omówienie wyników	12
Partycypacyjność	12
Monopolizacja i uznaniowość	15
Rozliczalność	21
Transparentność	25
Podsumowanie	29
Nota metodologiczna	30



Co to jest dobre rządzenie i dlaczego jest ważne?

W naszym opracowaniu skoncentrowaliśmy się na czterech cechach „dobrego rządzenia” (*good governance*)¹. Są nimi:

1. **partycypacja,**
2. **monopolizacja/uznaniowość,**
3. **rozliczalność,**
4. **transparentność.**

¹ Pojęcie „dobrego rządzenia” ma bogaty dorobek na gruncie nauk społecznych i w literaturze eksperckiej, zob. G.H. Addink, *Good Governance: Concept and Context*, Oxford Academic, Oxford University Press 2019, <https://academic.oup.com/book/35056> (dostęp tu i dalej: 24 listopada 2024). Samą koncepcję szerzej omawiamy w aneksie.

Realizacja tych zasad pomaga w budowaniu satysfakcji obywateli z demokracji, w łagodzeniu konfliktów społecznych, zwiększaniu skuteczności polityk publicznych, poprawianiu recepcji prawa czy podwyższaniu poziomu zaufania do państwa. Dobry rząd powinien być partycypacyjny, czyli otwarty na udział obywateli w procesach decyzyjnych – w szczególności w procesie stanowienia prawa. Nie powinien dążyć do koncentrowania władzy w swoich rękach i podejmować decyzji uznaniowo, czyli ma dzielić się władzą przede wszystkim z parlamentem, a nie dominiować go tak jak innych instytucji państwa. Działania rządu powinny być możliwe do rozliczenia wobec innych, konstytucyjnych instytucji państwa, takich jak Najwyższa Izba Kontroli czy Rzecznik Praw Obywatelskich, oraz wobec obywateli. Wreszcie: rząd powinien działać transparentnie.

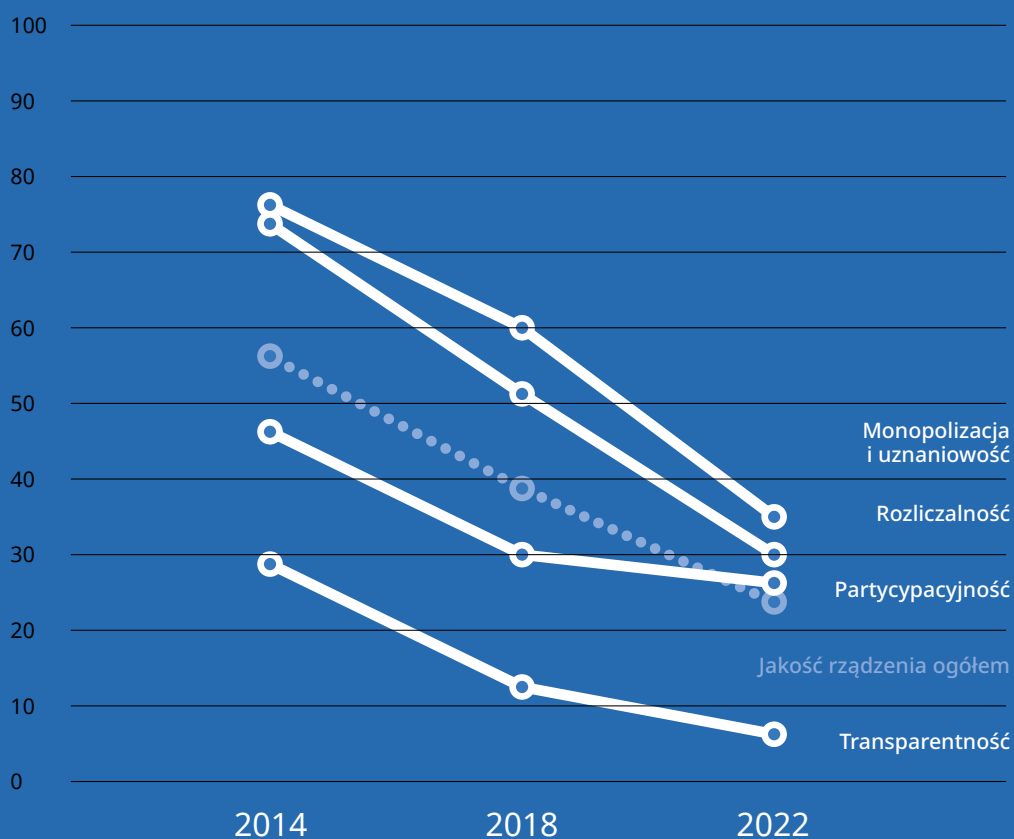


Indeks Dobrego Rządzenia.

Wyniki dla lat 2014, 2018, 2022

Indeks Dobrego Rządzenia. Wyniki dla lat 2014, 2018, 2022

Dane zagregowane na skali znormalizowanej, gdzie 0 oznacza wynik najgorszy, a 100 najlepszy.



Surowe dane, w rozkładzie na 20 wskaźników użytych do zbudowania Indeksu prezentujemy w szczegółowym omówieniu wyników Indeksu i w aneksie metodologicznym.

Głównym celem Indeksu Dobrego Rządzenia jest spójny, cykliczny pomiar jakości rządzenia, pozwalający na śledzenie zmian w czasie oraz porównywanie funkcjonowania poszczególnych ekip rządowych. To opracowanie koncentruje się na centrum rządu (ministerstwach i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), które jest głównym ośrodkiem władzy wykonawczej oraz inicjatorem i twórcą polityk publicznych. Indeks ma pomagać organizacjom strażniczym, ekspertom czy komentatorom, analizującym jakość życia publicznego, w identyfikowaniu problemów w funkcjonowaniu rządu oraz kreowaniu debaty publicznej na temat problemów, wyzwań czy reform.

Dzięki Indeksowi obywatele mogą się dowiedzieć, w jakich obszarach szczególnie powinni oczekiwać poprawy relacji między społeczeństwem a jego reprezentantami – większej partycypacyj-

ności, jawności i odpowiedzialności, a mniejszej uznaniowości decyzji oraz skuteczniejszej walki z korupcją. Indeks może wreszcie służyć jako wsparcie przy ocenie stanu wdrażania standardów międzynarodowych, np. zobowiązań wynikających z konwencji ONZ przeciw korupcji czy po przystąpieniu – mamy nadzieję, jak najszybciej – do Partnerstwa na Rzecz Otwartych Rządów (Open Government Partnership).

Pierwsza edycja Indeksu została przygotowana dla przedostatniego roku rządów koalicji Platforma Obywatelska–Polskie Stronnictwo Ludowe (2014) oraz dla dwóch lat poprzedzających wybory parlamentarne w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy (2018, 2022). Wybrane lata obejmują fazy cyklu wyborczego, kiedy rząd pozostaje ustabilizowany, a jednocześnie jego działanie w mniejszym stopniu jest podyktowane kampaniami wyborczymi do parlamentu.



Najważniejsze wnioski

W latach 2018 i 2022, w porównaniu do roku 2014, istotnie spadł odsetek zgłaszania rządowych projektów ustaw i rozporządzeń poddawanych konsultacjom publicznym (z 78% w 2014 roku do 64% w 2018 i 59% w 2022 roku). Skrócił się też czas (średnia liczba dni), w którym obywatele mogli przedstawiać swoje stanowiska.

W przypadku ustaw w latach 2014, 2018, 2022 spadek ten wynosił odpowiednio z 17 dni do 13 i 12 w 2022 roku; a w przypadku rozporządzeń – odpowiednio z 11 do 6 dni w kolejnych latach. Warto przy tym odnotować, że standardowy czas na konsultacje przewidziany w Regulaminie pracy Rady Ministrów to nie mniej niż 21 dni, a optymalny standard rekomendowany przez Unię Europejską wynosi 30 dni. Obniżenie tych standardów ma poważne konsekwencje dla państwa: wiele ustaw, zamiast rozwiązywać określone problemy, pogłębia je lub wręcz tworzy nowe. Bardziej szczegółowo o tym, w jaki sposób niskie standardy partycypacji publicznej wpływają negatywnie na państwo, była mowa m.in. w cyklicznie publikowanych raportach Obywatelskiego Forum Legislacji Fundacji Batorego¹. Wnioski obecnego Indeksu korespondują z tamtymi ustaleniami.

Jednym z przykładów złej legislacji, najbardziej dotkliwej dla przeciętnych obywateli, ale przede wszystkim dla przedsiębiorców, jest przypadek tzw. Nowego Ładu, czyli pakietu zmian w podatkach i składkach, mających poprawić wpływy do budżetu państwa i sprawić, że redystrybucja danin publicznych będzie bardziej sprawiedliwa, a gospodarka zacznie tworzyć więcej miejsc pracy. Pośpieszny tryb działań nad tymi zmianami i ignorowanie głosów wielu środowisk – to wszystko spowodowało chaos w systemie podatkowym, dezorientację wśród obywateli, a także trudne do oszacowania koszty dla państwa, ponieważ konieczne były radzenie sobie z błędami wynikającymi ze złego, nieskonsultowanego prawa i odwracanie tych zmian. W ciągu ośmiu lat rządów Zjednoczonej Prawicy można by wskazać dużo innych, mniej lub bardziej drastycznych przykładów prawa przyjmowanego z lekceważeniem dialogu i głosu obywateli (jak chociażby liczne zmiany w sądownictwie).

Jednocześnie w latach 2018 i 2022, w porównaniu do roku 2014, rosły monopolizacja i uznaniowość działań rządu. Coraz większy odsetek budżetu państwa znajdował się poza kontrolą parlamentu, co zwiększało uznaniowość i monopol decyzji podejmowanych przez rząd, a dotyczących dysponowania finansami publicznymi. W 2014 roku 16% budżetu państwa

¹ Zob. *Raporty okresowe Obywatelskiego Forum Legislacji*, https://www.batory.org.pl/forumidei/zespolo-eksperckie/#tabs_tab-2.

Niespotykana do czasu rządów Zjednoczonej Prawicy utrata transparentności finansów publicznych skutkowałą pierwszą w historii III Rzeczypospolitej negatywną opinią Najwyższej Izby Kontroli, dotyczącą budżetu na rok 2022. Fakt, że poza realną kontrolą parlamentu znalazła się większa część wydatków publicznych, sam w sobie nie tylko każe sformułować pytanie o konstytucyjność działania rządu w tym obszarze, co powinno być przyczynkiem do postawienia premiera Mateusza Morawieckiego przed Trybunałem Stanu, ale przede wszystkim sprawia, że rząd może bezkarnie i głęboko zadłużać państwo, tym samym stwarzając ryzyko dla stabilności finansów publicznych i gospodarki. W latach 2015–2023 można by mnożyć przykłady monopolizacji władzy i dyskrejonalnego podejmowania istotnych decyzji publicznych bez oglądania się na inne instytucje i obywateli.

znajdowało się poza kontrolą parlamentu. W 2018 roku parlament zasadniczo miał pełen obraz wydatków państwa. Ale w 2022 roku już 74% planowanych wydatków znalazło się poza ustawą budżetową – przede wszystkim w Polskim Funduszu Rozwoju i specjalnych funduszach tworzonych przez państwowy Bank Gospodarstwa Krajowego – a w konsekwencji wydatki te były poza kontrolą parlamentu. Rosła kontrola rządu nad spółkami Skarbu Państwa i przedsiębiorstwami państwowymi, a tym samym zwiększała się uznaniowość decyzji rządu na przecięciu sektora publicznego i prywatnego. Skutki rosnącej monopolizacji i uznaniowości decyzji w okresie ostatnich ośmiu lat rządów Prawa i Sprawiedliwości wielokrotnie okazywały się negatywne dla państwa polskiego.

Coraz więcej parlamentarzystów obejmowało funkcje ministrów i sekretarzy stanu, co zwiększało pole do dyskrejonalnych decyzji rządu względem funkcji kontrolnych parlamentu. O ile w 2014 roku 12% składu rządu rekrutowało się z grona parlamentarzystów, o tyle w 2022 roku było to już 27%. W ten sposób ekipy rządzące Zjednoczonej Prawicy starały

się utrzymać w ryzach większość parlamentarną coraz bardziej dzielącą się na różnorodne frakcje, a także zapewnić realizację swojej woli, nie zważając na pogłębiający się konflikt interesów między funkcją posła i senatora a funkcją członka rządu. W konsekwencji prowadziło to do zachwiania równowagi między władzą wykonawczą i stanowiącą.

Obniżały się wskaźniki dotyczące rozliczalności rządu. W porównaniu do 2014 roku, w latach 2018 i 2022 pogarszała się ocena wykonania budżetu, jaką wystawiała Najwyższa Izba Kontroli. A jest to istotny wskaźnik, pokazujący zdolność rządu do prawidłowej realizacji podstawowego instrumentu polityki publicznej, jakim jest budżet.

Zwiększał się odsetek niewykonanych wniosków dotyczących zmian w obowiązującym prawie, a kierowanych przez NIK do rządu w związku z koniecznością zmian prawnych, których celem miało być zminimalizowanie ryzyka nadużyć w funkcjonowaniu państwa. Zwiększyła się również liczba zawiadomień do prokuratury formułowanych przez NIK w związku z przeprowadzanymi kontrolami. O ile w 2014 roku odsetek liczby zawiadomień NIK do prokuratury do liczby wszystkich kontroli wynosił 15%, o tyle w 2018 roku odsetek ten wzrósł do 32%, a w 2022 roku było to aż 132%. Oznacza to, że liczba wszystkich sformułowanych wniosków do prokuratury była większa niż liczba przeprowadzonych kontroli, czyli przeciętnie w ramach jednej kontroli NIK dopatrzył się więcej niż jednej poważnej nieprawidłowości.

Ekipy rządzące w latach 2018 i 2022 były więc w coraz mniejszym stopniu rozliczalne z punktu widzenia państwa i jego organów (NIK i RPO) odpowiedzialnych za utrzymanie wysokich standardów rządzenia. Manifestowane przez rząd Zjednoczonej Prawicy poczucie braku konieczności rozliczania się przed innymi, konstytucyjnymi organami państwa, takimi jak Najwyższa Izba Kontroli i Rzecznik Praw Obywatelskich, podważa zasady demokratycznej kontroli władzy i standardów państwa prawa, a także prowadzi do



lekceważenia potrzeby reform tam, gdzie NIK już zdiagnozował problemy. Jeśli rząd nie poczuwa się do obowiązku realizowania zaleceń niezależnych, konstytucyjnych organów, wtedy osłabia państwo. Również lekceważący stosunek rządu kierującego prokuraturą do doniesień o możliwości popełnienia przestępstwa, formułowanych przez NIK, rodzi poważne konsekwencje zarówno w postaci utraty publicznych pieniędzy (w wyniku niegospodarności, korupcji, malwersacji lub innych nadużyć), jak i osłabia zaufanie obywateli do państwa.

Najlepszym przykładem braku rozliczalności z okresu rządów prawicy jest przypadek Funduszu Sprawiedliwości. Najwyższa Izba Kontroli kilkakrotnie przesyłała do prokuratury informacje o możliwości powstania nadużyć w tej instytucji. Jeden z największych skandali ostatnich lat wiąże się z funkcjonowaniem wspomnianego funduszu, wydatkowaniem jego środków na cele niezwiązane z jego misją czy pośrednio na budowanie potencjału politycznego Suwerennej Polski. Ale póki Prawo i Sprawiedliwość było u władzy, a Zbigniew Ziobro kierował prokuraturą, ignorowano wnioski NIK. W przypadku Funduszu Sprawiedliwości tylko finansowe straty państwa związane z możliwymi nadużyciami przekraczają 200 mln zł. Nadużycia w funkcjonowaniu Funduszu Sprawiedliwości to nie jedyna sprawa z okresu rządów Zjednoczonej Prawicy, w której NIK formułował doniesienia do prokuratury, a te trafiały w próżnię z powodów czysto politycznych.

W analizowanych latach nie poprawiała się transparentność funkcjonowania rządu, co było widać przede wszystkim w odsetku składanych przez posłów interpelacji poselskich, które pozostawały bez odpowiedzi do końca kadencji. W 2015 roku do końca kadencji rząd odpowiedział na wszystkie interpelacje.

Warto odnotować, że osoby niebędące członkami partii rządzącej, ale aktywnie popierające obóz władzy podejmowały kroki w celu systemowego zmniejszenia transparentności życia publicznego – w tym funkcjonowania rządu. Przykładem tego jest wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP kluczowych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej (sygn. akt K 1/21), złożony w 2021 roku przez zbliżoną do PiS pierwszą prezes Sądu Najwyższego Małgorzatę Manowską.

W 2019 roku bez odpowiedzi pozostało 11% interpelacji, a w 2023 roku już 21%. Ministerstwa i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie przyjęły jako standardu publikowania wykazów zawieranych przez nich umów, które często wskazywały na uznaniowe dysponowanie milionami publicznych pieniędzy, a ich celem było wspieranie „swoich” ekspertów, specjalistów i innych sojuszników aktualnej władzy. W 2014 roku żadne z istniejących wówczas ministerstw nie publikowało takich wykazów. W 2018 roku zrobiły to tylko dwa ministerstwa, a w 2022 roku – jedno.

Indeks Dobrego Rządzenia pokazał obniżający się poziom transparentności działania rządu. Użyte wskaźniki korespondują z innymi analizami dotyczącymi stanu przejrzystości życia publicznego – zwłaszcza w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości². A stan ten sukcesywnie się pogarszał – przede wszystkim jeśli chodzi o praktykę. Rząd Zjednoczonej Prawicy metodycznie unikał komunikacji ze społeczeństwem, zastępując ją praktykami, które należy ocenić jako autopromocję sukcesu. Świadczy o tym formuła występowania szefów rządów i poszczególnych ministrów z tego okresu, najczęściej ograniczają-

2 M. Błaszczuk, P. Kłucińska, *Raport o stanie jawności w Polsce*, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Warszawa 2023, https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2023/12/raport_2023.pdf.

ca się do zaprezentowania mediom określonych treści i unikania odpowiedzi na pytania dziennikarzy (w szczególności z mediów postrzeganych przez ówczesny rząd jako wrogie). Do tego trzeba dodać częste ignorowanie przez członków rządu zaproszeń do prywatnych, niezależnych od władzy mediów. Główna konsekwencja braku transparentności to zmniejszona możliwość społecznej kontroli władzy i większe ryzyko korupcji oraz innych nadużyć.

Obniżająca się jakość rządzenia, wyrażona w obliczonych przez nas wskaźnikach, jest zbieżna z ocenami głównych indeksów międzynarodowych opierających się na ocenach ekspertów: The Worldwide Governance Indicators (WGI) oraz Bertelsmann Transformation Index (BTI)³. Zawar-

te w indeksach międzynarodowych oceny analityków i ekspertów wpływają na wizerunek Polski za granicą, jej pozycję na arenie międzynarodowej, a także na konkretne decyzje – inwestycyjne czy polityczne, np. podejmowane wobec Polski w ramach Unii Europejskiej.

Rząd koalicyjny, który objął władzę po wyborach w październiku 2023 roku, musi zrobić wiele, aby poprawić te oceny – zarówno opierające się na danych krajowych, jak i na opinii międzynarodowych ekspertów. Na pewno dużo jest do zrobienia, jeśli chodzi o podnoszenie partycypacyjności rządzenia (tutaj warto odnotować ostatnie zmiany Regulaminu Sejmu znacząco zwiększające partycypację w toku projektów poselskich), zmniejszenie pola uznaniowości rządu, zwiększanie odpowiedzialności rządzących za swoje działania, ale też wzmacnianie transparentności funkcjonowania rządu. Tylko jeśli rząd poprawi swoje funkcjonowanie w tych obszarach, będzie mógł liczyć na zaufanie i poparcie społeczne.

3 Patrz: R. Sobiech, *Dobre rządzenie w Polsce w kontekście międzynarodowym*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2024, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/12/Dobre-rzadzenie.pdf>.



Szczegółowe omówienie wyników

Partycypacyjność



Kolory jasno- i ciemnoczerwony pokazują regres w porównaniu do roku 2014.



Kolory jasno- i ciemnozielony pokazują progres w porównaniu do 2014 roku.

	wartość	2014	2018	2022
Stosunek liczby projektów ustaw rządowych złożonych w Sejmie, które podlegały konsultacjom publicznym (w rozumieniu Regulaminu pracy Rady Ministrów), do liczby wszystkich projektów rządowych złożonych w Sejmie w ciągu roku. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0,78	0,64	0,59
Odsetek projektów rozporządzeń przyjętych przez Radę Ministrów, które podlegały konsultacjom publicznym. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0,66	0,42	0,35
Odsetek rozporządzeń przyjętych przez Radę Ministrów, w trakcie pracy nad którymi odbyło się wysłuchanie publiczne. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0	0	0
Średnia liczba dni w roku, w jakich interesariusze mogli złożyć uwagi do projektu ustawy w ramach konsultacji publicznych. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	Liczba bezwzględna	17	13	12
Średnia liczba dni w danym roku, w jakich interesariusze mogli złożyć uwagi do projektu rozporządzenia. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	Liczba bezwzględna	11	6	6

Partycypacyjność została oceniona dzięki użyciu pięciu wskaźników, które opisują, na ile obywatele mogą uczestniczyć w procesie tworzenia prawa na poziomie rządu. Wskaźniki te obejmują więc proces tworzenia projektów rządowych ustaw i rozporządzeń. W przypadku ustaw skoncentrowaliśmy się na projektach ustaw rządowych, które zostały skierowane do Sejmu, natomiast w przypadku rozporządzeń – na tych

projektach, które zostały przyjęte przez Radę Ministrów. Standardy procesu tworzenia prawa ustalają przepisy uchwały Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Jeśli chodzi o partycypacyjność, stworzyliśmy dwa typy wskaźników. Pierwszy to odsetek ustaw i rozporządzeń, które w procesie legislacyjnym podlegały konsultacjom publicznym. Drugi to

średnie liczby dni, kiedy interesariusze mogli zgłaszać uwagi do projektów w ramach konsultacji publicznych. Dodatkowo posłużyliśmy się wskaźnikiem odsetka projektów rozporządzeń, dla których zastosowano wysłuchanie publiczne. Wszystkie wskaźniki zostały obliczone na podstawie ogólnodostępnych informacji zamieszczanych na stronach Rządowego Centrum Legislacji.

Wartości wskaźników

Analiza wartości wskaźników uzyskanych dla wymiaru partycypacji pokazuje, że poziom partycypacji w badanych latach zmniejszał się, a co za tym idzie – jakość rządzenia w Polsce w porównaniu do 2014 roku obniżała się. Najwyższa wartość była w 2014 roku, a najniższa w 2022. Dotyczy to zarówno odsetka ustaw, jak i odsetka rozporządzeń, które podlegały konsultacjom publicznym (dwa pierwsze wskaźniki), ale również zmniejszającej się w czasie średniej liczby dni, jakie wyznaczano interesariuszom na zgłaszanie uwag do konsultowanych projektów ustaw i rozporządzeń (pozostałe dwa wskaźniki).

Warto przy tym podkreślić, że wraz ze zmniejszającą się partycypacyjnością rządowego procesu legislacyjnego równolegle w kolejnych badanych latach wzrastała liczba projektów zarówno ustaw, jak i rozporządzeń, nad którymi pracował rząd. W 2014 roku rząd skierował do Sejmu 102 projekty ustaw i przyjął 106 rozporządzeń (ogółem 208), w 2018 roku skierowano 161 projektów ustaw i przyjęto 216 rozporządzeń (ogółem 377), a w 2022 roku skierowano 145 ustaw i przyjęto 279 rozporządzeń (ogółem 424). Zwiększała się liczba dokumentów, nad którymi pracował rząd, a możliwości udziału obywateli w przygotowywaniu tych decyzji się zmniejszały, czyli jakość rządzenia tym bardziej się obniżała.

Zwróćmy uwagę na jeszcze jeden aspekt: kiedy rośnie liczba dokumentów, skraca się czas pracy nad każdym z nich. W rezultacie powstaje sytuacja, gdy albo nie ma już czasu na przeprowadzenie konsultacji publicznych, albo ich czas jest skracany do ustawowego minimum lub nawet poniżej niego. Dodatkowo w opisywanym przez

nas okresie Regulamin pracy Rady Ministrów zawierał furtki pozwalające rządowi całkowicie zignorować konsultacje. Przewidywał on takie sytuacje, gdy „waga” lub „pilność sprawy” pozwalały Radzie Ministrów odstąpić od procesu konsultacji publicznych bądź go skrócić. Jest to jednak subiektywna przesłanka. Takim argumentem często posługiwał się rząd w pismach przewodnich do interesariuszy, gdy uzasadniał skrócenie przewidzianego w Regulaminie terminu – w skrajnych przypadkach nawet do jednego dnia.

Ostatnim wskaźnikiem był odsetek projektów rozporządzeń, dla których przeprowadzono wysłuchanie publiczne. W tym miejscu warto wyjaśnić, że wysłuchanie publiczne jest uregulowane w ustawie z 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingowej, choć zasadniczo wysłuchanie nie stanowi narzędzia lobbingu, lecz dialogu obywatelskiego – podobnie jak konsultacje publiczne¹. Rządowe Centrum Legislacji przewidziało zakładkę „działalność lobbingowa”, gdzie umieszcza informacje o wysłuchaniu dotyczącym projektów rozporządzeń – co zdarza się bardzo rzadko, ale czasem takie wysłuchania są przeprowadzane. Jednak we wszystkich badanych latach w przypadku wszystkich analizowanych rozporządzeń ta zakładka jest pusta, co znaczy, że nie zamieszczono w niej żadnego dokumentu. Dlatego wskaźnik odsetka rozporządzeń, przy których odbyło się wysłuchanie publiczne, dla wszystkich lat wynosi „zero”.

Omówienie wyników

W latach 2018 i 2022 nastąpiło obniżenie poziomu partycypacyjności, a co za tym idzie – jakości rządzenia. Trzeba jednak zaznaczyć, że także w 2014 roku (i wcześniej) poziom partycypacyjności nie był optymalny – jeśli przyjąć formułę, w ja-

1 G. Makowski, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, w: *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymsza, Warszawa 2008: <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/organizacje-pozarzadowe-dialog-obywatelski-polityka-panstwa>.



kiej został przygotowany Indeks, oznaczałoby to uzyskanie oceny równej co najmniej 80 na 100 punktów. Świadczą o tym liczne raporty i analizy powstałe w okresie rządów PO-PSL – także przygotowane przez Fundację Batorego we współpracy z innymi organizacjami.

Przykładowo jesienią 2014 roku Fundacja Batorego opublikowała obszerną analizę *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*², gdzie sprawdzono, jak przebiegał proces legislacyjny wszystkich ustaw procedowanych w 2012 roku (dla których można było uzyskać pełne informacje). Wnioski z tego badania nie były optymistyczne. Co prawda w 2012 roku przeprowadzono konsultacje publiczne dla 93% rządowych projektów ustaw, ale w trzech czwartych były to konsultacje inicjowane dopiero na poziomie gotowych projektów ustaw, a w dwóch trzecich do konsultacji zapraszano wąskie grona interesariuszy. Dodatkowo tylko 40% konsultacji trwało wystarczająco długo, aby można było sformułować wyczerpujące stanowiska.

W innym raporcie Fundacji Batorego – *Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu*³ – analizowaliśmy otwartość procesów decyzyjnych na poziomie ministerstw i KPRM. Formalnie otwartość była zagwarantowana dość dobrze na poziomie Regulaminu pracy Rady Ministrów, a ówczesny rząd przyjął nawet *Kodeks konsultacji*. W praktyce jednak przepisy te stosowano w taki sposób, że nie budowały one kultury dialogu i partycypacji. Niewątpliwie jednak w tym czasie można było liczyć na poprawę

partycypacyjności na poziomie rządu, tym bardziej że w problematykę tę zaangażował się ówczesny prezydent Bronisław Komorowski, który pod koniec 2013 roku przedstawił propozycję uregulowania procesu legislacyjnego na nowo, ze szczególnym naciskiem na wzmocnienie partycypacji obywateli w tym obszarze⁴. Poza wspomnianymi zmianami w Regulaminie pracy Rady Ministrów widać było też zmianę w praktyce stosowania konsultacji publicznych. Był to już jednak koniec 2014 roku. W kolejnych latach, pod rządami obozu prawicy, nie tylko zmieniono Regulamin pracy Rady Ministrów, zmniejszając pole partycypacji obywateli w procesie legislacyjnym na poziomie rządu, ale przede wszystkim ograniczano możliwości partycypacji w praktyce (np. prawie w ogóle nie stosowano instytucji założeń do projektów ustaw i konsultacji założeń).

O zmniejszającym się poziomie partycypacyjności na poziomie rządu świadczą raporty działającego przy Fundacji Batorego Obywatelskiego Forum Legislacji (OFL) publikowane w latach 2015–2023. I tak np. w raporcie OFL z 2019 roku wypunktowano m.in. redukowanie czasu na konsultacje publiczne lub ich pomijanie, czy to poprzez stosowanie trybu odrębnego, czy też wskutek używania tzw. bajpasów, czyli przesyłania projektów ustaw rządowych do Sejmu jako projektów poselskich. Obywatelskie Forum Legislacji szacowało, że w 2018 roku jedną trzecią projektów ustaw przeprowadzono bez jakiegokolwiek publicznej dyskusji, poza spotkaniami komisji i podkomisji parlamentarnych⁵. W ostatnim raporcie OFL

2 G. Kopińska i in., *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014 : https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Tworzenie_i_konsultowanie.pdf.

3 G. Czubek i in., *Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2013, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/czekajac-na-otwarte-rzady.pdf>.

4 Kancelaria Prezydenta RP, *System stanowienia prawa w Polsce. Zielona Księga*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” 2013, nr 30, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/9/1d82bf2f96918c9fda54b9fee3306196/fdp_zielona_ksiega.pdf.

5 *Skrywane projekty ustaw. XII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 maja do 15 listopada 2018 roku oraz podsumowujący aktywność legislacyjną rządu i parlamentu w trzecim roku ich działalności*, Warszawa 2019, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/XII_Komunikat_OFL.pdf.

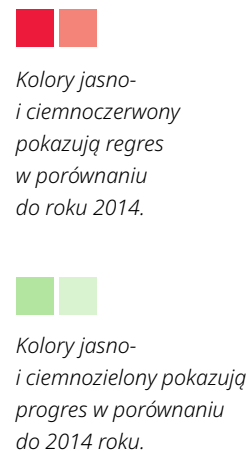
przed wyborami w 2023 roku wskazano m.in., że jedna trzecia ustaw była procedowana w czasie krótszym niż 14 dni, co już samo w sobie istotnie ogranicza możliwość partycypacji. Konsekwentnie stosowano tryb odrębny i „bajpasy” (tj. przedkładanie projektów rządowych jako poselskie, co miało przyspieszyć prace legislacyjne i pozwalało na uniknięcie konsultacji), a oprócz tego często nie publikowano opinii i stanowisk przesyłanych rządowi w ramach konsultacji publicznych, jeśli te w ogóle się już odbyły.

Podsumowując: Indeks Dobrego Rządzenia wskazuje na znaczące pogorszenie możliwości udziału obywateli w opiniowaniu decyzji przygo-

towywanych przez rząd od roku 2014. Wprawdzie w 2014 roku poziom partycypacyjności rządu nie był optymalny, jednak w kolejnych latach, dla których obliczono wskaźniki (2018 i 2022), sytuacja pogorszyła się, a wraz z nią obniżyła się jakość rządzenia. Warto też odnotować, że ani ekipa rządząca przed 2015 rokiem, ani obóz prawicy sprawujący władzę w okresie 2015–2023 nie używali przewidzianej w prawie instytucji wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń, co pozwoliłoby na włączenie obywateli w prace nad, skądinąd ważnymi, aktami wykonawczymi do ustaw. Ten wskaźnik jest niezmienny we wszystkich analizowanych latach.

Monopolizacja i uznaniowość

	wartość	2014	2018	2022
Szacunkowy odsetek budżetu państwa pozostający poza kontrolą parlamentu (na podstawie różnicy w wielkości deficytu deklarowanego w ustawach budżetowych i w informacjach przekazywanych do Eurostatu). <i>Im mniejsza wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0,16	0	0,74
Stosunek liczby parlamentarzystów większości rządzącej zajmujących jednocześnie stanowiska ministrów i sekretarzy stanu do liczby wszystkich parlamentarzystów większości rządzącej (na koniec danego roku). <i>Im mniejsza wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0,12	0,15	0,27
Stosunek liczby strategicznych spółek Skarbu Państwa do liczby wszystkich spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa (w tym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa) oraz przedsiębiorstw państwowych w ciągu roku. <i>Im mniejsza wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0,10	0,13	0,15
Stosunek wielkości budżetu RPO do wielkości budżetu KPRM. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0,31	0,18	0,07
Rotacja na stanowiskach urzędniczych w służbie cywilnej w danym roku. <i>Im mniejsza wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0,09	0,13	0,11





Jednym z ważnych kryteriów oceny dobrego rządzenia państwem jest możliwie niski poziom monopolizacji decyzji publicznych przez jedną z trzech podstawowych władz oraz uznaniowego trybu ich podejmowania. Art. 10 ust. 1 Konstytucji RP stwierdza: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowej”. W uzasadnieniu do jednego z wyroków⁶ Trybunał Konstytucyjny zinterpretował to następująco: „«Równoważenie się» władz oznacza oddziaływanie władz na siebie, wzajemne uzupełnianie swych funkcji przez organy i wyraża się zarówno we współpracy władz ze sobą, jak i w ich wzajemnej kontroli, a także przejawia się w możliwościach prowadzenia dialogu między nimi. «Równoważenie się» władz, które zakłada hamowanie się władz, nie wyklucza wartości jaką stanowi «współdziałanie władz» (o którym stanowi wstęp do Konstytucji)”. Jeśli jeden z ośrodków (zazwyczaj jest to władza wykonawcza) nie hamuje się i wkracza na pola należące do władz innych ośrodków, a także instytucji kontrolnych, takich jak Najwyższa Izba Kontroli czy Rzecznik Praw Obywatelskich, to dochodzi do nadmiernego rozszerzenia kompetencji takiego ośrodka władzy, co w konsekwencji rozszerza jego monopol decyzyjny.

Ograniczanie przez władzę wykonawczą niezależności i swobody wykonywania funkcji pozostałych dwóch władz oraz wywieranie presji na konstytucyjne organy państwa, takie jak NIK i RPO, aby funkcjonowały w określony sposób, to przejawy monopolizacji i uznaniowości, które na podstawie dostępnych danych można do pewnego stopnia zmierzyć. Aby to uczynić, wybraliśmy pięć wskaźników.

Pierwszy to odsetek wydatków dokonywanych przez rządzących poza ustawą budżetową. Szacujemy go poprzez obliczenie różnicy pomiędzy deficytem wykazanym do Eurostatu a przed-

stawionym postom do uchwalenia w ustawie budżetowej. Ten wskaźnik pokazuje, jaki procent wydatków państwa pozostaje poza kontrolą posłów. Owa luka uszczupla kontrolne uprawnienia Sejmu wobec władzy wykonawczej, a przedstawicielom rządu otwiera drogę do podejmowania decyzji uznaniowych przy wydawaniu środków publicznych.

Drugi wskaźnik wyliczamy w oparciu o stosunek liczby strategicznych spółek Skarbu Państwa do liczby wszystkich spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa (w tym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa) oraz przedsiębiorstw państwowych. Przyjmujemy, że im mniejszy jest udział strategicznych spółek Skarbu Państwa w całym zbiorze podmiotów, poprzez kontrolowanie których rząd uzyskuje dyskrecjonalność w wydatkowaniu pieniędzy publicznych, tym mniejsze okazuje się pole owej dyskrecjonalności, a więc i monopolu decyzyjnego rządu. Włączenie podmiotu gospodarczego do wykazu strategicznych spółek Skarbu Państwa wzmacnia dyskrecjonalność rządu i monopolizację jego decyzji. A poprzez podejmowanie uznaniowych decyzji w spółkach Skarbu Państwa z dominującą pozycją rządu władza państwowa utrzymuje wpływ na gospodarkę i zwiększa możliwość wykorzystywania zasobów państwa na zaspakajanie doraźnych potrzeb większości rządzącej. Hipotetycznie najbardziej pożądaną sytuacją byłoby, gdyby nie istniała kategoria „strategicznych spółek Skarbu Państwa”. Jeśli taki typ podmiotu by nie istniał, to wówczas rząd miałby mniejsze pole do podejmowania uznaniowych decyzji, uzasadnianych charakterem tego, czym ta lub inna spółka się zajmuje. Nawet bowiem sam udział Skarbu Państwa w danej spółce lub kontrola nad nią pozostawiają mniej dyskrecjonalności w porównaniu do sytuacji, gdy taki podmiot trafia na listę spółek o strategicznym znaczeniu. Otwartą kwestią zawsze pozostaje, czy ten lub inny charakter działalności jest w swojej istocie strategiczny, czy nie. Przykładowo w 2009 roku na liście strategicznych spółek Skarbu Państwa nie było ani jednego podmiotu z sektora finansowego, a w kolejnych latach rządy włączały już takie spółki do wykazu. Włączenie podmiotu do wykazu spółek

6 Uzasadnienie do Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. akt K 45/07, s. 26, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20090090057/T/D20090057TK.pdf>.

strategicznych jest decyzją polityczną i zwiększa dyskrecjonalność oraz monopol decyzji rządu w obszarze gospodarki.

Trzeci wskaźnik dotyczy liczby parlamentarzystów pełniących równocześnie funkcje ministrów i sekretarzy stanu. Jak już wspomniano, Sejm oprócz funkcji ustawodawczej sprawuje również kontrolę nad działalnością Rady Ministrów. Posłowie, którzy jednocześnie zasiadają w rządzie, rezygnują z funkcji kontrolnej, a rząd umacnia swoją pozycję wobec władzy ustawodawczej. Aby to zagrożenie w pewnej mierze ograniczyć, w Konstytucji w art. 103 ust. 1 przyjęto zasadę, że poseł może być tylko ministrem lub sekretarzem stanu. Konstytucja nie przewiduje jednak żadnych ograniczeń w liczbie ministrów i sekretarzy stanu ani w obsadzaniu tych stanowisk parlamentarzystami.

Czwarty wskaźnik to stosunek budżetu Rzecznika Praw Obywatelskich do budżetu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Rząd przygotowuje budżet państwa, a uchwała go parlament, w którym zazwyczaj strona rządowa stanowi większość. Tym samym władza wykonawcza ma wpływ na wielkość finansów instytucji państwowych – takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich – a co za tym idzie: na możliwości ich działania. Sejm, Senat czy Naczelna Izba Kontroli posiadają ustawowe zabezpieczenia przed tego typu zakusami rządu, np. w art. 26 ust. 1 ustawy o NIK napisano: „Projekt budżetu Najwyższej Izby Kontroli w brzmieniu uchwalonym przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli minister właściwy do spraw budżetu włącza do projektu budżetu państwa”. Takiego zabezpieczenia nie ma Rzecznik Praw Obywatelskich, mimo iż art. 210 Konstytucji określa, że jest on „w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem” oraz że RPO stanowi jedną z najważniejszych instytucji kontrolujących władze w sprawie przestrzegania praw obywatelskich. Porównanie tendencji do zwiększania lub zmniejszania budżetów Kancelarii Premiera Rady Ministrów i Biura Rzecznika Praw Obywatelskich pokazuje, na ile rząd jest skłonny podawać się kontroli tego konstytucyjnego ciała, a na ile dąży

poszerzenia przestrzeni dla dyskrecjonalnych decyzji, które mogą być szkodliwe z punktu widzenia praw człowieka, a których RPO nie będzie w stanie skutecznie oprotestować ze względu na coraz mniejsze zasoby.

Piąty wskaźnik opisuje skalę zmian w zatrudnieniu w służbie cywilnej. Co do zasady powinny one być jak najmniej dynamiczne w imię konstytucyjnej zasady neutralności politycznej i profesjonalizmu służby cywilnej. Wysoka rotacja na tych stanowiskach jest wskaźnikiem presji wywieranej na służbę cywilną.

Wartości wskaźników

Zacznijmy od wskaźnika mierzącego skalę uznaniowości rządu w dysponowaniu finansami publicznymi. W ustawie budżetowej na rok 2014 ustalono deficyt „na kwotę nie większą niż 47 505 145 tys. zł”, zaś do Eurostatu wykazano deficyt w wysokości 56 767 000 tys. zł. Poza kontrolą parlamentarzystów pozostało więc 9 261 855 tys. zł, co stanowiło 16,3% budżetu państwa.

W ustawie budżetowej na rok 2018 ustalono deficyt „na kwotę nie większą niż 41 492 000 tys. zł”, do Eurostatu wykazano deficyt w wysokości 7 987 000 tys. zł. Warto zauważyć, że tak duża rozbieżność, nawet jeśli pokazuje mniejszy deficyt w informacji przekazywanej do Eurostatu niż w informacji dla Sejmu, może być potraktowana jako przejaw braku transparentności finansów publicznych. Sam fakt niespójności tych dwóch danych tworzy niepewność, a w konsekwencji, co najmniej pośrednio, może być interpretowany jako przejaw dążenia władzy wykonawczej do stworzenia pola do dyskrecjonalnych decyzji – np. wobec organów unijnych.

W ustawie budżetowej na rok 2022 ustalono deficyt „na kwotę nie większą niż 29 900 000 tys. zł”, natomiast do Eurostatu wykazano deficyt w wysokości 112 833 000 tys. zł. Można więc szacować, że poza kontrolą parlamentarzystów znalazło się 82 933 000 tys. zł, co stanowiło blisko 74% budżetu państwa.



Drugi wskaźnik rośnie w kolejnych latach objętych pomiarem. Nieznacznie, ale jednak pokazuje on swego rodzaju usztywnianie portfela przedsiębiorstw kontrolowanych ściślej przez państwo poprzez włączanie ich do zbioru strategicznych spółek Skarbu Państwa. O ile w 2014 roku było to 10% spółek kontrolowanych przez rząd, o tyle w 2018 roku dotyczyło to już 13%, a w 2022 roku – 15%.

Trzeci wskaźnik pokazuje rosnące „urządowienie” parlamentu (głównie Sejmu). W 2014 roku w rządzie zasiadało 27 parlamentarzystów, w 2018 – 36, a w 2022 roku – 61. W tych latach większość rządowa liczyła odpowiednio 234, 239 i 227 posłów. Tak więc w 2014 roku – 11,53%, w 2018 – 15,6%, a w 2022 – 26,87% posłów występowało w dwu rolach, co w praktyce ograniczało funkcje kontrolne Sejmu.

Czwarty wskaźnik pokazuje rosnącą presję rządu na urząd Rzecznika Praw Obywatelskich. O ile w 2014 roku budżet Biura RPO można było szacować na nieco powyżej jednej trzeciej budżetu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, o tyle w 2018 roku była to już niespełna jedna piąta, a w 2022 – jedna dziesiąta budżetu KPRM. Przy takiej dysproporcji Rzecznik nie jest w stanie skutecznie egzekwować rozliczalności władzy wykonawczej.

Piąty wskaźnik jest niejednoznaczny. W porównaniu do roku 2014 fluktuacja zatrudnienia w służbie cywilnej w latach 2018 i 2022 była nieco niższa. Trudno jednak mówić o nadzwyczajnym wzroście tej dynamiki. Warto natomiast zwrócić uwagę, że najwyższą wartość wskaźnik ten przyjął w 2018 roku, czyli pod koniec pierwszej kadencji rządu obozu prawicy, co pokazuje, że presja rządu na służbę cywilną była wówczas nieco większa.

Omówienie wyników

W przypadku pierwszego wskaźnika w 2014 roku nie mały odsetek wydatków państwa pozostawał poza kontrolą parlamentu. Jednak jest on znacząco niższy w porównaniu do roku 2022, gdy szacunkowo ponad trzy czwarte budżetu państwa znalazło się w swoistej „szarej strefie”. Nic więc dziwnego, że właśnie ten budżet Najwyższa Izba

Kontroli zaopiniowała negatywnie, co stało się po raz pierwszy w historii III RP⁷. Pewną zagadką pozostaje rok 2018. Trudno znaleźć dobre wytłumaczenie, dlaczego wtedy wskaźnik „odwrócił się”. Prawdopodobnie wynikało to ze szczególnego zbiegu okoliczności: rok 2018 był dobry dla finansów państwa, ale również dla gospodarki światowej i unijnej. Wprawdzie Polska nie dołączyła wtedy do grupy 14 krajów Unii Europejskiej, które osiągnęły nadwyżkę budżetową, jednak był to rok, w którym deficyt budżetu państwa okazał się nie tylko mniejszy od założonego w ustawie, ale wręcz najniższy w historii III RP. Portal bankier.pl wskazywał, że dzięki dynamicznemu wzrostowi gospodarczemu (5,1%) w tym roku Polsce udało się zredukować wartość długu publicznego, co przełożyło się także na niższy deficyt⁸.

W przypadku drugiego wskaźnika ciekawe jest to, że w porównaniu do roku 2014 w latach 2018 i 2022 zmniejszała się liczba spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa (w tym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa). Malą też liczba przedsiębiorstw państwowych (to specyficzne podmioty działające na podstawie ustawy z 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych⁹). Jednocześnie istotnie wzrosła liczba spółek Skarbu Państwa umieszczanych na liście podmiotów strategicznych, a więc poddawanych ściślejszej kontroli politycznej. Zmniejszanie się liczby spółek Skarbu Państwa w okresie rządów obozu prawicy było związane nie tyle z ich likwidowaniem czy prywatyzowaniem – wręcz przeciwnie: Skarb Państwa pod rządami obozu prawicy wykupywał

7 Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2023, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27852,vp,30672.pdf>.

8 M. Kalwasiński, 14 krajów UE z nadwyżką w finansach publicznych, Polska z deficytem, Bankier.pl, 23 kwietnia 2019, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/14-krajow-UE-z-nadwyzka-w-finansach-publicznych-Polska-z-deficytem-7656018.html>.

9 Sejm RP, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 stycznia 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. 2023, poz. 437, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230000437>.

spółki prywatne i tworzył nowe podmioty, zwiększając udział państwa w gospodarce i w konsekwencji rozszerzając pole dla dyskrejonalnych, monopolistycznych decyzji rządu. Przykładami tego były: odkupienie pakietu kontrolnego w banku Pekao S.A. w 2017 roku poprzez inne podmioty kontrolowane już przez państwo, wykup koncernu medialnego Polska Press w 2021 roku przez kontrolowany przez rząd Orlen S.A. czy powołanie do życia Krajowej Grupy Spożywczej S.A. w 2022 roku, która wchłonęła inne firmy spożywcze kontrolowane przez państwo. Mniejsza liczba podmiotów oznaczała najczęściej konsolidowanie ich w większych „spółkach matkach” i swoistą centralizację aktywów państwowych w tych dużych podmiotach. Jeśli połączy się takie działanie z jednoczesnym rozszerzaniem listy spółek strategicznych, to w efekcie mamy w tym przypadku ewidentny symptom wzmacniania monopolu i uznaniowości władzy.

Na marginesie warto też odnotować zwiększającą się liczbę rządowych funduszy celowych. Ostatecznie nie uwzględniliśmy tych podmiotów we wskaźniku z uwagi na ich odmienną od spółek i przedsiębiorstw państwowych naturę (nie zawsze są one związane z gospodarką). W 2014 roku takich funduszy było 28, w 2018 – 29, a w 2022 roku już 36. To również pokazuje dążenie władzy do poszerzania pola dla podejmowania uznaniowych decyzji w obszarze finansów publicznych. Zjawisko to wiąże się też z pierwszym wskaźnikiem, ponieważ to właśnie poprzez fundusze celowe zmniejsza się lub zupełnie wyłącza kontrolę parlamentu nad budżetem państwa (dotyczy to funduszy takich jak tzw. fundusz COVID-owy, kreowanych poprzez państwowy bank BGK czy Państwowym Fundusz Rozwoju)¹⁰.

Trzeci wskaźnik mówi poniekąd sam za siebie. Coraz częstsze obsadzanie posłów i senatorów

w roli ministrów i sekretarzy stanu z jednej strony można traktować jako oddalanie się od merytokratycznego modelu rządu, opierającego się na ekspertach niezwiązanych bezpośrednio z bieżącą polityką, na rzecz modelu *stricte* partyjnego. Z drugiej strony warto podkreślić, że obóz prawicy, który rządził w latach 2015–2023, wbrew pozorom był niejednolity. Oprócz głównych trzech partii, które wchodziły w jego skład na początku (a później dzieliły się na coraz mniejsze), obecne były też wewnętrzne frakcje i dochodziły ambicje konkretnych polityków (najbardziej wyrazistym przykładem tego jest historia posła Lecha Kołakowskiego, który po chwilowym buncie wobec kierownictwa Prawa i Sprawiedliwości najpierw otrzymał stanowisko w Banku Gospodarstwa Krajowego, a niedługo potem, w 2021 roku, został wiceministrem rolnictwa, co zakończyło jego spór z partią¹¹). Zwiększanie liczby sekretarzy stanu i obsadzanie tych stanowisk parlamentarzystami stało się metodą na utrzymanie spójności w obozie rządzącym i większości w Sejmie. Ewidentnie widać to było w roku 2022, kiedy ponad jedna czwarta posłów większości sejmowej znalazła się w rządzie. Było to również czas postępującej fragmentacji większości sejmowej, pojawiła się więc naturalna potrzeba zastosowania tego mechanizmu, aby utrzymać obóz władzy w ryzach. W efekcie jednak doszło do niespotykanego w przeszłości, głębokiego zakłócenia relacji między rządem i parlamentem, a w konsekwencji to oczywiście rząd zyskał silniejszą pozycję monopolisty i ponownie poszerzył pole dla dyskrejonalnych decyzji.

Czwarty wskaźnik również pokazuje rosnącą dominację rządu nad Rzecznikiem Praw Obywatelskich, będącym jedną z głównych instytucji, której misją jej kontrolowanie władzy w imię ochrony praw człowieka i obywatela. Wskaźnik pokazuje niewspółmierny wzrost budżetu KPRM w stosunku do budżetu RPO. W 2014 roku budżet KPRM

10 S. Dudek, L. Kotecki, H. Majszczyk, *Prawdziwy budżet 2023: Niezbędne zmiany zwiększające przejrzystość do projektu Ustawy budżetowej na rok 2023 – Podstawowe wielkości*, Instytut Finansów Publicznych, Warszawa, styczeń 2023, https://www.ifp.org.pl/wp-content/uploads/2024/04/Stabilny-i-przejrzysty-budzet_Plan-naprawy.pdf.

11 Ł. Kuczera, *Lech Kołakowski – nowy wiceminister rolnictwa. Przyszedł prosto z państwowego banku*, money.pl, 30 listopada 2021, <https://www.money.pl/gospodarka/lech-kolakowski-nowy-wiceminister-rolnictwa-przyszedl-prosto-z-panstwowego-banku-6710473238157952a.html>.



wynosił nieco ponad 125 mln zł, w tym samym czasie budżet RPO to niespełna 40 mln. W 2018 roku budżet RPO praktycznie się nie zmienił, a budżet KPRM wzrósł niemal dwukrotnie, do 216,5 mln zł. W 2022 roku RPO dysponował co prawda dużo większym budżetem, bo niemal 60 mln zł, ale w tym samym roku KPRM miał już do dyspozycji ponad 843 mln zł. Trudno nie wiązać tych zmian z osobami sprawującymi funkcję rzeczników i ich relacjami z rządem. O ile w 2014 roku prof. Irena Lipowicz nie była kontrowersyjna z punktu widzenia opcji rządzącej, o tyle prof. Adam Bodnar od chwili objęcia urzędu w 2015 roku do zakończenia swojej misji sześć lat później zawsze i otwarcie był definiowany jako swoisty „wróg” obozu rządzącego. Jedną z metod zmniejszenia możliwości jego działania przez władzę wykonawczą było właśnie utrzymywanie budżetu na poziomie z 2014 roku, mimo obiektywnie rosnących kosztów funkcjonowania urzędu (np. w związku z inflacją i wzrostem wielkości minimalnego wynagrodzenia) oraz nowych wyzwań. Dopiero po odejściu prof. Bodnara w lipcu 2021 roku i objęciu funkcji RPO przez prof. Marcina Wiąckę w sposób znaczący zwiększono budżet tej konstytucyjnej instytucji. Jednak w kontekście ogromnego zwiększenia budżetu KPRM dysproporcja między potencjałami obu instytucji jeszcze bardziej urosła.

Wartości piątego wskaźnika, jak wspomniano, nie są do końca intuicyjne. Z jednej strony wiemy, że obóz prawicy dokonał swoistej rewolucji w służbie cywilnej, wprowadzając w życie w 2016 roku tzw. ustawę kadrową, która w znaczącym stopniu upolityczniła służbę cywilną, np. umożliwiając rządowi zwolnienie z dnia na dzień większości osób na najwyższych stanowiskach urzędniczych, do czego zresztą doszło w kolejnym roku¹². Lekko podwyż-

szona wartość tego wskaźnika dla roku 2018 jest prawdopodobnie echem tamtej zmiany (rotacja w służbie cywilnej, nie tylko na najwyższych stanowiskach, była najsilniejsza w latach 2016–2017). Z kolei nieco wyższą w porównaniu z rokiem 2014 wartość tego wskaźnika w 2022 roku można interpretować jako wyraz stabilizacji. Rząd prawicy nadal był skłonny zmieniać ludzi na najwyższych stanowiskach częściej niż jego poprzednicy, ale nie tak dynamicznie jak w czasie swojej pierwszej kadencji, ponieważ większość tych, którzy mieli objąć te stanowiska, już je objęła.

Podsumowując: wszystkie wskaźniki pokazują rosnącą w porównaniu z 2014 rokiem monopolizację i uznaniowość decyzji rządu. W latach 2018 i 2022 rząd znacznie poszerzył swobodę swojego działania, zmniejszając transparentność budżetu państwa, konsolidując oraz usztywniając kontrolę nad spółkami Skarbu Państwa i przedsiębiorstwami państwowymi. W tamtym okresie coraz więcej parlamentarzystów wchodziło do rządu, obejmując stanowiska ministrów i sekretarzy stanu. To umocniło pozycję władzy wykonawczej względem władzy ustawodawczej i osłabiło funkcję kontrolną parlamentu. Jednocześnie, wskutek zwiększającej się dysproporcji między budżetem KPRM a budżetem RPO, rząd zyskał większe pole dla dyskrecjonalnych decyzji, ryzykownych z punktu widzenia praw człowieka i obywatela, czemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich było coraz trudniej się przeciwstawiać.

12 Zob. G. Kopińska, *Stanowiska publiczne jako łup polityczny. Polityka personalna w okresie od 16 listopada 2015 do 31 października 2017 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Stanowiska_publiczne_jako_lup_polityczny.pdf; J. Paczocha, *Partia w państwie. Bezprecedensowa wymiana kadr w administracji rządowej i jej legislacyjne podstawy*, FOR, Warszawa 2018.

Rozliczalność

	wartość	2014	2018	2022
Stosunek liczby złożonych do prokuratury zawiadomień NIK o możliwości popełnienia przestępstwa do liczby wszystkich kontroli planowych i doraźnych w danym roku (rozliczalność horyzontalna). <i>Im mniejsza wartość, tym lepsza ocena</i>	od 0 wzwyż	0,15	0,32	1,32
Stosunek liczby wystąpień pokontrolnych NIK skierowanych do KPRM oraz poszczególnych ministerstw do liczby wszystkich kontroli planowych i doraźnych w danym roku (rozliczalność horyzontalna). <i>Im mniejsza wartość, tym lepsza ocena</i>	od 0 wzwyż	0,53	0,56	0,52
Odsetek liczby niezrealizowanych wniosków dotyczących zmian w obowiązującym prawie sformułowanych przez NIK w danym roku (rozliczalność horyzontalna). <i>Im mniejsza wartość, tym lepsza ocena</i>	od 0 wzwyż	0,51	0,89	0,88
Ocena wykonania budżetu przez NIK (rozliczalność horyzontalna). <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	Liczba 30 do -30	30	10	-10
Stosunek liczby wystąpień RPO skierowanych do KPRM i poszczególnych ministerstw do liczby wszystkich nowych spraw podjętych przez RPO do prowadzenia (rozliczalność horyzontalna). <i>Im mniejsza wartość, tym lepsza ocena</i>	od 0 wzwyż	0,01	0,01	0,01
Odsetek czasu antenowego, jaki platformy TVP S.A. udostępniły przedstawicielom partii opozycyjnych (rozliczalność diagonalna)*. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0,66	0,26	0,25
Różnica między wynikiem partii w poprzednich wyborach a poparciem sondażowym. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	Liczba bezwzględna	1,32 mln	2,53 mln	-1,27 mln



Kolory jasno- i ciemnoczerwony pokazują regres w porównaniu do roku 2014.

Kolory jasno- i ciemnozielony pokazują progres w porównaniu do 2014 roku.

* W przypadku tego wskaźnika w związku z niemożliwością uzyskania danych za rok 2014 zdecydowaliśmy się wyjątkowo wykorzystać dostępne dane za rok 2015. Jednocześnie z analizy za rok 2015 wyłączyliśmy dane z czasu oficjalnej kampanii wyborczej, z uwagi na to, że jest to okres specyficzny, nietypowy z punktu widzenia codziennego funkcjonowania mediów publicznych – zgodnie z założeniem dotyczącym wyboru lat dla reszty pomiarów.

Pojęcie rozliczalności wiąże się z oceną osób sprawujących władzę. Efektem procesu oceny rządzących jest przedłużenie lub odebranie prawa do sprawowania władzy w imieniu suwerena.

W systemie demokracji liberalnej do nadzoru nad partią rządzącą powołani są obywatele i organy kontrolne. W przeprowadzonej tutaj analizie zostaną uwzględnione obie perspektywy.



Perspektywa obywatelska – wertykalna – ujawnia się w wyniku wyborów, jako że głosowanie jest głównym sposobem formułowania poglądów obywateli, natomiast perspektywa horyzontalna jest widoczna dzięki praktyce konstytucyjnych organów – Rzecznika Praw Obywatelskich i Najwyższej Izby Kontroli, których misją jest rozliczanie osób sprawujących władzę, w szczególności rządu jako głównego ośrodka władzy wykonawczej.

W przypadku wyborów parlamentarnych trudno wskazać główny czynnik determinujący ich wynik. Jednakże tu kluczowa wydaje się moc sprawcza tego głosowania – niewątpliwie jest to forma egzekwowania rozliczalności władzy wprost przez obywateli i każdy rząd musi to brać pod uwagę w całym okresie sprawowania urzędu. Co do przyjętego wskaźnika dotyczącego aktywności wyborców, warto dodać, że z perspektywy rozliczalności władzy fundamentalne znaczenie ma frekwencja. Ostatecznie bowiem wiążący werdykt oceny jakości rządzenia wydają właśnie wyborcy. W związku z tym, że wyborcy deklarują często wyższą frekwencję, niż jest ona w rzeczywistości w dniu wyborów (problem ten sięga nawet około 20%), zdecydowaliśmy się na próbę korekty tego zjawiska. Grupa wyborców została każdorazowo wyłoniona na podstawie deklaracji udziału w wyborach oraz – dodatkowo – odpowiedzi na pytania dotyczące zainteresowania polityką, poglądów politycznych i stosunku do rządu; dane te pozyskano z Centrum Badania Opinii Społecznej. Założono, że osoby zainteresowane polityką, mające konkretne poglądy polityczne oraz określony stosunek do rządu, częściej niż inne będą uczestniczyć w wyborach. Zabieg ten jest osadzony w dorobku teoretycznym politologii i pozwala precyzyjniej oszacować wielkość poparcia dla partii rządzącej wyrażoną w liczbach bezwzględnych¹³.

13 Zob. M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007; M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009; M. Cześnik, A. Kwiatkowska, *Uczestnictwo wyborcze w 2014 i 2015 roku*, w: *Demokratyczny Audyt Polski 2: Demokracja wyborcza w Polsce lat 2014–2015*, red. R. Markowski, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2017, s. 27–48.

Z kolei perspektywa Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich dostarcza informacji bardziej zniuansowanych, lecz o mniejszej mocy wpływu na bieżący sposób sprawowania władzy. Obie perspektywy zatem wzajemnie się dopełniają. A należy pamiętać, iż zgodnie z ustrojowymi założeniami naszego państwa także aktywność kontrolna NIK i RPO ma pomagać obywatelom w podejmowaniu decyzji wyborczych.

Do analiz posłużyły ponadto dane przygotowane na podstawie efektów pracy Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Telewizji Polskiej S.A. oraz Fundacji Centrum Badania Opinii Społecznej.

Dobór takich wskaźników, bazujący na wnioskach z dorobku teoretycznego i analitycznego poświęconego procesowi ewaluacji władzy, ma na celu zapewnienie reprezentacji wszystkich etapów procesu rozliczania osób, które sprawują władzę: od oceny jakościowej, dokonywanej przez instytucje do tego powołane, przez możliwość rzetelnego informowania społeczeństwa o życiu politycznym, aż do ostatecznych decyzji wyborczych.

Wartości wskaźników

We wszystkich poddanych analizie latach stosunek liczby wystąpień RPO skierowanych do KPRM i poszczególnych ministerstw do liczby wszystkich nowych spraw podjętych przez RPO wynosi 1%. Można zatem przyjąć, że zasadne wnioski kierowane do Rzecznika w sprawach odnoszących się do działań rządu utrzymują się na stabilnym poziomie. Prowadzone przez RPO sprawy dotyczące działań rządu stanowią mniejszość ogółu aktywności Rzecznika. Stabilność odsetka spraw tego typu może dowodzić, iż obszar relacji między obywatelami a instytucjami państwa nie ulega zmianom, niezależnie od tego, która partia rządzi. Ta stabilność jest o tyle ciekawa – co należy podkreślić – że w każdym badanym roku inna osoba piastowała urząd RPO, zatem czynnik personalny potwierdza stabilną skalę zjawiska.

Ocena wykonania budżetu została przygotowana na podstawie corocznie publikowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli dokumentu pt.

Analiza wykonania budżetu państwa. Na potrzeby Indeksu ocenom wydawanym przez NIK zostały przyznane punkty (szczegóły dotyczące przyznanej punktacji znajdują się w aneksie), tak by możliwe było syntetyczne podsumowanie wyników kontroli, a tym samym by dało się sformułować porównywalną ocenę wydatków z budżetu państwa. Analiza dowodzi, iż w kolejnych latach spada jakość wydatkowania środków publicznych. Warto podkreślić, że w 2022 roku budżet był obciążony wydatkami związanymi z walką z pandemią COVID-19, co stanowi istotną składową kontekstu. Należy pamiętać, iż kontroli NIK poddawana jest tylko zgodność z prawem oraz założeniami wydatków. Bez wątpienia wartościowym obszarem przyszłej refleksji byłoby badanie celowości takiego, a nie innego dysponowania środkami podatnika.

Stosunek liczby wystąpień pokontrolnych NIK skierowanych do KPRM oraz poszczególnych ministerstw do liczby wszystkich kontroli planowych i doraźnych w danym roku utrzymuje się na podobnym poziomie. Warto w tym miejscu podkreślić, że ponad połowa kontroli dotyczących działalności rządu kończy się opracowaniem wystąpień pokontrolnych. Różnice w poszczególnych badanych latach nie wykazują stabilnego trendu. Wystąpienie pokontrolne to dokument „zawierający opis stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, w tym ustalone na podstawie materiałów dowodowych nieprawidłowości, ich przyczyny, zakres, skutki oraz osoby za nie odpowiedzialne”¹⁴, zatem opracowania tego typu skupiają się na opisie błędów i uchybień w działalności kontrolowanego urzędu.

Kolejnym wynikiem kontroli NIK może być skierowanie przez kontrolerów do prokuratury zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa. Na podstawie zebranych danych widać, że od 2018 roku – w porównaniu do poprzednich lat – podwoił się i wzrastał stosunek liczby składanych przez NIK do prokuratury zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa do liczby wszystkich planowych i doraźnych kontroli NIK

w danym roku. Nie mamy możliwości weryfikacji postępowania organów ścigania po złożeniu zawiadomienia przez NIK. Zakładamy jednak, że konstytucyjny urząd, kierując zawiadomienia do prokuratury, ma uzasadnione przypuszczenia, że doszło do złamania prawa, i dysponuje na to odpowiednimi dowodami, zatem fakt, że liczba zawiadomień składanych przez NIK do prokuratury wzrosła, pośrednio dowodzi skali nieprawidłowości w działalności KPRM i ministerstw.

Ostatnią możliwością działań podejmowanych przez NIK jest zgłaszanie rekomendacji zmian w prawie, czyli przedstawianie propozycji zmian, które powinny zostać wprowadzone w dotychczasowym stanie prawnym. Widać, że większość propozycji formułowanych przez NIK jest ignorowana, a procent pomijanych postulatów wzrasta. Tymczasem zgodnie z założeniami dobrego rządzenia głos niezależnej, konstytucyjnie umocowanej instytucji powinien być słuchany przez rząd z uwagą, gdyż z racji konstytucyjnych gwarancji niezależności Najwyższa Izba Kontroli jest mocno odporna na lobbings.

Przestrzenią wymiany informacji m.in. o świecie polityki i działalności państwa są media publiczne. Na podstawie obowiązujących przepisów media publiczne mają zapewniać wszystkim partiom możliwie równy dostęp. Analiza zebranych przez nas danych dowodzi, że w 2018 i 2022 roku proporcja w dostępie do mediów publicznych między partią rządzącą a ugrupowaniami opozycyjnymi została poważnie zaburzona. W tym okresie czas wystąpień przedstawicieli stronnictwa rządzącego w mediach publicznych podwoił się. Warto przy tym pamiętać, że czas antenowy dostępny w przestrzeni mediów publicznych jest tym cenniejszy, że dysponują one największym pokryciem w skali kraju, zatem efekt oddziaływania na świadomość społeczną może być najmocniejszy.

Z perspektywy końca trzeciego roku od wyborów z lat 2015 i 2019 sytuacja jest korzystna dla partii rządzącej, bowiem na podstawie danych sondażowych można stwierdzić, że sprawujący władzę zyskali poparcie w porównaniu do wyników, jakie zdobyli wcześniej w wyborach. Wyjątek stanowi rok 2022, gdy partia rządząca straciła ponad milion głosów, jednak dalej prowadziła w rankin-

14 <https://www.nik.gov.pl/kontrolne/poradnik-kontrolowanego/>.



gach deklarowanego poparcia. Mamy więc dwa lata – 2015 i 2023 – gdy w kolejnych wyborach rządzący przegrali mimo sytuacji korzystnej dla sprawujących władzę.

Omówienie wyników

Na podstawie zebranych przez nas danych można stwierdzić, że mechanizmy rozliczalności działają, a ich efekty różnicują wyniki analizy poszczególnych lat. Z drugiej strony dane te pokazują, że jakość rządzenia spada. Wprawdzie w analizowanym okresie odsetek liczby wystąpień pokontrolnych NIK oraz procent wystąpień RPO skierowanych do KPRM i poszczególnych ministerstw do liczby wszystkich nowych spraw podjętych przez RPO do prowadzenia utrzymują się na podobnym poziomie, jednak rośnie wartość wskaźnika stosunku liczby składanych do prokuratury zawiadomień NIK o możliwości popełnienia przestępstwa do liczby wszystkich planowych i doraźnych kontroli NIK w danym roku, a także spada ocena jakości wykonania budżetu.

Utrzymująca się w latach 2015–2023 niechęć obozu rządzącego do realizacji wniosków NIK o wprowadzenie zmian w prawie, składanych w oparciu o wyniki działalności kontrolnej, rodzi pytanie o motywacje sprawujących władzę. Jak powszechnie wiadomo, obóz rządzący popadł wówczas w konflikt personalny z Marianem Banasiem, prezesem NIK wybranym z poparciem Prawa i Sprawiedliwości w 2019 roku.

W danych dotyczących dostępu ugrupowań politycznych do mediów publicznych widać jakościową różnicę między okresem rządów Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości. W tym pierwszym partie opozycyjne były obecne w mediach publicznych niemal trzy razy częściej niż w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy. Z perspektywy obywatela szczególnie pożądane byłoby, aby odsetek czasu antenowego, jaki platformy TVP S.A. udostępniają przedstawicielom partii opozycyjnych, był podobny, niezależnie od tego, które ugrupowanie sprawuje władzę. Jednym z kluczowych warunków wypełniania misji publicznej jest możliwość dostępu do wiarygodnych źródeł informacji.

Transparentność

	wartość	2014	2018	2022
Stosunek liczby interpelacji poselskich z lat objętych pomiarem, które pozostają bez odpowiedzi na koniec danej kadencji Sejmu, do liczby wszystkich interpelacji złożonych w danym roku. <i>Im mniejsza wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0	0,16	0,21
Odsetek członków Rady Ministrów publikujących swoje kalendarze. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0	0	0
Odsetek ministerstw (w tym KPRM) publikujących wykazy umów cywilnoprawnych. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0	0,12	0,10



Kolory jasno- i ciemnoczerwony pokazują regres w porównaniu do roku 2014.



Kolory jasno- i ciemnozielony pokazują progres w porównaniu do 2014 roku.

Wskaźniki, które wykorzystaliśmy w obszarze transparentności, dotyczą odsetka członków Rady Ministrów publikujących swoje kalendarze, odsetka ministerstw publikujących listy umów cywilnoprawnych oraz stosunku liczby interpelacji poselskich zainicjowanych w latach, dla których przygotowano Indeks, a pozostających bez odpowiedzi na koniec danej kadencji Sejmu.

Pierwsze dwa wskaźniki wymienione w tabeli powyżej odnoszą się do jawności funkcjonowania rządu. Pokazują, jak proaktywnie rząd może informować obywateli o swoich działaniach i dysponowaniu środkami, które są narażone na największą dyskrecjonalność decyzji, a przez to ryzyko rozmaitych nadużyć. Chodzi o relatywnie niewielkie sumy (które jednak w horyzoncie czterech lat mogą skumulować się do poważnych kwot) przeznaczane przez ministerstwa na zakupy dóbr i usług (np. opinie eksperckie) bez konieczności uruchamiania postępowań przetargowych. Wskaźniki te dotyczą też korupcji lub ryzyka jej wystąpienia. Kalendarze ministrów pozwalają bowiem np. na monitorowanie potencjalnych konfliktów interesów czy ukrytego lobbingu. Lista umów cywilnoprawnych z kolei pozwala na sprawdzanie i ocenę, czy pieniądze publiczne, rządowe, nie są przeznaczane na realizację celów partyjnych (ang. *abuse of state resources*), np.

wynagradzanie członków ugrupowań rządzących czy osób i innych podmiotów blisko związanych z obozem władzy.

Wskaźnik stworzony w oparciu o interpelacje poselskie i odpowiedzi na nie pokazuje dwa aspekty. Przede wszystkim jest on wyrazem chęci współpracy i komunikowania się rządu z parlamentem. Im szybciej i bardziej wyczerpująco ministrowie odpowiadają na interpelacje poselskie, tym większa jest transparentność funkcjonowania rządu jako całości – również wobec obywateli. Wszak posłowie mają mandat pochodzący bezpośrednio z wyborów, a występując z interpelacjami czy zapytaniami do rządu, posłowie często powołują się właśnie na pytania albo prośby kierowane przez wyborców lub informacje, które ci im przekazują. Posłowie reprezentują interes publiczny i obywateli, a dzięki interpelacjom społeczeństwo może dowiedzieć się więcej o funkcjonowaniu rządu.

Wartości wskaźników

Gdy porównujemy wyniki liczby interpelacji poselskich pozostawionych bez odpowiedzi w okresie 2014–2022, widzimy znaczące pogorszenie, szczególnie w roku 2018. W roku 2022 nastąpiła lekka poprawa, daleka jednak od stanu z roku 2014.



Na koniec VII kadencji Sejmu (2015) bez odpowiedzi nie pozostała żadna interpelacja złożona przez posłów w roku 2014. Ogólnie w skali całej VII kadencji odpowiedzi nie uzyskało tylko osiem interpelacji z 6705 złożonych jedynie w tym roku (34 895 w całej VII kadencji). Na odpowiedź najdłużej (260 dni) oczekiwała interpelacja dotycząca tego, czy ówczesny rząd zamierzał zaskarżyć decyzję Komisji Europejskiej o dopuszczeniu do obrotu tabletki antykoncepcyjnej ellaOne. Ponad sto dni czekały (i pozostały bez odpowiedzi do końca kadencji) interpelacje dotyczące bilansu działalności Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz rzekomego zaangażowania urzędników państwowych w kampanię wyborczą PO-PSL.

Z kolei na koniec VIII kadencji Sejmu bez odpowiedzi pozostało już 15 interpelacji spośród 10 168 złożonych w 2018 roku. W całej kadencji Sejmu złożono podobną liczbę interpelacji, co poprzednio (34 043). Jednak na koniec VIII kadencji Sejmu bez odpowiedzi pozostały aż 153 interpelacje. Do najbardziej przedawnionych, na które nie udzielono odpowiedzi do końca kadencji, należały m.in. interpelacje dotyczące wydatków państwa na Kościół katolicki (381 dni) czy wyjaśnień przyczyn rosnącej inflacji (361 dni).

Jeśli zaś chodzi o IX kadencję Sejmu i rok 2022, dla którego opracowano wskaźnik, to na koniec tej kadencji bez odpowiedzi pozostało 17 spośród 8045 interpelacji złożonych w tym właśnie roku. Ogólna liczba interpelacji, jakie złożono w tej kadencji Sejmu, była większa w porównaniu do poprzednich dwóch – 44 315. Ogólnie na koniec IX bez odpowiedzi pozostały 222 interpelacje, w tym najbardziej przedawniona w sprawie działań policji 7 sierpnia 2020 roku, w czasie pandemii COVID-19 – 1159 dni bez odpowiedzi, czy w sprawie braku dostępności do procedury adopcji dzieci – 1109 dni bez odpowiedzi.

Co do pozostałych dwóch wskaźników – publikowania kalendarzy i wykazów umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi – sytuacja jest bardziej złożona. W przypadku kalendarzy pomiar był prosty, ponieważ mimo apeli organizacji strażniczych, powtarzanych regularnie co najmniej od 2013 roku, gdy Fundacja Batorego wspólnie z kilkoma innymi organizacjami opublikowała raport na temat otwartości rządu¹⁵, kalendarze nie zaczęły być publikowane.

Co do rejestrów umów, to z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością możemy ocenić, że w 2014 roku żadne z istniejących wówczas ministerstw nie publikowało rejestrów umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi. Mówimy w tym przypadku o prawdopodobieństwie, ponieważ w odpowiedzi na zapytanie skierowane do Centrum Informacyjnego Rządu o dostępność danych z 2014 roku uzyskaliśmy informację, że dane te nie zostały zarchiwizowane. Ze wspomnianego raportu na temat otwartości rządu, ale też z monitoringów prowadzonych przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska wiemy jednak, że choć takie rejestry w owym czasie były prowadzone w ministerstwach, to niestety ich nie upubliczniano¹⁶. Sytuacja była już inna w 2018 roku. W tym czasie w Ministerstwie Sprawiedliwości i w Ministerstwie Cyfryzacji opublikowano rejestry umów cywilnoprawnych. Były to jedyne ministerstwa (w tym KPRM), które to zrobiły. W 2022 roku rejestr opublikowały także Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Aktywów Państwowych. Tym razem z kolei z niewiadomych przyczyn Ministerstwo Cyfryzacji nie opublikowało wykazu.

15 G. Czubek i in., *Czekając na otwarte rządy...*, dz. cyt.

16 Por. *Rejestr umów ministerstw*, <https://dostep.jawne.info.pl/dip/wnioski/ministerstwa-o-rejestry-umow>.

Omówienie wyników

Na podstawie przyjętych wskaźników oceniamy, że poziom transparentności funkcjonowania rządu w każdym badanym roku ulegał pogorszeniu. Swoją ocenę opieramy na kilku kluczowych, twardych wskaźnikach, które mają też istotne znaczenie antykorupcyjne, ponieważ w pewnych aspektach ilustrują możliwości realizacji społecznej kontroli rządu.

Członkowie rządu ani w 2014, ani w 2018, ani w 2022 roku nie informowali szczegółowo o swoich aktywnościach, choć na świecie można wskazać dobre praktyki w tym zakresie. Przykładowo kalendarze komisarzy europejskich są dostępne, co pozwala monitorować, z kim, kiedy i po co się spotykają¹⁷.

Informowanie o umowach cywilnoprawnych nie stało się standardem, choć wiemy doskonale – nie tylko z doniesień medialnych, ale też z kontroli NIK¹⁸, interpelacji poselskich, a nawet z opracowań naukowych i eksperckich – że w ten sposób obozy władzy dopuszczają się marnotrawienia publicznych pieniędzy na ogromną skalę, często zamawiając różnorodne usługi u swoich politycznych sprzymierzeńców. Umowy cywilnoprawne jednostkowo są bowiem często poniżej limitów zmuszających do stosowania prawa zamówień publicznych, które gwarantuje wystarczającą jawność i umożliwia kontrolę społeczną. Jednak w skali kadencji danego rządu skumulowane

wane wydatki w tej formule mogą sięgać dziesiątków milionów złotych¹⁹.

Przyjęte przez nas wskaźniki pokazują degradację instytucji interpelacji jako instrumentu kontroli władzy wykonawczej przez władzę ustawodawczą. W latach 2014 i 2018 interpelacyjna aktywność posłów była dość stabilna, w 2022 roku nieco wzrosła, zapewne dlatego, że parlamentarzyści opozycji odkryli potencjał tego narzędzia. Nawet jeśli nie przynosiło ono oczekiwanych rezultatów, to było przyczynkiem do debaty publicznej na temat jakości rządzenia i chęci rządu do udzielania informacji posłom, a pośrednio także społeczeństwu. W liczbach bezwzględnych na koniec IX kadencji Sejmu pozostała rekordowa liczba interpelacji pozostawionych bez odpowiedzi, co zostało zauważone przez opinię publiczną i pokazało, jak rząd ignoruje posłów oraz ich wyborców²⁰. Jednak z perspektywy tego wskaźnika najistotniejsze jest to, że pokazuje on, jak rząd obozu prawicy nonszalancko traktował nie tylko opozycję, ale też władzę ustawodawczą jako całość. Wskaźnik ten prezentuje zarówno niechęć rządu do jawności, jak i kryzys zasady trójpodziału oraz wzajemnej kontroli władz. Jak bowiem można realizować tę zasadę, skoro władza po prostu ignoruje swój podstawowy obowiązek, jakim jest udzielenie odpowiedzi na interpelację poselską?

Podsumowując: porównanie wartości wskaźników, jakich użyliśmy, aby ocenić transparentność funkcjonowania rządu w latach 2014, 2018 i 2022, prowadzi do wniosku, że nigdy nie sta-

17 W uzyskaniu informacji o kalendarzach spotkań członków polskiego rządu niestety nie pomaga też orzecznictwo polskich sądów administracyjnych, które nie uznają tej informacji za publiczną (zob. *Kalendarze Ministra Spraw Wewnętrznych, Rozprawa*, 1 lutego 2017, informacjapubliczna.org, <https://informacjapubliczna.org/cases/kalendarze-ministra-spraw-wewnetrznych/>). Jednak nic nie przeszkadzałoby rządowi, żeby ujawniać te informacje, tak jak dobrym obyczajem, mimo braku obowiązku prawnego, stało się upublicznianie oświadczeń majątkowych przez członków Rady Ministrów.

18 Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Zlecenie podstawowych zadań organów władzy publicznej. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2016.

19 Sejm RP, *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 30309 w sprawie mechanizmów kontroli wydatkowania publicznych środków finansowych z tytułu umów cywilnoprawnych zawieranych przez ministerstwa i urzędy centralne*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=761F3789>.

20 S. Osowski, B. Wilk, *Publikowanie rejestrów umów cywilnoprawnych związanych z wydatkowaniem środków publicznych, jako przejaw jawności finansów publicznych*, „Fiskus. Czasopismo Koła Naukowego Prawa Finansowego WPIA USZ” 2015, nr 2, <https://jawnosc.pl/images/design/pdf/publikowanie-rejestrow-umow-cywilnoprawnych.pdf>.



ła ona na wysokim poziomie, szczególnie jeśli chodzi o proaktywne udostępnianie informacji o codziennym funkcjonowaniu rządu, takich jak kalendarze członków Rady Ministrów i wykazy umów, które jednocześnie są wskaźnikami ryzyka korupcji (zagrożenia lobbieniem czy naduży-

wania zasobów państwa dla celów partyjnych). Transparentności nie poprawia też coraz częstsza praktyka nieudzielania przez rząd odpowiedzi na interpelacje poselskie, które są jednym z podstawowych instrumentów kontrolowania władzy wykonawczej przez ustawodawczą.

Podsumowanie

Indeks Dobrego Rządzenia pokazuje, że rok 2014 (wyjściowy dla porównań) nie był optymalny, jeśli chodzi o jakość rządzenia. Ówczesnej koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego można zarzucić wiele, w szczególności, jeśli chodzi o możliwość udziału obywateli w procesach decyzyjnych, wykonywanie zaleceń Najwyższej Izby Kontroli czy transparentność działania ówczesnego rządu. Jednak mimo to stan z roku 2014 jest nieporównywalny z sytuacją z lat 2018 i 2022, gdy władzę sprawował obóz prawicy pod przewodnictwem Prawa i Sprawiedliwości. Nie ma żadnej symetrii między jakością rządzenia w tych dwóch okresach politycznych. Pogorszenie się prawie wszystkich wskaźników było radykalne i postępujące w czasie.

Za czasu rządu Zjednoczonej Prawicy władza stała się mniej otwarta na obywateli. Zatarła się granica między władzą wykonawczą i ustawodawczą. Nigdy wcześniej tylu parlamentarzystów nie było jednocześnie ministrami i sekretarzami stanu. Przejawem rosnącej monopolizacji stało się konsolidowanie państwowych spółek i zwiększanie wywieranej na nie presji politycznej. Ale nade wszystko nigdy wcześniej budżet państwa nie był tak nieprzejrzysty i podatny na uznaniowe decyzje rządu. Jednocześnie w okresie rządów prawicy systemowo unikano odpowiedzialności i rozliczalności. Rząd prawicy metodycznie unikał wdrażania rekomendacji dotyczących zmian w przepisach, przedstawianych po kontrolach

NIK, i ignorował doniesienia do prokuratury będące wynikiem działań kontrolnych Izby. Jednocześnie obniżały się wskaźniki transparentności.

Jeśli kolejne rządy mają działać dobrze, lepiej niż w okresie, gdy u władzy był obóz prawicy, nie wystarczy wrócić do poziomu z 2014 roku. Rząd Koalicji 15 października musi zrobić więcej i dać przykład obywatelom oraz kolejnym rządcom, że można funkcjonować lepiej. Tylko wtedy można liczyć na ustabilizowanie demokracji w Polsce i jej dalszy rozwój oraz mieć nadzieję, że państwo jako całość będzie funkcjonowało według wyższych standardów.

Pewne znaki dobrych zmian już są. Pod koniec sierpnia 2024 roku rząd wprowadził zmiany w Regulaminie pracy Rady Ministrów wzmacniające instytucję konsultacji publicznych, m.in. poprzez zawężenie przepisów pozwalających na odstępianie od nich w trakcie prac legislacyjnych, i przez ograniczenie możliwości skracania czasu przeznaczanego na konsultacje²¹. Zmiany te mogą istotnie przyczynić się do zwiększenia partycypacyjności rządzenia, co będzie możliwe do zweryfikowania w kolejnej edycji Indeksu.

21 Uchwała nr 90 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2024 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów, Monitor Polski, 19 sierpnia 2024, poz. 37, <https://www.dziennikustaw.gov.pl/M2024000075701.pdf>.



Nota metodologiczna

Pojęcie „dobrego rządu” czy „dobrego rządzenia” jest złożone. Problematiczne są definicja jakości oraz kryteria, według których ma być ona oceniana – począwszy od odpowiedzi na pytanie: „Kto rządzi?”, na wskaźnikach owej jakości skończywszy²². Aby mierzyć jakość rządzenia w państwie demokratycznym, powinniśmy patrzeć na cechy, jakie powinno mieć takie państwo, ale to otwiera pole do dalszej dyskusji. O ile nie budzi wątpliwości to, że państwo demokratyczne powinno być też praworządne, o tyle bardziej problematyczny okazuje się poziom swobód obywatelskich, jakie powinien zapewniać „dobry rząd” (np. zakres dostępu do informacji publicznej). Zdajemy sobie sprawę, że konceptualizacja tego, czym są dobre rządy, jest aktualnym i trudnym wyzwaniem dla badaczy i ekspertów – zarówno z punktu widzenia definicji, jak i pomiaru²³.

Naszym celem jest stworzenie możliwie prostego narzędzia oceny jakości rządzenia, które opiera się na istniejącym dorobku naukowym i eksperckim. Co najmniej kilka organizacji międzynarodowych (m.in. Unia Europejska, ONZ czy Bank Światowy) od wielu lat mierzy jakość rządzenia,

odwołując się do już istniejących paradygmatów i wskaźników. Między innymi na tym materiale oraz doświadczeniach bazuje też niniejsza propozycja metodologiczna.

Wychodzimy od pojęcia „dobrego rządzenia” (*good governance*). Z perspektywy akademickiej najpełniej opisał tę koncepcję Henk Addink²⁴, który nazywa dobre rządzenie „kamieniem węgielnym współczesnego państwa”. Addink wskazuje, że głównym komponentem dobrego rządzenia jest praworządność. Ta w największym skrócie sprowadza się do tego, że decyzje publiczne opierają się na ustanowionych normach prawnych, dzięki czemu są mniej narażone na arbitralność. Dodatkowo, w imię zasady praworządności, przed ową arbitralnością powinny zabezpieczać podział władz i ich wzajemna kontrola (*check and balances*), co w praktyce oznacza, że władze publiczne mają mieć właściwy poziom autonomii i nie mogą być skupione w jednym ośrodku (monopolizowane). Inaczej wzajemna kontrola stanie się niemożliwa, a co za tym idzie – nie będzie istnieć także rozliczalność decydentów (*accountability*).

Drugim filarem dobrego rządzenia jest idea demokracji liberalnej, czyli takiego systemu sprawowania władzy, który opiera się na mandacie pochodzącym z wolnych, uczciwych i równych

22 R.G. Gisselquist, *Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy*, UN University, Working Paper 2012, nr 30, <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2012-030.pdf>.

23 *Handbook on Measuring Governance*, red. P. Triantafyllou, J.M. Lewis, Edward Elgar Press 2024.

24 G.H. Addink, *Good Governance...*, dz. cyt.

wyborów, który chroni prawa mniejszości i umożliwia partycypację obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych. Addink wskazuje, że od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku idea dobrego rządu jest przekładana na konkretne wytyczne dotyczące funkcjonowania państwa, a także na wskaźniki pozwalające na ocenę tego, na ile to czy inne państwo, ta lub inna konkretna instytucja publiczna ją realizuje. Zajmują się tym głównie organizacje międzynarodowe, takie jak ONZ czy Bank Światowy, ale też międzynarodowe organizacje obywatelskie, a nawet firmy prywatne.

Spośród koncepcji tworzonych na potrzeby organizacji międzynarodowych zajmujących się problematyką dobrych rządów najbardziej spójne wydaje się ujęcie promowane przez ONZ. Koncentruje się ono na siedmiu cechach:

- Partycypacja – rozumiana szeroko, zarówno jako możliwość udziału obywateli w życiu publicznym poprzez korzystanie z takich podstawowych swobód, jak wolność zrzeszania się czy wolność słowa, ale także pojmowana wąsko, jako możliwość udziału w procesach decyzyjnych (np. w konsultacjach projektów prawa czy polityk publicznych).
- Inkluzyjność – działanie w taki sposób, aby każdy zainteresowany miał równe szanse uczestnictwa w procesach podejmowania decyzji publicznych, a nie eliminowanie „z definicji” niektórych grup społecznych.
- Dążenie do konsensusu – państwo powinno realizować polityki publiczne i podejmować decyzje w taki sposób, aby starać się godzić interesy różnych grup społecznych oraz promować konsensus jako sposób dokonywania rozstrzygnięć.
- Transparentność – czyli działanie w sposób przejrzysty i zrozumiały dla obywateli, co można zapewnić m.in. poprzez szerokie i efektywne gwarancje dostępu do informacji publicznej oraz właściwą komunikację ze społeczeństwem – w szczególności za pośrednictwem mediów.

- Rozliczalność – egzekwowanie odpowiedzialności decydentów, zarówno politycznej, jak i prawnej. Warto podkreślić, że rozliczalność jest najbardziej złożoną koncepcją. Przyjmujemy, że może ona mieć trzy warstwy: wertykalną (odnoszącą się do rozliczalności władzy przez wyborców), horyzontalną (opierającą się na wzajemnej kontroli instytucji publicznych) i diagonalną (egzekwowaną głównie poprzez media)²⁵.
- Uczciwość – działanie nie tylko zgodnie z prawem i w jego ramach, ale także z zachowaniem wysokich standardów etycznych.
- Efektywność i wydajność – działanie w taki sposób, żeby stawiane cele były osiągnięte (efektywność), przy jednoczesnym unikaniu marnotrawstwa zasobów (wydajność).

Istotnym wątkiem związanym z ideą dobrego rządu i w ramach prawa jest również to, że państwo charakteryzujące się wspomnianymi cechami ma większą odporność na korupcję i inne nadużycia władzy. Jeśli przyjmiemy za Robertem Klitgaardem, że korupcją jest wszystko, co stanowi skutek monopolu decyzji (władzy), uznaniowości decyzji (władzy), przy braku rozliczalności i transparentności, to w ocenie dobrych rządów możemy dodatkowo uwzględnić jeszcze dwa negatywne wymiary jakości rządu, tj. monopolizację i uznaniowość niewymienione w definicji ONZ. Ogólną miarą monopolizacji w obrębie głównych ośrodków władzy w państwie demokratycznym może być np. odpowiedź na pytanie, jak bardzo rząd (władza wykonawcza) dominuje pozostałe dwie władze (parlament i sądownictwo). Dodatkowo można poszerzyć pole analizy o to, na ile władza jest chętna do „dzielenia się” władzą ze społeczeństwem (np. poprzez konsul-

25 Zob. A. Lührmann, K.I. Marquardt, V. Mechkova, *Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability*, „American Political Science Review” 2020, nr 114(3), s. 811–820, <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/constraining-governments-new-indices-of-vertical-horizontal-and-diagonal-accountability/7C790A7E00B4279C60BB8F4CD8A6DEC5>.



tacje publiczne czy ciała dialogu społecznego, takie jak Rada Dialogu Społecznego lub parlamentarne komisje wspólne) – w tym sensie monopolizacja łączy się z partycypacyjnością czy też raczej jej deficytem. Uznaniowość z kolei to – najprościej rzecz ujmując – możliwość decydowania w oparciu o własną wolę, czyli np. bez kontroli, bez konieczności uzasadniania decyzji. Uznaniowość i monopolizacja są blisko powiązane.

Po analizie danych pochodzących z rodzimych (polskich) źródeł oraz ocenie możliwości uzyskania ich w możliwie prosty i szybki sposób uznaliśmy, że skonstruowanie Indeksu byłoby możliwe w odniesieniu do partycypacji, transparentności, rozliczalności oraz monopolizacji/uznaniowości. Indeks bazuje na wskaźnikach możliwych do pozyskania z polskich źródeł danych odnoszących się do formalnego/proceduralnego działania rządu. Dążąc do maksymalnego uproszczenia metodologii, przyjęliśmy, że Indeks powinien bazować na danych, które dadzą się zgromadzić rok do roku i są relatywnie łatwe do opracowania, w szczególności na danych zastanych wytwarzanych przez instytucje publiczne. Jedynym wyjątkiem jest odwołanie się w obszarze rozliczalności do sondaży poparcia politycznego, co wynika z przyjętej definicji rozliczalności (o czym była mowa wyżej). Po wstępnej analizie źródeł wykluczaliśmy wiele potencjalnych wskaźników ze względu na to, że są one dostępne wyłącznie na podstawie wniosku o dostęp do informacji publicznej, co istotnie utrudnia i wydłuża przygotowywanie obliczeń. Dodatkowo musieliśmy zrezygnować z tych wskaźników z powodu niedostępności danych i długiego czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie wniosków o dostęp do informacji publicznej. Powyższe zestawienie wskaźników ma charakter wstępny. Liczba wskaźników może się zmienić po zgromadzeniu danych, ich agregacji i wstępnej analizie (np. pod kątem występowania korelacji).

Ze względu na ograniczone zasoby nie ocenialiśmy efektywności/wydajności działania rządu. Ten wymiar wymagałby opracowania odrębnego, rozbudowanego zestawu wskaźników opisujących realizację polityk publicznych (częściowo ta praca jest zresztą realizowana w ramach Systemu

Monitorowania Usług Publicznych, prowadzonego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych we współpracy ze Związkiem Miast Polskich²⁶).

Wszystkie przyjęte przez nas wskaźniki mają odmienny charakter, a ich ważenie celem zagregowania ich do jednej lub kilku liczb wymagałoby subiektywnych decyzji, dużo większej liczby pomiarów lub podobnych danych z innych państw. W konsekwencji wszystkie wskaźniki traktujemy jako równorzędne.

Zdajemy sobie sprawę, że przyjęta strategia ma ograniczenia – źródła danych zastanych nie są wolne od wad, Indeks nie obejmuje całej złożoności zjawisk i procesów kryjących się pod pojęciem dobrego rządzenia. Przyjęte wskaźniki mają charakter pośredni (*proxy indicators*), coraz częściej stosowany w obszarze badań nad jakością życia publicznego i korupcją²⁷. Jesteśmy jednak przekonani, że – mimo ograniczeń – proponowana metodologia nie odbiega od dotychczasowych podejść do prób pomiaru jakości rządzenia²⁸. A nad wieloma analizami, bazującymi zwłaszcza na sondażach czy panelach ekspertów, w których ci wyrażają swoje oceny, ma istotną przewagę, ponieważ opiera się na ograniczonych, ale twardych danych, a nie wyłącznie na percepcji.

W zestawieniu przedstawiamy listę wskaźników wykorzystanych w Indeksie wraz z opisem, wskazaniem źródła danych oraz wyliczeniem głównych dylematów i ograniczeń związanych z ich użyciem. Wskaźniki pogrupowaliśmy w obszary odpowiadające wymiarom dobrego rządzenia wynikającym z przyjętej koncepcji teoretycznej. Wszystkie wymiary traktujemy jako równorzędne, podobnie jak wskaźniki. Są one zróżnicowane, jeśli chodzi o warstwę merytoryczną. Na tym

26 System Monitorowania Usług Publicznych, <https://smup.gov.pl/>.

27 Zob. M. Fazekas, R. Ferrali, *Advances in measuring corruption and agenda for the future*, Government Transparency Institute, Budapest 2023, https://www.govtransparency.eu/wp-content/uploads/2023/03/Fazekas-Ferrali_Corr-measurement_article_WPformatted_final.pdf.

28 Zob. *Handbook on Measuring Governance*, dz. cyt.

etapie tworzenia Indeksu nie podejmujemy więc próby agregowania ich czy ważenia. Nie wykluczamy jednak, że będzie to możliwe w przyszłości, gdy zgromadzonych zostanie więcej danych.

Zwracamy także uwagę na to, że poza kilkoma wskaźnikami – gdzie mamy do czynienia albo z liczbami bezwzględnymi, albo ze średnimi – większość zbudowano na zasadzie stosunku dwóch wartości (odsetka). W tym stosunku wartości referencyjne pochodzą z tych samych źródeł. Zaznaczamy także, że w większości wskaź-

ników opierających się na stosunku dwóch liczb im wyższy jest ów stosunek, tym lepsza ocena jakości rządzenia. W kilku przypadkach dzieje się odwrotnie, co zostało opisane w zestawieniu wszystkich wskaźników.

Celem głównym Indeksu jest uchwycenie zmiany. Nie oczekujemy sytuacji, w której zostanie osiągnięty stan idealny, np. jest mało prawdopodobne, że wszystkie projekty ustaw i rozporządzeń zostaną skonsultowane. Dla oceny jakości rządzenia najważniejszy jest kierunek zmian.

	wartość	2014	2018	2022
Partycypacyjność				
Stosunek liczby projektów ustaw rządowych złożonych w Sejmie, które podlegały konsultacjom publicznym (w rozumieniu Regulaminu pracy Rady Ministrów), do liczby wszystkich projektów rządowych złożonych w Sejmie w ciągu roku. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0,78	0,64	0,59
Odsetek projektów rozporządzeń przyjętych przez Radę Ministrów, które podlegały konsultacjom publicznym. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0,66	0,42	0,35
Odsetek rozporządzeń przyjętych przez Radę Ministrów, w trakcie pracy nad którymi odbyło się wysłuchanie publiczne. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0	0	0
Średnia liczba dni w roku, w jakich interesariusze mogli złożyć uwagi do projektu ustawy w ramach konsultacji publicznych. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	Liczba bezwzględna	17	13	12
Średnia liczba dni w danym roku, w jakich interesariusze mogli złożyć uwagi do projektu rozporządzenia. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	Liczba bezwzględna	11	6	6
Monopolizacja i uznaniowość				
Szacunkowy odsetek budżetu państwa pozostający poza kontrolą parlamentu (na podstawie różnicy w wielkości deficytu deklarowanego w ustawach budżetowych i w informacjach przekazywanych do Eurostatu). <i>Im mniejsza wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0,16	0	0,74

Kolory jasno- i ciemnoczerwony pokazują regres w porównaniu do roku 2014.

Kolory jasno- i ciemnozielony pokazują progres w porównaniu do 2014 roku.



Stosunek liczby parlamentarzystów większości rządzącej zajmujących jednocześnie stanowiska ministrów i sekretarzy stanu do liczby wszystkich parlamentarzystów większości rządzącej (na koniec danego roku). <i>Im mniejsza wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0,12	0,15	0,27
Stosunek liczby strategicznych spółek Skarbu Państwa do liczby wszystkich spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa (w tym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa) oraz przedsiębiorstw państwowych w ciągu roku. <i>Im mniejsza wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0,10	0,13	0,15
Stosunek wielkości budżetu RPO do wielkości budżetu KPRM. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0,31	0,18	0,07
Rotacja na stanowiskach urzędniczych w służbie cywilnej w danym roku. <i>Im mniejsza wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0,09	0,13	0,11
Rozliczalność				
Stosunek liczby złożonych do prokuratury zawiadomień NIK o możliwości popełnienia przestępstwa do liczby wszystkich kontroli planowych i doraźnych w danym roku (rozliczalność horyzontalna). <i>Im mniejsza wartość, tym lepsza ocena</i>	od 0 wzwyż	0,15	0,32	1,32
Stosunek liczby wystąpień pokontrolnych NIK skierowanych do KPRM oraz poszczególnych ministerstw do liczby wszystkich kontroli planowych i doraźnych w danym roku (rozliczalność horyzontalna). <i>Im mniejsza wartość, tym lepsza ocena</i>	od 0 wzwyż	0,53	0,56	0,52
Odsetek liczby niezrealizowanych wniosków dotyczących zmian w obowiązującym prawie sformułowanych przez NIK w danym roku (rozliczalność horyzontalna). <i>Im mniejsza wartość, tym lepsza ocena</i>	od 0 wzwyż	0,51	0,89	0,88
Ocena wykonania budżetu przez NIK (rozliczalność horyzontalna). <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	Liczba 30 do –30	30	10	–10
Stosunek liczby wystąpień RPO skierowanych do KPRM i poszczególnych ministerstw do liczby wszystkich nowych spraw podjętych przez RPO do prowadzenia (rozliczalność horyzontalna). <i>Im mniejsza wartość, tym lepsza ocena</i>	od 0 wzwyż	0,01	0,01	0,01
Odsetek czasu antenowego, jaki platformy TVP S.A. udostępniły przedstawicielom partii opozycyjnych (rozliczalność diagonalna)*. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	0–1	0,66	0,26	0,25

Różnica między wynikiem partii w poprzednich wyborach a poparciem sondażowym. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	Liczba bezwzględna	1,32 mln	2,53 mln	-1,27 mln
Transparentność				
Stosunek liczby interpelacji poselskich z lat objętych pomiarem, które pozostają bez odpowiedzi na koniec danej kadencji Sejmu, do liczby wszystkich interpelacji złożonych w danym roku. <i>Im mniejsza wartość, tym lepsza ocena</i>	0-1	0	0,16	0,21
Odsetek członków Rady Ministrów publikujących swoje kalendarze. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	0-1	0	0	0
Odsetek ministerstw (w tym KPRM) publikujących wykazy umów cywilnoprawnych. <i>Im większa wartość, tym lepsza ocena</i>	0-1	0	0,12	0,10

Opis wskaźników użytych w Indeksie

PARTYCYPACYJNOŚĆ	
1.	Stosunek liczby projektów ustaw rządowych złożonych w Sejmie, które podlegały konsultacjom publicznym (w rozumieniu Regulaminu pracy Rady Ministrów) w danym roku, do liczby wszystkich projektów rządowych złożonych w Sejmie.
Opis	Im bardziej otwarty na partycypacyjny sposób sprawowania władzy jest rząd, tym wyższy odsetek projektów ustaw poddaje się konsultacjom publicznym. Zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów co do zasady wszystkie projekty ustaw powinny podlegać konsultacjom, z wyjątkiem ratyfikowanych umów międzynarodowych. Regulamin zawiera jednak przepisy umożliwiające omijanie konsultacji poprzez stosowanie tzw. trybu odrębnego (§ 98, § 99 i § 100 Regulaminu pracy Rady Ministrów), jeśli zachodzą szczególne okoliczności (np. konieczne jest szybkie przyjęcie danej regulacji). Wyłączenie to bywa nadużywane i stosowane, nawet jeśli nie uzasadniają tego żadne szczególne okoliczności.
Wartość	0-1
Źródło	Strony www Rządowego Centrum Legislacji i Sejmu RP.
2.	Odsetek projektów rozporządzeń, które podlegały konsultacjom publicznym przyjętym przez Radę Ministrów.
Opis	Podobnie jak w przypadku wskaźnika nr 1.
Wartość	0-1 – im wyższa wartość, tym lepsza ocena jakości rządzenia.
Źródło	Strony www Rządowego Centrum Legislacji.



3.	Odsetek rozporządzeń przyjętych przez Radę Ministrów, w przypadku których odbyło się wysłuchanie publiczne.
Opis	Wysłuchanie publiczne jest szczególną formą włączania obywateli w proces stanowienia prawa, uregulowaną w polskim systemie prawnym na poziomie ustawowym w ustawie z 2005 roku o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (w przeciwieństwie do konsultacji publicznych, które reguluje Regulamin pracy Rady Ministrów). Wysłuchania dotyczące projektów ustaw są organizowane przez Sejm, a projektów rozporządzeń – przez instytucje rządowe. Ustawa nie narzuca jednak rządowi żadnych wymogów co do zastosowania tej formuły.
Wartość	0–1 – im wyższa wartość, tym lepsza ocena jakości rządzenia.
Źródło	jw.
4.	Średnia liczba dni w danym roku, jakie otrzymali interesariusze na złożenie uwag do projektu ustawy.
Opis	Partycypacyjność jest możliwa tylko wtedy, gdy obywatele zainteresowani danym rozstrzygnięciem mają wystarczająco dużo czasu na przedstawienie swoich stanowisk. Im krótszy czas na konsultacje, tym mniejsza szansa, aby wziąć w nich udział i przedstawić sensowne uwagi. Skracanie czasu konsultacji ogranicza możliwości partycypacji. Dodatkowo (co dotyczy całego tego obszaru), zgodnie ze standardami wypracowanymi przez Unię Europejską (np. w ramach inicjatywy Better Regulation) i postulatami Obywatelskiego Forum Legislacji Fundacji Batorego, optymalny proces legislacyjny powinien być możliwie transparentny, otwarty (partycypacyjny) i ma opierać się na wiedzy (w szczególności należy go opatrzyć dobrej jakości oceną skutków regulacji).
Wartość	Średnia liczba dni wyliczana na podstawie informacji pochodzących ze stron Rządowego Centrum Legislacji – im wyższa wartość, tym lepsza ocena jakości rządzenia.
Źródło	jw.
5.	Średnia liczba dni w danym roku, jakie otrzymali interesariusze na złożenie uwag do projektu rozporządzenia.
Opis	jw.
Wartość	jw.
Źródło	jw.
MONOPOLIZACJA I UZNANIOWOŚĆ	
6.	Szacunkowy odsetek budżetu państwa pozostający poza kontrolą parlamentu (na podstawie różnicy w wielkości deficytu deklarowanego w ustawach budżetowych i w informacjach przekazywanych do Eurostatu).

Opis	Budżet to „konstytucja” rządu. Ustawa budżetowa powinna nie tylko klarownie opisywać zadania rządu, ale też umożliwiać posłom kontrolowanie sposobu gospodarowania finansami publicznymi i gwarantować przejrzystość działania rządzących. Niepełne informowanie o planowanych wydatkach nie pozwala na to. Wyprowadzanie części wydatków poza ustawę budżetową zwiększa pole uznaniowości decyzji finansowych i zmniejsza przejrzystość finansów publicznych oraz uszczupla uprawnienia Sejmu do wykonywania funkcji kontrolnej w stosunku do rządu (Konstytucja RP, art. 95 ust.2). Precyzyjne obliczenie wydatków ponoszonych poza budżetem państwa jest skomplikowane. Niemniej szacunkową miarą tej wielkości (stosowaną np. przez Instytut Finansów Publicznych) jest różnica między deficytem finansów publicznych wykazywanych w ustawie budżetowej a deficytem wykazywanym do Eurostatu. Różnica ta wynika w największym stopniu stąd, że w ustawie budżetowej rząd może nie wymieniać wydatków zwiększających deficyty, ponoszonych w szczególności poprzez fundusze celowe nieobjęte ustawą (np. tzw. fundusze COVID-19, tworzone przez kontrolowany przez państwo Państwowy Fundusz Rozwoju, czy fundusze kreowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego). Różnice między tymi dwiema danymi są najprostszą, szacunkową miarą utraty kontroli parlamentu nad wydatkami publicznymi, a w konsekwencji dyskrecjonalności i monopolizacji decyzji rządu w obszarze finansów publicznych.
Wartość	0–1 – im niższa wartość, tym lepsza ocena jakości rządzenia.
Źródło	Ustawa budżetowa, informacje rządu nt. deficytu przesyłane do Eurostatu, dane GUS.
7.	Stosunek liczby parlamentarzystów większości rządzącej zajmujących jednocześnie stanowiska ministrów i sekretarzy stanu do liczby wszystkich posłów i senatorów rządzącej większości (na koniec danego roku).
Opis	Im więcej parlamentarzystów na stanowiskach rządowych, tym silniejsza pozycja władzy wykonawczej wobec ustawodawczej, a więc większe pole dla uznaniowości i monopolu decyzyjnego i tym słabsza kontrolna funkcja władzy ustawodawczej (w skrajnych przypadkach to korupcja polityczna).
Wartość	0–1 – im niższa wartość, tym lepsza ocena jakości rządzenia.
Źródło	Strony Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, strony Sejmu i Senatu RP.
8.	Stosunek liczby strategicznych spółek Skarbu Państwa do liczby wszystkich spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa (w tym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa) oraz przedsiębiorstw państwowych w danym roku.
Opis	Im większa liczba podmiotów gospodarczych (spółek Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych) zależnych bezpośrednio od władzy wykonawczej, tym większe pole dla uznaniowości i monopolu decyzji rządu, przejawiających się np. w obsadzaniu z klucza politycznego stanowisk w tych podmiotach, a pośrednio również dla wpływania na gospodarkę (w szczególności poprzez największe podmioty, takie jak Orlen czy KGHM). Z kolei wpisanie spółki czy przedsiębiorstwa państwowego na listę podmiotów strategicznych usztywnia działanie takiego podmiotu i zwiększa wywieraną na niego presję polityczną. Dlatego najistotniejsza w przypadku tego wskaźnika nie jest liczba wszystkich spółek i przedsiębiorstw państwowych (mianownik), ale to, ile z tych podmiotów zostaje decyzją polityczną umieszczonych na liście strategicznej (licznik). Im większą wartość ma ten stosunek, tym silniejszy jest wpływ rządu na przedsiębiorstwa i spółki państwowe, a co za tym idzie – rosną uznaniowość i monopol decyzyjny rządu na przecieciu sektora państwowego i prywatnego.
Wartość	0–1 – im niższa wartość, tym lepsza ocena jakości rządzenia.



Źródło	Strony Ministerstwa Aktywów Państwowych (wcześniej archiwalne strony Ministerstwa Skarbu).
9.	Stosunek wielkości budżetu Biura RPO do wielkości budżetu KPRM.
Opis	Uznaniowość i monopol rządu mogą być ograniczane przez działania instytucji państwowych powołanych do tego, żeby stać na straży praw obywatelskich. Taką instytucją jest Rzecznik Praw Obywatelskich, konstytucyjny organ państwa, który potencjalnie ma wpływ na to, jak działa władza wykonawcza (w tym w szczególności rząd) i czy w swoich aktywnościach nie narusza praw człowieka i obywatela. Aby RPO mógł wykonywać swoją misję, musi dysponować konkretnym potencjałem – odpowiednim w relacji do potencjału władzy wykonawczej (rządu). Jednocześnie w przypadku RPO rząd i większość rządząca mają największy wpływ na budżet tej instytucji ustrojowej. Zmniejszanie budżetu Biura RPO można potraktować jako przejaw dążenia rządu do osłabienia RPO, a więc do poszerzania spektrum monopolu władzy i uznaniowości decyzji. Warto też odnotować, że – w przeciwieństwie do RPO – NIK oraz kancelarie Sejmu i Senatu mają dużo większą autonomię w kształtowaniu swoich budżetów, a więc także zdolność do ograniczania i kontrolowania działań rządu. RPO jest zatem szczególnie czuły na dyskrejonalność i uznaniowość decyzji rządu – w stosunku do tej konkretnej instytucji, jak i szerzej – wobec obywateli. Wartość tego wskaźnika jest wyliczana na podstawie ustaw budżetowych oraz deklarowanych tam planów budżetów dla RPO i KPRM.
Wartość	0–1 – im wyższa wartość, tym lepsza ocena jakości rządzenia.
Źródło	Ustawa budżetowa.
10.	Rotacja na najwyższych stanowiskach urzędniczych w służbie cywilnej w danym roku.
Opis	Służba cywilna w Polsce ma szczególną pozycję. Polska jest jednym z niewielu państw, które zdecydowały się na uregulowanie statusu służby cywilnej wprost w Konstytucji. W myśl art. 153 Konstytucji korpus służby cywilnej jest organem państwa, którego celem jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej. Rząd może na różne sposoby (np. poprzez zmiany ustawowe czy praktykę realizacji przepisów regulujących funkcjonowanie służby cywilnej) rozszerzać monopol i uznaniowość swojego działania w tym obszarze. Wskaźnikiem tego są zmiany na najwyższych stanowiskach urzędniczych – im głębsze, im większa rotacja kadr na tych stanowiskach, tym silniejszy objaw dążenia rządu do zwiększania presji na służbę cywilną czy wręcz jej upolitycznienia.
Wartość	0–1 – im niższa wartość, tym lepsza ocena jakości rządzenia.
Źródło	Coroczne sprawozdania szefa służby cywilnej.
Rozliczalność	
11.	Stosunek liczby składanych przez NIK do prokuratury zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa do liczby wszystkich kontroli planowych i doraźnych w danym roku (rozliczalność horyzontalna).

Opis	Najwyższa Izba Kontroli jest niezależnym, konstytucyjnym organem państwa, rozliczającym m.in. rząd z jego działań. Najsilniejszą reakcją Izby na stwierdzane w ramach kontroli nieprawidłowości jest wystąpienie do prokuratury z informacją o możliwości popełnienia przestępstwa. Wzrost tego współczynnika wskazuje na to, że rząd w przypadkach najbardziej drastycznych naruszeń (czy też możliwości ich wystąpienia) dąży do unikania rozliczalności.
Wartość	0–1 – im niższa wartość, tym lepsza ocena jakości rządzenia.
Źródło	Sprawozdania roczne Najwyższej Izby Kontroli.
12.	Stosunek liczby wystąpień pokontrolnych NIK skierowanych do KPRM oraz poszczególnych ministerstw do liczby wszystkich kontroli planowych i doraźnych w danym roku (rozliczalność horyzontalna).
Opis	Wystąpienia pokontrolne zawierają opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, w tym stwierdzone nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki, a także uwagi oraz wnioski w sprawie ich usunięcia. Wzrost tego współczynnika wskazuje na to, że rząd mniej dba o niwelowanie nieprawidłowości stwierdzanych przez NIK, ignoruje kontrolną funkcję Izby, a w konsekwencji dąży do unikania rozliczalności.
Wartość	0–1 – im niższa wartość, tym lepsza ocena jakości rządzenia.
Źródło	jw.
13.	Odsetek liczby niezrealizowanych wniosków NIK dotyczących zmian w obowiązującym prawie w danym roku (rozliczalność horyzontalna).
Opis	Wnioski dotyczące zmian w obowiązującym prawie to najważniejsze, ustrojowe ustalenia Izby. Zawierają zalecenia co do zmian w prawie, które w ocenie NIK powinny zostać wdrożone, aby ograniczyć nieprawidłowości lub im zapobiec. Głównym adresatem tych wniosków jest rząd, który w pierwszej kolejności jest odpowiedzialny za tworzenie i realizację polityki państwa. Nierealizowanie wniosków dotyczących zmian w obowiązującym prawie jest nie tylko wyrazem lekceważenia NIK przez rząd, ale też unikania rozliczalności.
Wartość	0–1 – im niższa wartość, tym lepsza ocena jakości rządzenia.
Źródło	jw.
14.	Ocena wykonania budżetu przez NIK (rozliczalność horyzontalna).
Opis	To kolejny wskaźnik nawiązujący do kontrolnej funkcji NIK wobec rządu. Analiza jakościowa powstaje na podstawie raportu opracowywanego corocznie przez NIK <i>Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej</i> z lat objętych badaniem. W części II każdej analizy <i>Najważniejsze ustalenia i wnioski</i> znajdują się opinie ocenne w punktach: ogólna ocena wykonania ustawy budżetowej, opinia o sprawozdaniach budżetowych, opracowanie ustawy budżetowej, wykonanie planów finansowych włączonych do ustawy budżetowej, dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Wobec powyższego opracowanie tego wskaźnika opiera się na przyznawaniu punktów na podstawie opinii NIK. Za ogólną pozytywną ocenę z wykonania budżetu przyznawane jest +10 pkt, za neutralną – 0 pkt, za negatywną –10 pkt. Analogicznie za pozostałe wskazane składowe przyznawane jest od +5 do –5 pkt. Maksymalna wartość wskaźnika wynosi 30 pkt. Jeśli rząd nie obawia się negatywnej oceny wykonania budżetu państwa, to <i>de facto</i> prezentuje lekceważenie kontrolnej funkcji NIK i niski poziom rozliczalności.



Wartość	Skala punktowa od -30 do +30 pkt. Im wyższa wartość, tym lepsza ocena jakości rządzenia.
Źródło	Analiza wykonania budżetu i założeń polityki pieniężnej NIK.
15.	Stosunek liczby wystąpień RPO skierowanych do KPRM i poszczególnych ministerstw do liczby wszystkich nowych spraw podjętych przez RPO do prowadzenia (rozliczalność horyzontalna).
Opis	Rzecznik Praw Obywatelskich jest konstytucyjnym organem państwa stojącym na straży praw człowieka i obywatela. Jedną z podstawowych funkcji tego urzędu jest rozliczanie organów władzy publicznej, w tym rządu, z przestrzegania tych podstawowych praw. Wystąpienia generalne do KPRM i ministerstw mają szczególne znaczenie, ponieważ zmierzają do wywołania zmian w prawie, które powinien zainicjować rząd. Większy udział wystąpień RPO kierowanych do rządu w stosunku do wszystkich nowych spraw podejmowanych przez Rzecznika w danym roku wskazuje, że dostrzega on coraz więcej problemów pojawiających się w tym obszarze na tle całej działalności Biura RPO. Jednocześnie wzrost tego współczynnika wskazuje na to, że rząd mniej dba o przestrzeganie praw człowieka i obywatela oraz pośrednio ignoruje kontrolną funkcję RPO, a w konsekwencji unika rozliczalności.
Wartość	0-1 – im niższa wartość, tym lepsza ocena jakości rządzenia.
Źródło	Roczne sprawozdania Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.
16.	Odsetek czasu antenowego, jaki platformy TVP S.A. udostępniły przedstawicielom partii opozycyjnych (rozliczalność diagonalna).
Opis	Możliwość formułowania publicznie krytycznych opinii na temat działań rządu jest ważnym elementem rozliczalności rządzących z podejmowanych działań i decyzji. W Polsce szczególną rolę mają w tym zakresie media publiczne, a zwłaszcza telewizja publiczna – ze względu na misję (wynikającą z ustawy z 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji), a także ogromny zasięg. Im więcej czasu telewizja publiczna oddaje przedstawicielom partii rządzących, tym mniej czasu otrzymuje opozycja na przedstawianie odmiennych stanowisk i tym bardziej ograniczone jest pole dla rozliczalności diagonalnej. W przypadku tego wskaźnika w związku z niemożliwością uzyskania danych za rok 2014 zdecydowaliśmy się wyjątkowo wykorzystać dostępne dane za rok 2015. Jednocześnie z analizy za rok 2015 wyłączyliśmy dane dotyczące okresu oficjalnej kampanii wyborczej, z uwagi na to, że jest to czas specyficzny, nietypowy z punktu widzenia codziennego funkcjonowania mediów publicznych – zgodnie z założeniem dotyczącym wyboru lat dla reszty pomiarów.
Wartość	0-1 – im wyższa wartość, tym lepsza ocena jakości rządzenia.
Źródło	Sprawozdania TVP S.A.
17.	Poparcie dla partii politycznych tworzących rząd (rozliczalność wertykalna).
Opis	Realne (wyrażone w wartościach bezwzględnych) poparcie dla rządu wskazuje, czy <i>per saldo</i> partia rządząca straciła, zyskała czy zachowała głosy. Wskaźnik ten bazuje na danych z sondaży CBOS, które przy pomocy technik statystycznych zostały przeliczone do realnej wartości frekwencji. Wartością referencyjną dla ważenia zbioru danych jest frekwencja wyborcza z kolejnych wyborów parlamentarnych.
Wartość	Liczba bezwzględna (w mln wyborców). Im wyższa wartość, tym lepsza ocena jakości rządzenia.

Źródło	Sondaże poparcia partii politycznych Centrum Badania Opinii Społecznej.
TRANSPARENTNOŚĆ	
18.	Stosunek liczby interpelacji poselskich z lat objętych pomiarem, które pozostają bez odpowiedzi na koniec danej kadencji Sejmu, do liczby wszystkich interpelacji złożonych w danym roku.
Opis	Interpelacja to jeden z podstawowych instrumentów, jaki mają posłowie, żeby kontrolować funkcjonowanie rządu. Nieudzielenie odpowiedzi na interpelację oznacza brak informacji i osłabia zdolności kontrolne władzy ustawodawczej wobec władzy wykonawczej, a więc także transparentność działania rządu, ponieważ obywatele mają mniejszą szansę dowiedzieć się za pośrednictwem swoich reprezentantów, jak działa rząd.
Wartość	0–1 – im niższa wartość, tym lepsza ocena jakości rządzenia.
Źródło	Strony Sejmu RP.
19.	Odsetek członków Rady Ministrów publikujących swoje kalendarze.
Opis	Publikowanie on-line kalendarzy funkcjonariuszy publicznych (praktykowane np. w Komisji Europejskiej) jest nie tylko elementem wysokich standardów transparentności, ale też pozwala się zorientować, z kim i w jakiego rodzaju spotkania angażują się członkowie rządu (może to być też forma kontroli działalności lobbingsowej).
Wartość	0–1 – im wyższa wartość, tym lepsza ocena jakości rządzenia.
Źródło	Strony ministerstw i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.
20.	Odsetek ministerstw (w tym KPRM) publikujących wykazy umów cywilnoprawnych.
Opis	Podpisywanie umów cywilnoprawnych na wykonanie prac dla instytucji rządowych często jest sposobem na wydawanie publicznych pieniędzy w sposób niewynikający z przesłanek merytorycznych, ale po to, żeby wynagrodzić osoby politycznie lub personalnie związane z obozem rządzącym. Proaktywne publikowanie tych dokumentów zwiększa transparentność i ułatwia społeczną kontrolę nieprawidłowości tego rodzaju, a także pomaga zapobiegać korupcji.
Wartość	0–1 – im wyższa wartość, tym lepsza ocena jakości rządzenia.
Źródło	jw.

Zgromadzenie danych dla obliczenia tych wskaźników, choć teoretycznie dokumenty źródłowe powinny być dostępne, nie było łatwe. Dokumenty (np. sprawozdania roczne poszczególnych organów) zmieniały swoją strukturę, część danych prezentowano w czasie odmiennie. Zgromadzenie surowych danych wymagało wiele uwagi i kil-

kukrotnej weryfikacji. Wykonanie tych obliczeń byłoby o wiele łatwiejsze, gdyby organy państwa oprócz sprawozdań publikowały po prostu dane źródłowe, na podstawie których same je przygotowywały. To pierwszy problem, na jaki się natknęliśmy, przygotowując raport.



Kolejnym problemem okazała się niedostępność niektórych informacji. Indeks mógłby być dokładniejszy, gdyby istniało więcej danych publicznych pozwalających na lepsze obliczenie wskaźników lub stworzenie kolejnych. Przykładowo jedną z interesujących informacji, którą można byłoby wykorzystać do stworzenia kolejnego wskaźnika monopolizacji i uznaniowości władzy, mogłaby być liczba fundacji Skarbu Państwa i funduszy celowych zależnych od państwa, ale nieujmowanych w ustawie budżetowej. Jednak takie dane (np. wiarygodny wykaz fundacji Skarbu Państwa i funduszy pozabudżetowych) nie istnieją lub nie sposób ich znaleźć, gdy chce się dokonać historycznych obliczeń. Informacje te można próbować pozyskać niemal wyłącznie z opracowań, raportów itp., które jednak różnią się od siebie.

Innym problemem jest niemożność uzyskania danych, kiedy występuje się z wnioskiem o informację publiczną – w szczególności gdy dotyczy to danych historycznych, np. z 2014 roku. Centrum Informacyjne Rządu, zapytane o możliwość uzyskania dostępu do danych dotyczących funkcjonowania ministerstw i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów sprzed 2017 roku, odpowiedziało, że dane te zostały zarchiwizowane po ujednoliceniu stron internetowych rządu w latach 2018–2019, a ewentualne uzyskanie informacji z tego zbioru kwalifikuje się jako wniosek o informację przetworzoną, na którą można oczekiwać bardzo długo, bez gwarancji jej uzyskania. Jedno z ministerstw na wniosek o udostępnienie konkretnego pliku z 2014 roku, który znajdował się wówczas na stronach tego ministerstwa, odpowiedziało, że archiwum danych z tego roku już nie istnieje i nie da się uzyskać dostępu do żądanego pliku. Z tego powodu w raporcie nie uwzględniliśmy kilku wskaźników, których obliczenie zależało wyłącznie od możliwości uzyskania dostępu do informacji publicznych dotyczących roku 2014, które najwyraźniej już po prostu nie istnieją. Były to następujące wskaźniki:

- stosunek liczby pracowników ministerstw w radach nadzorczych strategicznych

przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo do liczby wszystkich osób zasiadających w radach nadzorczych;

- liczba decyzji ministra o delegowaniu i odwołaniu z delegacji sędziów;
- stosunek liczby pozytywnych odpowiedzi na wnioski o dostęp do informacji publicznej, których w ustawowym terminie (do 14 dni) udzieliły poszczególne ministerstwa i KPRM, do liczby wszystkich wniosków w danym roku;
- stosunek liczby odmów udzielenia informacji publicznej przez poszczególne ministerstwa i KPRM do liczby wszystkich wniosków w danym roku.

Z podobnych względów nie ujęliśmy też innego wskaźnika, proponowanego przez jednego z recenzentów Indeksu, dotyczącego spotkań Rady Dialogu Społecznego. Rada nie istniała bowiem w 2014 roku, a jej poprzedniczka – Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych – w tym roku nie działała na skutek bojkotu central związkowych i nie publikowała żadnych danych o swojej działalności.

Powyższe planowane przez nas wskaźniki oceny dobrego rządzenia nie mogły zostać wykorzystane w tej edycji Indeksu. Być może da się je wykorzystać w kolejnych edycjach, które już nie będą odnosić się do tak odległej historii.

Dziękujemy serdecznie Recenzentkom i Recenzentom koncepcji oraz metodologii Indeksu za kierunkową, pozytywną ocenę, a także Konsultantkom i Konsultantom wstępnych wersji Indeksu. Szczegółowe, cenne wskazówki odnoszące się do modyfikacji metodologii, zmiany czy dodania nowych wskaźników wykorzystamy w kolejnej jego edycji – harmonogram prac nie pozwolił uwzględnić ich w tej pierwszej, prototypowej edycji.

Fundacja im. Stefana Batorego
Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 48 22 536 02 00
fax 48 22 536 02 20

batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl
facebook.com/FundacjaBatorego
twitter.com/BatoryFundacja