SIGMA
Creating Change Together

A joint initiative of the OECD and the EU,
principally financed by the EU

Zasady Administracji Publicznej

Dokument wydany za zgodą Karen Hill, Dyrektor Programu SIGMA

Dokument ten został opracowany przy wsparciu finansowym Unii Europejskiej.Nie reprezentuje oficjalnego stanowiska UE i OECD, ich państw członkowskich ani beneficjentów uczestniczących w programie SIGMA. Przedstawione opinie i argumenty przedstawiają stanowisko autorów.

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

Ponieważ SIGMA jest częścią Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), te same warunki korzystania określone przez Organizację, mają zastosowanie do jej publikacji http://www.oecd.org/termsandconditions./

SPIS TREŚCI

WSTĘP 5

STRATEGICZNE PODSTAWY REFORMY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ 8

Kluczowe wymaganie: Istnieje uznane przywództwo reform; strategiczny plan definiuje reformy wdrażane w sposób sekwencyjny, według priorytetów ważności, w sposób uwzględniający możliwości finansowe państwa. 8
Zasada 1: Rząd opracował i przyjął plan reformy administracji publicznej, który uwzględnia główne wyzwania. 9
Zasada 2: Reforma administracji publicznej jest wdrażana z determinacją; wyniki reformy są określone i regularnie monitorowane. 9
Zasada 3: Zagwarantowana jest stabilność finansowa reformy administracji publicznej. 10
Kluczowe wymaganie: Mechanizmy zarządzania reformą administracji publicznej umożliwiają kierowanie i sterowanie reformami, określają odpowiedzialność za wdrażanie i gwarantują fachowość kadry niezbędnej do implementacji reform. 11
Zasada 4: Istnieją solidne i dobrze funkcjonujące struktury koordynacji reformy administracji publicznej, zarówno na poziomie politycznym i administracyjnym, które sterują i zarządzają procesem planowania i wdrażania reformy. 11
Zasada 5: Jedna wiodąca instytucja, wyposażona w obdarzona odpowiednimi uprawnieniami, jest odpowiedzialna za zarządzanie procesem reformy. Inne instytucje biorące udział w reformie mają określone uprawnienia odnośnie do wdrażania reform i jasno zdefiniowaną odpowiedzialność. 12

KSZTAŁTOWANIE POLITYKI PAŃSTWA I KOORDYNACJA 14

Kluczowe wymaganie: Instytucje centrum rządu wypełniają wszystkie funkcje niezbędne dla dobrze zorganizowanego, spójnego i kompetentnego systemu kształtowania polityki państwa. 15
Zasada 1: Instytucje centrum rządu wypełniają wszystkie funkcje niezbędne dla dobrze zorganizowanego, spójnego i kompetentnego systemu kształtowania polityki państwa. 15
Zasada 2: Odpowiednia instytucja przyjmuje, wdraża i koordynuje przejrzyste procedury horyzontalne do zarządzania krajowymi aspektami integracji europejskiej. 16
Kluczowe wymaganie: Planowanie polityki państwa jest spójne, zgodne możliwościami finansowymi państwa, i gwarantuje, że rząd jest w stanie osiągnąć zamierzone cele. 17
Zasada 3: Istnieje mechanizm średnioterminowego planowania polityki z jasno określonymi celami rządu jako całości, zgodnie z możliwościami finansowymi państwa. Polityki sektorowe są uzgodnione z celami rządu i są spójne ze średnioterminowym planowaniem budżetowym. 17
Zasada 4: Istnieje spójny system planowania średnioterminowego wszystkich procesów istotnych ze względu na integrację europejską, który jest zintegrowany z planowaniem polityki krajowej. 17
Zasada 5: Regularny monitoring dokonań rządu umożliwia kontrolę publiczną i gwarantuje zdolność rządu do osiągania zaplanowanych celów 18
Kluczowe wymaganie: Decyzje rządowe (w tym: związane z legislacją) są przejrzyste, poprawnie legislacyjne i dostępne publicznie. Prace rządu kontroluje parlament. 19
Zasada 6: Decyzje rządu przygotowywane są w sposób przejrzysty, są oparte na fachowym materiale przygotowanym przez aparat administracyjny, z zagwarantowaniem ich poprawności legislacyjnej. 19
Zasada 7: Parlament kontroluje kształtowanie polityki państwa przez rząd 19
Kluczowe wymaganie: Włączające i oparte na faktach kształtowanie polityki i przygotowywanie legislacji umożliwia osiągnięcie zamierzonych celów polityki 20
Zasada 8: Struktura organizacyjna ministerstw, przyjęte procedury i zasoby kadrowe powinny sprawiać, że przyjęte polityki i akty prawne są zgodne z celami rządu i możliwe do wdrożenia. 21
Zasada 9: Procedury integracji europejskiej i organizacja instytucji są integralną częścią procesu kształtowania polityki państwa i powinny gwarantować systematyczną i terminową transpozycję prawa wspólnotowego. 21

Zasada 10: Kształtowanie polityki i przygotowywanie aktów prawnych jest oparte na danych empirycznych. Ministerstwa regularnie przygotowują ocenę skutków regulacji. 22
Zasada 11: Dziedziny polityki i akty prawne są przygotowywane w sposób włączający, aby umożliwić aktywne uczestnictwo społeczeństwa z zachowaniem koordynacji ze strony rządu. 22
Zasada 12: Legislacja jest spójna pod względem struktury, stylu i języka; wszystkie ministerstwa przestrzegają wymogów poprawnej legislacji; prawo jest publicznie dostępne. 23

SŁUŻBA PUBLICZNA I ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI 25

Kluczowe wymaganie: Zakres działania i organizacja służby publicznej są jasno zdefiniowane i stosowane w praktyce dzięki istnieniu odpowiedniej polityki państwa wobec służby publicznej, a także przyjętych ram prawnych i instytucjonalnych. 27
Zasada 1: Zakres działania i organizacja służby publicznej są zdefiniowane w jasny i adekwatny sposób, a przepisy w tym zakresie są stosowane w praktyce. 27
Zasada 2: Polityki państwowe i ramy prawne regulujące profesjonalną i działającą zgodnie z zasadami służbę publiczną są określone i są wdrażane w praktyce; ramy instytucjonalne stwarzają warunki dla spójnego i efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi w całej służbie publicznej. 28
Kluczowe wymaganie: Profesjonalizm służby publicznej jest zapewniony poprzez dobre praktyki zarządzania, w tym zarządzania zasobami ludzkimi. 29
Zasada 3: Rekrutacja urzędników jest oparta na kryteriach merytorycznych i zapewnia równe traktowanie na wszystkich etapach; zdarzenia mogące spowodować degradację lub rozwiązanie stosunku pracy są jasno zdefiniowane. 29
Zasada 4: Niedopuszczalne są bezpośrednie lub pośrednie naciski polityczne na kadrę kierowniczą służby cywilnej. 30
Zasada 5: Poziom wynagrodzeń urzędników publicznych jest związany z klasyfikacją stanowisk pracy. Zasady wynagradzania są uczciwe i przejrzyste. 30
Zasada 6: W służbie publicznej zapewnione są warunki dla zawodowego rozwoju. Obejmuje to następujące elementy oparte na obiektywnych i przejrzystych kryteriach wiedzy i kompetencji: regularne szkolenia, uczciwą ocenę pracy, mobilność oraz awans. 31
Zasada 7: W celu przeciwdziałania korupcji oraz wzmocnienia dyscypliny w służbie publicznej jest promowana etyka zawodowa. 31

ODPOWIEDZIALNOŚĆ 33

Kluczowe wymaganie: Obecność odpowiednich mechanizmów mających na celu zapewnienie odpowiedzialności organów administracji państwowej, w tym odpowiedzialności prawnej i przejrzystości. 34
Zasada 1: Ogólna struktura organizacyjna rządu centralnego jest racjonalna, odnosi się do odpowiednich polityk i rozporządzeń, i zapewnia właściwą odpowiedzialność zarówno wewnętrzną, jak i wobec systemu politycznego, wymiaru sprawiedliwości, nadzoru społecznego i niezależnego. 34
Zasada 2: Prawo dostępu do informacji publicznej zapisane jest w ustawodawstwie i jest konsekwentnie stosowane w praktyce. 34
Zasada 3: Istnieją i funkcjonują mechanizmy chroniące zarówno prawo jednostki do dobrej administracji, jak i interes publiczny. 35
Zasada 4: Wewnętrzne odwołania administracyjne i kontrole sądowe gwarantują sprawiedliwe traktowanie w sporach administracyjnych. 36
Zasada 5: Organy władzy publicznej ponoszą odpowiedzialność prawną w przypadku nieprawidłowości i gwarantują odszkodowanie lub odpowiednią kompensację. 36

ŚWIADCZENIE USŁUG 38

Kluczowe wymaganie: Administracja jest ukierunkowana na obywatela; zapewnione są jakość i dostępność usług publicznych. 40
Zasada 1: Obecność i wdrażanie polityki administracji państwowej ukierunkowanej na obywatela. 40
Zasada 2: Dobra administracja jest kluczowym celem polityki stanowiącym podstawę świadczenia usług publicznych, zapisanym w prawie i konsekwentnie stosowanym w praktyce. 41
Zasada 3: Obecność mechanizmów zapewnienia jakości usług publicznych. 41

Zasada 4: Zapewnienie dostępu do usług publicznych.....42
ZARZĄDZANIE FINANSAMI PUBLICZNYMI..... 44
Kluczowy wymóg: Zasady stosowane w rachunkowości i sprawozdawczości zapewniają przejrzystość i publiczną kontrolę finansów publicznych. Zarządzanie zarówno płynnością, jak długiem odbywa się centralnie i jest uregulowane przepisami prawa.....46
Zasada 1: Rząd ogłasza wieloletni ramowy plan finansowy sektora instytucji rządowych i samorządowych, który jest oparty na wiarygodnych prognoza i obejmuje co najmniej trzyletni horyzont. Wszystkie instytucje publiczne planują swoje budżety w ramach określonych tym planem.....46
Zasada 2: Budżet jest formułowany zgodnie z krajowymi normami prawnymi i obejmuje wszystkie wydatki. Przyjęte limity wydatków są spójne z limitami określonymi wieloletnim ramowym planem finansowym i przestrzega się ich w trakcie wykonywania budżetu.....47
Kluczowy wymóg: Zasady stosowane w rachunkowości i sprawozdawczości zapewniają jawność i przejrzystość finansów publicznych. Zarządzanie zarówno płynnością jak długiem odbywa się centralnie i jest uregulowane przepisami prawa.....48
Zasada 3: Ministerstwo Finansów lub inny organ centralny centralnie zarządza wydatkowaniem środków z jednego rachunku budżetu państwa i odpowiada za zapewnienie płynności.....48
Zasada 4: Istnieje i jest stosowana w praktyce jasna strategia zarządzania długiem publicznym, dzięki której jest przestrzegany założony poziomu długu publicznego, a koszty obsługi zadłużenia są utrzymywane na właściwym poziomie.....49
Zasada 5: Zapewniona jest przejrzystość budżetu i jego zewnętrzna kontrola 50
Kluczowy wymóg: Krajowe zasady kontroli zarządczej są zgodne z zasadami Unii Europejskiej i są stosowane w całym sektorze publicznym.....51
Zasada 6: Zasady kontroli zarządczej określają uprawnienia i obowiązki oraz zasady działania w jednostkach sektora finansów publicznych. Zasady te są zgodne z ogólnymi przepisami dotyczącym zarządzania finansami publicznymi i funkcjonowania administracji publicznej. 51
Zasada 7: Każda jednostka sektora finansów publicznych wdraża kontrolę zarządczą zgodnie z dokumentami określającymi politykę w tym obszarze.....52
Kluczowy wymóg: W sektorze publicznym funkcjonuje audyt wewnętrzny. Audyty są przeprowadzane zgodnie z międzynarodowymi standardami.....53
Zasada 8: Krajowe zasady działania audytu wewnętrznego są zgodne z międzynarodowymi standardami, a ich stosowanie przez jednostki sektora finansów publicznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi przepisami regulującymi działanie administracji publicznej i zarządzania finansami publicznymi.....53
Zasada 9: Każda instytucja publiczna prowadzi audyt wewnętrzny zgodnie z ogólną polityką audytu wewnętrznego stosowaną do tej instytucji.....54
ZAMÓWIENIA PUBLICZNE..... 55
Kluczowe wymaganie: zamówienia publiczne są regulowane prawidłowo wdrażanymi procedurami, które są zgodne z zasadami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i prawem Unii Europejskiej, i wspierane przez kompetentne instytucje, dysponujące odpowiednimi zasobami. 55
Zasada 10. Przepisy dotyczące zamówień publicznych (włączając koncesje i partnerstwo publiczno-prywatne) są zgodne z *acquis*, lecz również uwzględniają obszary nieobjęte szczegółowymi wymaganiami *acquis*. Przepisy te są zharmonizowane z innymi elementami systemu prawnego i są właściwie wdrażane.56
Zasada 11. Na poziomie administracji centralnej istnieją instytucje właściwe dla opracowywania, wdrażania i monitorowania polityki w zakresie zamówień publicznych w sposób skuteczny i wydajny.....57
Kluczowe wymaganie: w przypadku domniemanych naruszeń przepisów o udzielaniu zamówień publicznych pokrzywdzone strony mogą dochodzić sprawiedliwości poprzez niezależny, przejrzysty, skuteczny i sprawny system odwoławczy. 58
Zasada 12: System odwoławczy jest w zgodzie z zasadami *acquis* dotyczącymi niezależności, rzetelności i przejrzystości i gwarantuje szybkie i kompetentne decyzje w zakresie odwołań i sankcji. 58
Kluczowe wymaganie: Zamawiający dysponują odpowiednią kadrą i udzielają zamówień w zgodzie z odpowiednimi przepisami i wymaganiami sprawdzonej praktyki, działając w warunkach otwartego i konkurencyjnego rynku. 59

Zasada 13: Praktyka zamówień publicznych jest zgodna z fundamentalnymi zasadami równego dostępu, niedyskryminacji, proporcjonalności i przejrzystości, gwarantując najbardziej sprawne wykorzystanie środków publicznych przy zastosowaniu nowoczesnych metod i technik zamówieniowych. 59
Zasada 14: Zamawiający posiadają odpowiednie możliwości i praktyczne narzędzia i wytyczne, by zagwarantować profesjonalne zarządzanie pełnym cyklem zamówienia. 60
Kluczowy wymóg: Konstytucja i inne przepisy prawa gwarantują niezależność Najwyższej Izby Kontroli oraz określają jej uprawnienia i organizację w taki sposób, by mogła wypełniać swój mandat autonomicznie i w zgodzie z międzynarodowymi standardami stosowanymi w pracy takich organów, dzięki czemu wysokiej jakości kontrole mają wpływ na to, jak działa sektor publiczny 61
Zasada 15: Niezależność, uprawnienia i organizacja Najwyższej Izby Kontroli są określone i chronione przez Konstytucję i inne przepisy prawa. Przepisy te są przestrzegane. 62
Zasada 16: Najwyższa Izba Kontroli działa w sposób apolityczny i obiektywny oraz stosuje standardy pozwalające uzyskać wysoką jakość przeprowadzanych kontroli, dzięki czemu mają one wpływ na to, jak działa sektor publiczny 63

WSTĘP

Reforma administracji publicznej ma fundamentalne znaczenie dla procesu integracji z Unią Europejską

Dobrze funkcjonująca administracja publiczna jest warunkiem koniecznym dla przejrzystego i skutecznego zarzadzania publicznego. Jest podstawą funkcjonowania państwa, która determinuje zdolność rządu do dostarczania usług publicznych i stymulowania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego. Odgrywa ona także istotną rolę w procesie integracji europejskiej poprzez stwarzanie warunków do wdrażania ważnych reform i do prowadzenia skutecznych negocjacji w sprawie wstąpienia do UE. Zatem, kryteria związane z akcesją do UE, podkreślają potrzebę budowania administracji publicznej działającej zgodnie z zasadami dobrej administracji i zdolnej do skutecznej transpozycji i wdrażania prawa wspólnotowego.

Komisja Europejska mocniej wzmocniła znaczenie reformy administracji publicznej poprzez określenie 6 głównych obszarów reformy i poprzez jej włączenie w proces rozszerzenia UE[1], dzięki funkcjonowaniu Grup Specjalnych poświęconych reformie administracji publicznej (PAR Special Groups) i dzięki mocniejszemu powiazaniu z negocjacjami akcesyjnymi. Te 6 obszarów reform określonych przez Komisję Europejską stanowi podstawę Zasad Administracji Publicznej, które zostały opisane poniżej.

Cele i zakres Zasad Administracji Publicznej

Zasady definiują pojęcie dobrego zarządzania publicznego w praktyce oraz zawierają najistotniejsze wymagania, które powinny zostać spełnione przez państwa uczestniczące w procesie integracji europejskiej. Zasady zawierają także metodologię umożliwiającą regularny monitoring i analizę postępów we wdrażaniu Zasad oraz ustanawiają punkty odniesienia[2].

Koncepcja „dobrej administracji" była stopniowo definiowana przez państwa UE i jest włączona do Karty Praw Podstawowych UE[3]. Pojęcie „Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej" zostało określone przez SIGMA w 1999 r.[4] Zawiera ono następujące elementy: zaufanie do służby publicznej, przewidywalność i pewność stosowania prawa, odpowiedzialność administracji publicznej wobec prawa, a także jej otwartość i przejrzystość działań, jak również: kompetencje merytoryczne i menedżerskie, zdolność organizacyjną, stabilność finansową oraz współuczestnictwo społeczeństwa.

Pomimo, że kryteria dobrego rządzenia mają wymiar uniwersalny, poniższe Zasady zostały zaprojektowane z myślą o krajach starających się o wejście do UE oraz otrzymujących wsparcie UE w ramach Instrumentu Wsparcia Przedakcesyjnego. Wymogi prawa wspólnotowego, jak również zalecenia i instrukcje UE, stanowią główny element Zasad w obszarach, gdzie prawo wspólnotowe obowiązuje. W innych obszarach, Zasady czerpią ze standardów i wymagań międzynarodowych oraz z dobrych praktyk obserwowanych w państwach UE lub OECD. Dostosowanie się do tych fundamentalnych Zasad przez państwa jest spełnieniem minimalnych standardów dobrej administracji.

Znaczenie każdej z Zasad dla poszczególnych państw może się różnić w zależności od sposobu organizacji administracji, kultury administracyjnej, wyzwań stojących przed danym krajem oraz podejmowanych

---

1 "Strategia Rozszerzenia UE i Główne Wyzwania 2014 – 2015", Komunikat Komisji Europejskiej skierowany do Parlamentu Europejskiego, Rady UE, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: COM(2014) 700 wersja ostateczna, 8.10.2014, Bruksela.

2 Od tłumacza: fragmenty poświęcone metodologii monitoringu i postępów we wdrażaniu zasad zostały wyłączone z tekstu, który został przetłumaczony na j. polski. Są natomiast dostępne na stronie: http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf

3 Artykuł 41, Prawo do dobrej administracji. 1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. 2. Prawo to obejmuje: prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

4 Europejskie Zasady Administracji Publicznej, Publikacja SIGMA numer 27, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwdr7h-en.

uprzednio reform. Zasady umożliwiają ustanowienie jednolitych kryteriów we wszystkich państwach, pozostawiając jednocześnie pewną elastyczność w zakresie określenia wyzwań dla administracji i celów do osiągniecia.

Zasady dotyczą „administracji państwowej". To określenie jest szeroko stosowane w krajach bałkańskich i wskazuje na dwa główne elementy: „administrację publiczną" na poziomie „państwa (centralnym)". Zasady dotyczą także niezależnych instytucji określonych w konstytucjach, jak również parlamentów oraz władzy sądowniczej - w zakresie w jakim mają one uprawnienia nadzorcze wobec administracji państwowej.

Zakres w jakim kraj kandydujący lub potencjalny kandydat do wstąpienia do UE stosuje te Zasady w praktyce jest wyznacznikiem zdolności administracji państwowej do efektywnego wdrażania prawa wspólnotowego, zgodnie z kryteriami wyznaczonymi przez Radę Europejską w Kopenhadze (1993) i w Madrycie (1995).

1

Strategiczne Podstawy Reformy Administracji Publicznej

STRATEGICZNE PODSTAWY REFORMY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Osiągnięcie niezbędnego poziomu administracji publicznej wymaga reform w wielu obszarach polityki i administracji. Reformy, które są planowane i wdrażane w sposób doraźny i fragmentaryczny, mogą nie być w stanie dokonać oczekiwanych zmian w systemie zarządzania i ogólnej jakości funkcjonowania administracji publicznej. Aby osiągnąć zamierzone rezultaty, rząd powinien kierować wdrażaniem ogólnej wizji reformy i hierarchii priorytetów oraz koordynować te działania. Z tego powodu ważne jest podejście do reformy administracji publicznej w sposób sekwencyjny, zgodnie ze spójnym planem. Ważne jest również opracowanie planu reform z punktu widzenia rządu jako całości.

Reforma administracji publicznej jest w każdym kraju jedną z najważniejszych reform horyzontalnych, ponieważ stwarza podstawy dla wdrażania polityk sektorowych. Jest równie ważna dla krajów członkowskich Unii Europejskiej, krajów kandydujących i potencjalnie kandydackich, ponieważ umożliwia stworzenie systemu, który będzie solidną podstawą wdrażania prawa wspólnotowego.

Kraje rozwijają się z różnymi prędkościami, mają różne kultury rządzenia i różnią się swoim podejściem do wdrażania reformy administracji publicznej. Jednakże niektóre zasady mają uniwersalne zastosowanie we wszystkich krajach. Te zasady stanowią trzon Zasad Administracji Publicznej.

Kluczowe wymagania dotyczące „przywództwa reformy” i „funkcjonującego systemu zarządzania” stanowią centrum reformy administracji publicznej. Są niezbędnym warunkiem tego, żeby reformy były faktycznie wdrożone i nie pozostawały wyłącznie na papierze. Bieżący rozdział definiuje pięć zasad strategicznych podstaw reformy administracji publicznej.

Kluczowe wymaganie: Istnieje uznane przywództwo reform; strategiczny plan definiuje reformy wdrażane w sposób sekwencyjny, według priorytetów ważności, w sposób uwzględniający możliwości finansowe państwa.

Czynnikiem decydującym o sukcesie wdrażania reform jest to, czy przywództwo reform umiejscowione jest na najwyższym poziomie politycznym lub administracyjnym. Warunkiem udanego wdrażania reformy administracji publicznej jest porozumienie kluczowych decydentów w kraju co do celów reformy (i ich wspólne zobowiązanie do jej wdrażania), jak i ich wspólna wola rozwijania sprawnie funkcjonującej administracji publicznej jako warunku niezbędnego dla realizacji zobowiązań wobec obywateli, biznesu i partnerów zewnętrznych.

Kolejnym warunkiem reformy administracji publicznej, oprócz przywództwa na najwyższym poziomie rządowym, jest przyjęcie dokumentów planistycznych (planów strategicznych i biznesowych), które określą klarowny harmonogram wdrażania poszczególnych reform. Owe dokumenty planistyczne powinny zawierać przekład zamierzeń określonych na poziome politycznym na język klarownie definiowanych celów, określać wskaźniki umożliwiające pomiar osiągnięcia owych celów, określić działania i instytucje odpowiedzialne za ich realizację, przydzielić odpowiednie środki i zawierać inne informacje niezbędne dla wdrażania reformy. Po przyjęciu dokumentów planistycznych reformy ich implementacja powinna być wsparta odpowiednim finansowaniem. Ogólne wdrażanie reformy powinno być monitorowane na podstawie danych odnoszących się do uprzednio zdefiniowanych wskaźników.

Zasada 1: Rząd opracował i przyjął plan reformy administracji publicznej, który uwzględnia główne wyzwania.

1. Główni uczestnicy podzielają tę samą spójną wizję reformy administracji publicznej, włączając definicję głównych wyzwań, celów i kroków niezbędnych dla poprawy.
2. Reforma administracji publicznej jest jednym z priorytetów rządowych, wymienionym w dokumentach rządowych (plan pracy rządu, expose Premiera, średnioterminowa perspektywa budżetowa).
3. Dokumenty planistyczne reformy są kompletne i wyczerpujące, uwzględniają wszystkie niezbędne obszary reform i jasno wskazują powiązania pomiędzy poszczególnymi obszarami.
4. Cele i kroki reformy zdefiniowane w dokumentach planistycznych są spójne z priorytetami określonymi w planie pracy rządu.
5. Te same cele reformy administracji publicznej i kroki dla ich osiągnięcia są konsekwentnie odzwierciedlone w innych dokumentach programowych w poszczególnych obszarach (np. w strategii i programie integracji europejskiej).
6. Dokument programowy (lub dokumenty programowe) przyjęty przez Rząd określa klarowny plan wdrożenia reformy administracji publicznej – dla całości reformy administracji lub jej poszczególnych elementów.
7. Dokumenty planistyczne reformy opisują główne działania reformistyczne unikając opisywania rutynowych aktywności i działań administracji, które nie prowadzą do poprawy.
8. W celu zagwarantowania wdrożenia reformy dokumenty planistyczne powinny zawierać wszystkie niezbędne informacje, to jest: cele reformy, wskaźniki osiągnięcia celów, działania, koszty, instytucje odpowiedzialne, ramy czasowe implementacji oraz wymagania dotyczące monitoringu i oceny.

Zasada 2: Reforma administracji publicznej jest wdrażana z determinacją; wyniki reformy są określone i regularnie monitorowane.

1. Cele i wyniki reformy są określone w dokumentach planistycznych.
2. Dokumenty planistyczne, które są wdrożeniem rządowej polityki reformy, określają zestaw wskaźników (dostosowanych do celów), które monitorują postęp implementacji lub niepowodzenie reformy.
3. Wskaźniki są mierzalne, oparte na celach, i umożliwiają określenie odpowiedzialności instytucji i osób nimi kierujących.
4. System zbierania danych związanych ze wszystkimi określonymi wskaźnikami reformy administracji publicznej umożliwia ministrom i urzędnikom dostęp do aktualnych i dokładnych danych.
5. Sprawozdania dotyczące postępu reformy administracji publicznej są opracowywane co najmniej raz w roku. Sprawozdania te są dostępne publicznie. Sprawozdania te stanowią podstawę dla kierownictwa politycznego i administracyjnego do dyskusji o implementacji.
6. Sterowanie reformą i przegląd strategii są scentralizowane.
7. Społeczeństwo obywatelskie i środowisko przedsiębiorców są włączone w proces monitoringu. Mają możliwość przedstawiania swojego stanowiska na temat wskaźników implementacji i wyzwań związanych z wdrażaniem reformy.

Zasada 3: Zagwarantowana jest stabilność finansowa reformy administracji publicznej.

1. Działania i środki określone w dokumentach planistycznych zawierają informacje o zasobach (ludzkich i finansowych) niezbędnych do implementacji. Dla zagwarantowania stabilności reformy, dodatkowe wydatki powinny być podzielone na koszty stałe i czasowe.
2. Dla zagwarantowania stabilności reformy szacunek kosztów powinien określać udział pomocy zagranicznej, i wskazywać darczyńców oraz spodziewane finansowanie ze środków budżetowych.
3. Średniookresowa perspektywa budżetowa uznaje reformę administracji publicznej za jeden z priorytetów rządowych i określa wysokość środków przeznaczonych na reformę. Ta kwota jest zgodna z budżetem przeznaczonym na reformę administracji publicznej w centralnych dokumentach planistycznych lub w osobnej strategii administracji publicznej.
4. Finansowe szacunki kosztów reform wymagających pomocy Unii Europejskiej są zgodne z budżetem przeznaczonym na sektor reformy administracji publicznej w programie pomocy przedakcesyjnej.

Kluczowe wymaganie: Mechanizmy zarządzania reformą administracji publicznej umożliwiają kierowanie i sterowanie reformami, określają odpowiedzialność za wdrażanie i gwarantują fachowość kadry niezbędnej do implementacji reform.

Przewodzenie reformie administracji publicznej wymaga aktywnego i stałego uczestnictwa najwyższych szczebli ministerialnych i urzędniczych w definiowaniu, planowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu tej sfery. Jako polityka horyzontalna, reforma administracji publicznej dotyka wszystkich aspektów administracji publicznej, włączając poziom zatrudnienia, duplikacje funkcji, pomiar wskaźników, sprawność i skuteczność. Z tego powodu jest ważne, aby reforma administracji publicznej była zarządzana odgórnie.

Przejrzysta i dobrze funkcjonująca struktura zarządzania i koordynacji reformą administracji publicznej jest warunkiem koniecznym skutecznego wdrożenia planów rządowych w tym zakresie. Solidny mechanizm wymiany informacji powinien zapewniać stały przepływ informacji analitycznych pomiędzy ministrami a urzędnikami, umożliwiając podejmowanie decyzji o dalszych krokach w oparciu o informacje. Dodatkowo ministrowie muszą informować obywateli o postępie i osiągnięciach reformy, w zgodzie ze strategią lub planem komunikacji. Poszczególne instytucje powinny mieć jasno określone funkcje i zakres odpowiedzialności odnośnie do przygotowywania, zatwierdzania, wdrażania, monitorowania, raportowania i oceny reformy administracji publicznej.

Kluczem do sukcesu są osoby odpowiedzialne za zarządzanie strategiczne i bieżące, koordynację i wdrażanie reformy administracji publicznej. To ich przywództwo, motywacja, doświadczenie i wiedza decydują o jakości dokumentów planistycznych, aktów prawnych, dokumentów analitycznych – i o jakości zarządzania implementacją.

Zasada 4: Istnieją solidne i dobrze funkcjonujące struktury koordynacji reformy administracji publicznej, zarówno na poziomie politycznym i administracyjnym, które sterują i zarządzają procesem planowania i wdrażania reformy.

1. Na poziomie politycznym istnieje sformalizowane forum dyskusji i podejmowania decyzji poświęcone zarządzaniu reformą administracji publicznej. Podczas regularnych spotkań dokonuje się przeglądu postępu i inicjuje niezbędne zmiany. Takim sformalizowanym miejscem dyskusji mogą być również regularne posiedzenia rządu.
2. W celu wsparcia dyskusji i podejmowania decyzji przez forum polityczne istnieje sformalizowana koordynacyjna struktura administracyjna. Zajmuje się ona sprawami operacyjnymi reformy administracji publicznej, dostarcza regularne raporty na temat wdrażania reformy, identyfikuje przeszkody i opracowuje sposoby ich przezwyciężenia.
3. Wszyscy główni uczestnicy reformy administracji publicznej są reprezentowani w strukturach koordynacyjnych. Organizacje pozarządowe są regularnie zapraszane do konsultacji, stosownie do ich zakresu działania i kompetencji.
4. Funkcje i zakres odpowiedzialności struktur koordynujących i zarządzających reformą na poziomie politycznym i administracyjnym są jasno zdefiniowane i przestrzegane w praktyce.
5. Funkcje sekretariatu wspierającego struktury koordynujące i zarządzające reformą są wypełniane przez ministerstwo lub inną instytucję, której statutowym zadaniem jest ogólna koordynacja reformy administracji publicznej.

Zasada 5: Jedna wiodąca instytucja, wyposażona w obdarzona odpowiednimi uprawnieniami, jest odpowiedzialna za zarządzanie procesem reformy. Inne instytucje biorące udział w reformie mają określone uprawnienia odnośnie do wdrażania reform i jasno zdefiniowaną odpowiedzialność.

1. Stosowny akt prawny określa jedną wiodącą instytucję jako generalnie odpowiedzialną za kierowanie reformą i jej koordynację oraz wdrażanie. Ta instytucja posiada uprawnienia niezbędne do wykonywania tych funkcji.
2. Podział funkcji i zakresu odpowiedzialności pomiędzy instytucje zaangażowane w realizację reformy administracji publicznej jest klarowny. Te funkcje nie nakładają się nie siebie ani się nie pokrywają.
3. Instytucje uczestniczące we wdrażaniu reformy administracji publicznej są świadome swoich funkcji i zakresu odpowiedzialności i posiadają uprawnienia do wykonywania tych funkcji.
4. Osoby wyznaczone do zarządzania i koordynacji reformą administracji publicznej posiadają odpowiednie doświadczenie. Posiadają wiedzę i umiejętności w zakresie komunikacji, pracy zespołowej, myślenia konceptualnego, analitycznego i kreatywnego, rozwoju, planowania i organizacji. Osoby te przechodzą regularne szkolenie.

Kształtowanie Polityki Państwa i Koordynacja

KSZTAŁTOWANIE POLITYKI PAŃSTWA I KOORDYNACJA

Przygotowania do akcesji i członkostwa muszą mieć oparcie w takich strukturach i zdolnościach do planowania, przygotowywania, koordynacji i wdrażania polityki, które:

- umożliwiają spójne planowanie i koordynowanie działań rządu, z uwzględnieniem ustalania priorytetów związanych z integracją europejską,
- generują poważne i spójne polityki, które są realistyczne kosztowo, ekonomicznie efektywne i finansowo zrównoważone,
- uwzględniają proces konsultacji z podmiotami wewnętrznymi i zewnętrznymi,
- gwarantują, że poszczególne dziedziny polityki są właściwie wdrażane, komunikowane i monitorowane,
- wspierają transpozycję i implementację prawa wspólnotowego we wszystkich sektorach,
- kładą fundamenty pod skuteczność funkcjonowania w Unii Europejskiej w charakterze państwa członkowskiego.

Zasady Administracji Publicznej opisują szczegółowo powyższe wymagania. Niniejszy rozdział określa cztery wymagania kluczowe i 12 zasad szczegółowych, które mają zapewnić wysoką jakość polityki i przygotowywania do przystąpienia do UE i członkostwa w niej. W toku integracji europejskiej te wymagania winny ulec wzmocnieniu, stosownie do postępu integracji. W związku z tym niniejsze Zasady wprowadzają niezbędne rozróżnienia pomiędzy różnymi fazami i wymaganiami integracji.

Kluczowe wymaganie: Instytucje centrum rządu wypełniają wszystkie funkcje niezbędne dla dobrze zorganizowanego, spójnego i kompetentnego systemu kształtowania polityki państwa.

Powinna istnieć odpowiednia architektura instytucjonalna centrum rządu dla planowania i koordynacji polityki. Ta architektura powinna umożliwiać dobrze zorganizowany i kompetentnie funkcjonujący system stanowienia polityki. Pojęcie „centrum rządu" jest definiowane poprzez wskazanie zadań zwyczajowo wykonywanych w ramach planowania, koordynacji i przygotowywania polityki poprzez: kancelarię/sekretariat rządu, ministerstwo finansów, instytucję odpowiedzialną za poprawność legislacyjną i instytucję odpowiedzialną za integrację europejską. Układ instytucjonalny wewnątrz i pomiędzy tymi instytucjami nie powinien zawierać luk, dublowania, i nie powinien być zanadto fragmentaryczny. Centrum rządu powinno posiadać zarówno uprawnienia, jak i zdolność do wykonywania zadań związanych z ogólnym zarządzaniem systemem politycznym. Powinien również posiadać rzeczywistą zdolność do wdrażania i egzekwowania przestrzegania przepisów prawa.

Zasada 1: Instytucje centrum rządu wypełniają wszystkie funkcje niezbędne dla dobrze zorganizowanego, spójnego i kompetentnego systemu kształtowania polityki państwa.

1. System prawny przypisuje następujące funkcje do określonych instytucji centrum rządu (które posiadają uprawnienia i zdolność do ich wdrażania):
   - koordynacja i przygotowanie posiedzeń rządu,
   - zapewnienie poprawności legislacyjnej,
   - koordynacja przygotowywania i zatwierdzania strategicznych priorytetów rządu i planów pracy,
   - koordynacja zgodności zawartości decyzji rządowych z polityką państwa (w tym definiowanie procesu przygotowywania polityki i zapewnianie zgodności z priorytetami rządu),
   - gwarantowanie, że polityki są realistyczne kosztowo; koordynacja planowania zasobów sektora publicznego,
   - koordynacja komunikacji publicznej rządu w celu zagwarantowania spójnego przekazu ze strony rządu,
   - monitorowanie dokonań rządu w celu zagwarantowania, że rząd jako całość działa skutecznie i dotrzymuje obietnic złożonych społeczeństwu,
   - utrzymywanie relacji pomiędzy rządem a innymi organami państwa (prezydent, parlament),
   - koordynacja integracji europejskiej.
2. W ramach wykonywania przypisanych im funkcji instytucje centrum rządu wydają wytyczne, dokonują kontroli jakości i doradzają rządowi, ministrom i premierowi. Instytucje te działają w sposób spójny.
3. Przyjęcie odpowiednich rozwiązań, takich jak procedury pisemne, zinstytucjonalizowane platformy współpracy, regularne spotkania formalne i nieformalne, ma zapewnić współpracę pomiędzy instytucjami centrum rządu.

Zasada 2: Odpowiednia instytucja przyjmuje, wdraża i koordynuje przejrzyste procedury horyzontalne do zarządzania krajowymi aspektami integracji europejskiej.

1. Przepisy prawa jasno definiują i różnicują uprawnienia, odpowiedzialność i obowiązki poszczególnych podmiotów, które zajmują się integracją europejską, stosownie do wymogów związanych z postępem integracji. Przepisy te są dostosowane do ogólnych ram prawnych określających zasady działania rządu i administracji.
2. Instytucje odpowiedzialne za integrację europejską posiadają uprawnienia i zdolność do koordynowania ogólnej polityki integracyjnej, pomocy z Unii Europejskiej, tłumaczenia i transpozycji prawa europejskiego oraz planowania tych działań.
3. Komórka do spraw integracji europejskiej jest formalnie powołana, w kancelarii premiera lub ministerstwie spraw zagranicznych lub jako odrębna jednostka, jako zwykła część administracji, z uprawnieniami do rozstrzygania sporów kompetencyjnych.
4. Istnieje solidny mechanizm gwarantujący, że koordynacja ogólnych stosunków z Unią Europejską jest w zgodzie z koordynacją całości polityki integracji europejskiej.

Kluczowe wymaganie: Planowanie polityki państwa jest spójne, zgodne możliwościami finansowymi państwa, i gwarantuje, że rząd jest w stanie osiągnąć zamierzone cele.

Polityka i przedłożenia legislacyjne rządu powinny być planowane z uwzględnieniem stanu administracji i możliwości finansowych państwa. Powinny one być spójne, skoncentrowane na priorytetach i powinny gwarantować, że rząd działa jako całość i realizuje złożone obietnice. Rząd powinien regularnie dokonywać przeglądu ram legislacyjnych w celu zapewnienia aktualności i odpowiedniości.

Zasada 3: Istnieje mechanizm średnioterminowego planowania polityki z jasno określonymi celami rządu jako całości, zgodnie z możliwościami finansowymi państwa. Polityki sektorowe są uzgodnione z celami rządu i są spójne ze średnioterminowym planowaniem budżetowym.

1. Ramy prawne ustanawiają wymagania dotyczące planowania wykonania polityki rządu, określają status głównych dokumentów planistycznych rządu, delegują funkcję planistyczną do określonej instytucji w rządzie i regulują wykonanie.
2. Istnieją mechanizmy (najlepiej w postaci średnioterminowych lub rocznych planów pracy rządu) przełożenia politycznego programu rządu na działania administracyjne.
3. Proces planowania pracy rządu i odpowiednie dokumenty, umożliwiają kategoryzację i określanie priorytetów zarówno dla rządu jako całości, jak i na poziomie poszczególnych sektorów, oraz gwarantują, że planowanie jest realistyczne, zgodne z priorytetami, z uwzględnieniem stanu administracji i możliwości finansowych państwa.
4. Ministrowie otrzymują jasne wytyczne, jakie informacje powinni dostarczać do rządowych dokumentów planistycznych oraz w jaki sposób powinni składać sprawozdania z wykonania.
5. Rządowe dokumenty planistyczne są spójne zarówno na poziomie centralnym, jak i ze strategicznymi planami sektorowymi, jeżeli chodzi o zawartość, proces przygotowania i nadzoru.
6. System planowania strategii sektorowych jest formalnie określony. Centrum rządu kieruje procesem przygotowania oraz zapewnia spójność strategii sektorowych i kontrolę jakości.
7. Strategie sektorowe zawierają wycenę finansową (koszty budżetowe i planowane środki pomocy europejskiej), która jest zgodna ze średnioterminowym planem budżetowym.

Zasada 4: Istnieje spójny system planowania średnioterminowego wszystkich procesów istotnych ze względu na integrację europejską, który jest zintegrowany z planowaniem polityki krajowej.

1. Został wprowadzony średnioterminowy system planowania i monitorowania przygotowań do integracji europejskiej, który umożliwia spójne planowanie wszystkich zobowiązań związanych z integracją europejską.
2. Dla krajów kandydujących: dokumenty planistyczne negocjacji akcesyjnych są powiązane z krajowymi planami strategicznymi i spójne z możliwościami implementacyjnymi i finansowymi administracji publicznej.
3. Dla krajów potencjalnie kandydujących: proces przygotowywania dokumentów planistycznych integracji europejskiej jest uporządkowany, a plany te są spójne pomiędzy sobą i spójne z możliwościami implementacyjnymi i finansowymi.
4. Proces przygotowywania rozmaitych narodowych planów integracji europejskiej jest uporządkowany; plany są spójne i pozbawione powtórzeń.
5. Planowanie integracji europejskiej jest skoordynowane z procesami planowania i wdrażania polityki krajowej, w szczególności w odniesieniu do ram strategicznych, takich jak plan pracy rządu i średnioterminowe planowanie budżetowe.

Zasada 5: Regularny monitoring dokonań rządu umożliwia kontrolę publiczną i gwarantuje zdolność rządu do osiągania zaplanowanych celów

1. Centrum rządu regularnie dokonuje przeglądu postępu prac. Proces ten jest skoordynowany.
2. Istnieją procedury umożliwiające pomiar postępu rządu w osiąganiu celów polityki, z uwzględnieniem efektów działań rządu.
3. Regularna sprawozdawczość obejmuje wdrażanie planu prac rządu i innych centralnych dokumentów planistycznych (jeżeli takowe istnieją). Sprawozdawczość jest spójna i obejmuje jasne określenie odpowiedzialności poszczególnych instytucji za ich dokonania.
4. Roczne sprawozdania z dokonań rządu są publicznie dostępne i podlegają kontroli parlamentarnej.
5. Monitorowanie implementacji zobowiązań odnoszących się do integracji europejskiej jest częścią ogólnego mechanizmu monitorowania zobowiązań i obowiązków rządowych (np. plan pracy rządu, plan prac legislacyjnych).
6. System monitorowania obejmuje przedkładanie rządowi sprawozdań o wdrażaniu strategii sektorowych i umożliwia systematyczną i obiektywną ocenę ich treści, wdrażania i rezultatów.

Kluczowe wymaganie: Decyzje rządowe (w tym: związane z legislacją) są przejrzyste, poprawnie legislacyjne i dostępne publicznie. Prace rządu kontroluje parlament.

W celu zagwarantowania, że proces podejmowania decyzji jest przejrzysty i poprawny legislacyjnie, centrum rządu powinno posiadać zdolności do wykonywania zadań związanych z ogólnym kierowaniem procesu podejmowania decyzji przez rząd. Centrum rządu powinno posiadać uprawnienia i rzeczywiste zdolności (prawne, kadrowe i profesjonalne) do wdrażania i egzekwowania przepisów, i zagwarantowania przejrzystości, niezawodności i praworządności. Prace rządu powinny być nadzorowane przez parlament w celu nieustannej kontroli dokonań rządu względem przyjętych zobowiązań i zaplanowanych celów.

Zasada 6: Decyzje rządu przygotowywane są w sposób przejrzysty, są oparte na fachowym materiale przygotowanym przez aparat administracyjny, z zagwarantowaniem ich poprawności legislacyjnej.

1. System prawny ustanawia przejrzyste procedury przygotowywania, śledzenia i informowania o posiedzeniach rządu, jak również jednoznacznie określa uprawnienia centrum rządu do przedkładania fachowych materiałów i dbania o poprawność legislacyjną. Centrum rządu posiada zdolność do wdrażania tych procedur.
2. Centrum rządu określa jednoznaczne terminy w procesie przygotowawczym, które przewidują wystarczająco dużo czasu na konsultację i kontrolę jakości. Wszyscy uczestnicy przestrzegają tych terminów.
3. Centrum rządu posiada uprawnienia i zdolność do oceny zgodności treści przedłożeń z priorytetami rządu i uprzednio ogłoszonymi strategiami politycznymi
4. Centrum rządu posiada uprawnienia i zdolność do oceny zgodności treści przedłożeń z przyjętymi kryteriami.
5. Centrum legislacji (lub departament prawny kancelarii rządu) posiada uprawnienia i zdolność do analizy i komentowania wszystkich projektów aktów prawnych przed dyskusją i ich zatwierdzeniem na posiedzeniu rządu.
6. Kancelaria rządu jest uprawniona do zwracania przedłożeń ministerstwom ze względu na wadliwą treść lub niezgodność z priorytetami rządu.
7. Program posiedzeń rządu i materiały na posiedzenie są rozsyłane z wyprzedzeniem i terminowo. Programy formalnych posiedzeń rządu są dostępne publicznie.
8. Protokoły posiedzeń rządu są rozsyłane i odpowiednio przechowywane. Decyzje rządowe są publicznie dostępne.
9. Kancelaria rządu informuje społeczeństwo regularnie i w sposób przejrzysty o pracach rządu, tj. o celach, najważniejszych decyzjach i dokonaniach.

Zasada 7: Parlament kontroluje kształtowanie polityki państwa przez rząd

1. Istnieją systematyczne, stosowane w praktyce procedury koordynacji procesu podejmowania decyzji przez rząd z parlamentem. Informacja o pracach legislacyjnych rządu jest przekazywana do parlamentu corocznie, zgodnie z planem prac parlamentu.
2. Specjalistyczne komisje parlamentarne są w pełni zaangażowane w wykonywanie funkcji nadzorczych.
3. Istnieją stosowane w praktyce procesy i procedury umożliwiające parlamentowi odbywanie debat nad projektami aktów prawnych, ich kontrolę i wprowadzanie do nich zmian.
4. Parlament bierze udział w zapewnieniu klarowności, zwięzłości i czytelności przyjmowanych aktów prawnych.
5. Rząd ustanowił procedury kontaktu z parlamentem i przestrzega ich.
6. Ministrowie uczestniczą w pracach parlamentu, gdy obraduje on nad sprawami należącymi do ich kompetencji.
7. Istnieją mechanizmy umożliwiające rządowi systematyczny przegląd aktów prawnych przyjmowanych przez parlament i są one stosowane.

Kluczowe wymaganie: Włączające i oparte na faktach kształtowanie polityki i przygotowywanie legislacji umożliwia osiągnięcie zamierzonych celów polityki

Powinny istnieć mechanizmy umożliwiające ministerstwom wypełnianie funkcji związanych z kształtowaniem polityki i legislacji w taki sposób, by wdrażanie przyjętych strategii politycznych prowadziło do osiągania zamierzonych celów. Wszystkie istotne funkcje związane z planowaniem i przygotowywaniem polityk oraz z przygotowywaniem aktów prawnych powinny być ulokowane w ministerstwach. Ministerstwa powinny posiadać wystarczający personel zdolny do wypełniania tych funkcji. Procedury powinny zachęcać do regularnego dialogu w celu wypracowania poglądu rządu jako całości na temat pożądanych efektów wynikających ze strategicznych kierunków działania rządu.

Powinny istnieć procedury czytelnie określające role, zakres odpowiedzialności i sposób podejścia do definiowania i oceny efektywności polityki i legislacji. Procedury te powinny umożliwiać definiowanie priorytetów i sekwencji działań. Procedury te powinny być przestrzegane w praktyce. W ministerstwach powinny istnieć realnie funkcjonujące mechanizmy uzgadniania planów pracy i alokacji zasobów.

Rzetelne kształtowanie polityki wymaga również oszacowania ryzyka i prawdopodobnych kosztów i zysków – z punktu widzenia obywateli, organizacji prywatnych i społeczeństwa obywatelskiego, ochrony środowiska i społeczeństwa jako całości w długiej perspektywie. Od samego początku dana polityka powinna być wsparta dowodem opartym na faktach, że jej przyjęcie jest niezbędne, a jej wdrożenie rozwiąże problemy, które ma rozwiązać.

Decydenci powinni posługiwać się całym zestawem narzędzi, który pomoże im przemyśleć i zrozumieć potrzebę i konsekwencje danej polityki. Narzędzia te mogą pomóc rządowi wyważyć prawdopodobne konsekwencje danej polityki i ułatwić konsultacje z zainteresowanymi. System i mechanizmy, które w czytelny sposób pozwolą wykorzystać i ocenić dostępne dane empiryczne są kluczowe dla przygotowywania polityk i legislacji. Powinien być wdrożony nieustanny proces podkreślający wagę wdrażania polityki i legislacji, umożliwiający monitorowanie i ocenę skutków i tego, czy zamierzone cele są osiągane.

Konsultacje poprawiają jakość istniejących i nowych strategii politycznych i przepisów. Konsultacje mogą pomóc w ocenie potencjalnych skutków proponowanej polityki. Konsultacje zatem powinny być częścią kluczowych etapów przygotowywania polityki i legislacji, skoro ich wynik może mieć wpływ na przyjęte ostatecznie rozwiązania.

Proces przygotowywania polityki i procedury sporządzania aktów prawnych powinny gwarantować, że przyjęte prawo jest zrozumiałe, spójne i ogólnodostępne.

Zasada 8: Struktura organizacyjna ministerstw, przyjęte procedury i zasoby kadrowe powinny sprawiać, że przyjęte polityki i akty prawne są zgodne z celami rządu i możliwe do wdrożenia.

1. Odpowiednie przepisy proceduralne i inne określają strukturę i zakres odpowiedzialności ministerstw i departamentów odpowiedzialnych za przygotowywanie polityki w danym obszarze.
2. Co do zasady, zadanie przygotowywania polityki pozostaje w ministerstwach i nie jest scedowane do instytucji podporządkowanych.
3. Istnieje wyraźny rozdział odpowiedzialności pomiędzy departamentami/biurami i innymi ministerstwami właściwymi do spraw przygotowywania polityki, przygotowywania legislacji i implementacji.
4. Odpowiednie przepisy proceduralne odzwierciedlają zakres odpowiedzialności ministerstw w odniesieniu planowania polityki średnioterminowej i planowania legislacyjnego, z uwzględnieniem planowania finansowego i innych aspektów implementacji.
5. Wewnętrzne regulaminy ministerstw określają jednoznacznie sposób przygotowania polityki i aktów prawnych.
6. Sposób zarządzania procesem przygotowywania polityki i aktów prawnych wewnątrz ministerstw, z uwzględnieniem odpowiedzialności poszczególnych szczebli kierownictwa i sposobu delegowania tej odpowiedzialności, jest jednoznacznie określony.
7. Struktura organizacyjna i alokacja personelu odzwierciedla obłożenie pracą ministerstwa w celu zapewnienia realizacji wszystkich zamierzeń rządowych.

Zasada 9: Procedury integracji europejskiej i organizacja instytucji są integralną częścią procesu kształtowania polityki państwa i powinny gwarantować systematyczną i terminową transpozycję prawa wspólnotowego.

1. Przepisy prawne jednoznacznie określają procedury i zakres odpowiedzialności ministerstw i innych agencji rządowych w zakresie transpozycji prawa wspólnotowego. Przepisy te określają wymogi transpozycji.
2. Transpozycja prawa wspólnotowego stanowi integralną część ogólnego procesu kształtowania polityki państwa przez rząd. Zakres odpowiedzialności właściwych jednostek organizacyjnych w odniesieniu do planowania, koordynacji i monitoringu jest jednoznacznie określony.. Zagwarantowana jest zgodność z konstytucją i krajowym porządkiem prawnym.
3. Wszystkie organy rządowe odpowiedzialne za transpozycję systematycznie posługują się w procesie transpozycji tabelami zgodności z *acquis*.
4. Odpowiednie przepisy ustawowe i wykonawcze oraz regulaminy jednoznacznie określają obowiązek przeprowadzania konsultacji międzyresortowych na poziomie eksperckim, kierowniczym i politycznym. Przepisy te są rygorystycznie przestrzegane.
5. Solidna struktura koordynacji międzyresortowej umożliwia rozwiązywanie sporów podczas przygotowywania polityki i transpozycji prawa wspólnotowego.
6. Wewnętrzne komórki (departamenty prawne i integracji europejskiej), które koordynują proces transpozycji prawa europejskiego w instytucjach rządowych, posiadają odpowiedni personel i umiejętności.
7. Właściwe departamenty współpracują ściśle z innymi departamentami odpowiedzialnymi za koordynację polityki i z departamentami prawnymi. Rozdział zadań pomiędzy departamentami koordynującymi jest klarowny.
8. Prawo wspólnotowe jest przetłumaczone na język narodowy.

Zasada 10: Kształtowanie polityki i przygotowywanie aktów prawnych jest oparte na danych empirycznych. Ministerstwa regularnie przygotowują ocenę skutków regulacji.

1. System prawny określa rodzaje procesów analitycznych oraz wymagania i standardy właściwe dla danych ministerstw.
2. Jasne i przejrzyste metodologie i kryteria definiują problemy i sposób analizy skutków (zysków, kosztów i spodziewanych efektów) zarówno w odniesieniu do istniejących, jak i nowych obszarów polityki i aktów prawnych. Stosowana analityka jest odpowiednia do poziomu skomplikowania problemu będącego przedmiotem analizy.
3. Analizy dokonuje się w oparciu o odpowiednie i aktualne dane empiryczne.
4. Warianty rozwiązań są wyceniane, a rezultaty analizy jednoznacznie wskazują źródła finansowania proponowanej polityki, powiązując spodziewany koszt działań ze średnioterminowym planowaniem budżetowym. Albo propozycja jest realistyczna w ramach aktualnego budżetu, albo należy przedłożyć wyjaśnienie odchyleń i wskazać dodatkowe źródła finansowania.
5. Nie ma wątpliwości odnośnie do odpowiedzialności za bieżące kierowanie przygotowywaniem analiz i kontrolę ich jakości. Odpowiednie instytucje wywiązują się ze swoich zadań. W sytuacji gdy kilka instytucji włączonych jest w proces analizy, odpowiednie ministerstwo ma jasność odnośnie do podziału zadań.
6. Analizy zawsze określają mechanizmy monitorowania implementacji, oceny postępu i identyfikacji przeszkód w skutecznym wdrażaniu poszczególnych strategii politycznych i indywidualnych aktów prawnych.

Zasada 11: Dziedziny polityki i akty prawne są przygotowywane w sposób włączający, aby umożliwić aktywne uczestnictwo społeczeństwa z zachowaniem koordynacji ze strony rządu.

1. Istnieją procedury umożliwiające skuteczne konsultacje publiczne, procedury te są wdrażane przez ministerstwa, tak żeby umożliwić obywatelom i organizacjom pozarządowym wpływ na politykę rządu.
2. Możliwości zgłaszania uwag i brania udziału w procesie przez zainteresowanych są tak rozłożone w czasie, by umożliwić rzeczywisty dialog i faktycznie wpływać na kształtowanie polityki. Wymaga to udostępniania klarownej informacji o problemach i pytaniach będących przedmiotem konsultacji.
3. Mechanizmy i procedury publicznych konsultacji uwzględniają uprzednie informowanie tych, których prawdopodobnie będą dotyczyć planowane zmiany, jak również innych uczestników: organizacje pozarządowe, sektor prywatny, organy doradcze. Procedury te są starannie przestrzegane.
4. Ministerstwa maja wystarczająco dużo czasu i zasobów, żeby przeanalizować i wykorzystać zgłoszone uwagi.
5. Rząd kontaktuje się w sposób skuteczny i prowadzi konstruktywne dyskusje, w sposób który umożliwia wpływ konsultacji na ostateczny kształt przyjętych rozwiązań i decyzji.
6. Procedury i mechanizmy uzgodnień międzyresortowych funkcjonują skutecznie. Przedmiotem uzgodnień są nie tylko sprawy proceduralne, lecz również treść rozwiązań, w celu umożliwienia kształtowania polityki i legislacji, które uzupełniają istniejący system.
7. Ministerstwo wiodące składa sprawozdanie z uzgodnień międzyresortowych jako część dokumentacji przekładanej na posiedzenie rządu.
8. Zarówno na poziomie urzędniczym, jak i politycznym mechanizm rozwiązywania sporów jest wbudowany w proces podejmowania decyzji w celu umożliwienia uczestnictwa wszystkich agend rządowych. Mechanizm ten powinien czynić pełen użytek z wiedzy urzędników i umożliwiać optymalne rozwiązania sporów, zanim sprawa dotrze na posiedzenie rządu.

Zasada 12: Legislacja jest spójna pod względem struktury, stylu i języka; wszystkie ministerstwa przestrzegają wymogów poprawnej legislacji; prawo jest publicznie dostępne.

1. Ustanowiono i stosuje się w praktyce procedury i wytyczne zapewniające spójność i odpowiednią jakość projektów aktów prawnych, tak aby prawo było proste i łatwe do zrozumienia.
2. Wytyczne powinny szczegółowo wskazywać projekt wymogów formalnych i przepisów, m.in. sposób ich przyjmowania, wejścia w życie i uregulowania przejściowe. Wytyczne powinny pomóc legislatorom w opracowywaniu przepisów wyższego i niższego rzędu.
3. Nieustannie powinno się prowadzić działania szkoleniowe (kursy, mentoring). Szkolenia z zakresu integracji europejskiej obejmują prawne aspekty transpozycji i zapewniają wysoki poziom wiedzy legislatorów.
4. Wdrożone są procedury gwarantujące łatwy publiczny dostęp do przyjętych aktów prawnych. Procedury te regulują w sposób formalny zakres odpowiedzialności za publikację aktów prawnych i ich dostępność.
5. Wytyczne administracyjne, dyrektywy, okólniki wyjaśniające i inne dokumenty, które nie mają mocy obowiązującego prawa, ale mają wpływ praktyczny, są jasne i łatwo dostępne dla zainteresowanych.
6. Rejestr obowiązujących ustaw (włączając teksty skonsolidowane) jest dostępny publicznie.
7. Ustawy i powiązane materiały wyjaśniające (na przykład przewodniki dla osób, których dotyczą zmiany prawa są dostępne w postaci elektronicznej.

3

Służba Publiczna i Zarządzanie Zasobami Ludzkimi

SŁUŻBA PUBLICZNA I ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI

Służba publiczna jest jednym z zasadniczych elementów administracji publicznej. Dobrze osadzona w systemie prawnym i dobrze zarządzana służba publiczna umożliwia osiągnięcie odpowiedniego poziomu profesjonalizmu, trwałości (stabilności) i jakości we wszystkich obszarach administracji. Taka służba publiczna oznacza także lepsze usługi dla obywateli i przedsiębiorstw.

Aby w systemie demokratycznym była możliwa nowoczesna, osadzona w konstytucji służba publiczna, musi być spełniony następujący zbiór warunków:

- rozdział między sferą publiczną a prywatną;
- rozdział pomiędzy sferą polityki i administracji;
- indywidualna odpowiedzialność urzędników;
- wystarczający poziom ochrony stosunku pracy, poziomu płacy i stabilności zatrudnienia oraz jasno zdefiniowane prawa i obowiązki urzędników;
- nabór i awanse uzależnione od osiągnięć zawodowych. [5]

Państwa członkowskie Unii Europejskiej w różny sposób regulują służbę publiczną, co na ogół zależy od ich historii i podlegało zmianom w czasie. Niektóre kraje, takie jak Francja, Holandia, Hiszpania lub Szwecja, przyjęły szerokie rozumienie służby cywilnej, do której zaliczają się wszyscy pracownicy zatrudniani przez państwo, podczas gdy państwa takie jak Austria, Dania i Włochy ograniczyły zakres służby publicznej do tak zwanego „trzonu administracji publicznej", obejmującego ministerstwa, policję, wymiar sprawiedliwości, obronność i służbę zagraniczną. Prawie wszystkie państwa członkowskie zachowują podział na pracowników zatrudnionych na podstawie prawa publicznego i pracowników zatrudnionych na podstawie prawa pracy. Niemniej jednak powszechną tendencją jest zwiększanie udziału pracowników zatrudnianych na podstawie kodeksu pracy i zmniejszanie udziału urzędników, którzy są zatrudniani na podstawie prawa publicznego, co koncentruje służbę publiczną głównie na obszarach należących do trzonu administracji publicznej. Innym trendem jest fragmentacja sektora publicznego na szczeblu centralnym, regionalnym, lokalnym oraz na szczeblu prywatno-publicznym. [6]

Europejski Trybunał Sprawiedliwości (sprawa nr 149/79), jak również Komisja Europejska i program SIGMA (publikacja *SIGMA nr* 27 z 1999 r.) do określania stanowisk, które mogą być zarezerwowane dla urzędników będących obywatelami danego państwa, posługują się następującymi kryteriami:

- stanowiska wiążące się z wykonywaniem władzy publicznej i uprawnieniami przyznanymi na mocy prawa publicznego do opracowywania polityk publicznych i rozwiązań regulacyjnych lub pełnienia funkcji doradczych,
- stanowiska związane z odpowiedzialnością za ochronę ogólnych interesów państwa i innych instytucji publicznych[7].

Mając na względzie zasady europejskiego prawa administracyjnego, zbiór warunków odnoszących się do służby publicznej wykonującej główne funkcje państwa, jak również orzecznictwo ETS dotyczące

---

[5] Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) (1999), "*European Principles for Public Administration*", *SIGMA Papers, No. 27*

[6] Europejski Instytut Administracji Publicznej (2012), The future of public employment in central public administration. *http://www.eupan.eu/files/repository/20130212293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf*

[7] Stosując te kryteria, za stanowiska należące do służby publicznej można uważać te stanowiska, z którymi wiąże się wykonywanie następujących funkcji: zarządzenie urzędem, nadzór państwowy i administracyjny, jak również prowadzenie audytu wewnętrznego, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku konstytucyjnego państwa, stała obrona wojskowa państwa i związane z tym przygotowania; postępowanie ws. wykroczeń, dyplomatyczna reprezentacja państwa w stosunkach zagranicznych; podejmowanie decyzji w sprawach niezbędnych dla wykonywania zasadniczych funkcji instytucji konstytucyjnych (parlament, prezydent, najwyższa izba kontroli, ombudsman oraz sądy), istotny wkład w ich przygotowanie i wykonywanie; istotny wkład w przygotowanie lub wykonywanie decyzji dot. stanowienia polityk pozostających w gestii rządu, rady samorządowej, gminnej lub miejskiej; zadania, które ze względu na interes państwa lub wagę instytucji administracyjnej nie mogą być powierzone osobom, których stosunek pracy jest regulowany przez prawo prywatne.

definiowania urzędników, SIGMA przyjmuje wąskie rozumienie zakresu służby cywilnej w niniejszych zasadach w obszarze „zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie publicznej", obejmujące:

- ministerstwa i organy administracyjne podlegające bezpośrednio rządowi, premierowi lub ministrom, czyli wąsko zdefiniowana służba publiczna,
- urzędy obsługujące parlament, prezydenta lub premiera,
- inne organy administracyjne na szczeblu administracji centralnej, jeżeli są objęte zakresem służby cywilnej w rozumieniu ustawy o służbie publicznej oraz wykonują władzę publiczną i są odpowiedzialne za ochronę podstawowych interesów państwa oraz innych instytucji publicznych,
- niezależne organy ustanowione mocą konstytucji, odpowiadające bezpośrednio przed parlamentem.

Definicja ta nie obejmuje urzędów na szczeblu regionalnym i lokalnym oraz specjalnych rodzajów służby publicznej, urzędników wybieranych i politycznie nominowanych ani też pracowników pomocniczych w organach administracyjnych.

Poniższy rozdział określa dwa zasadnicze wymogi i siedem zasad, które determinują funkcjonowanie służby publicznej.

Kluczowe wymaganie: Zakres działania i organizacja służby publicznej są jasno zdefiniowane i stosowane w praktyce dzięki istnieniu odpowiedniej polityki państwa wobec służby publicznej, a także przyjętych ram prawnych i instytucjonalnych.

Efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie publicznej zależy nie tylko od zastosowania nowoczesnych narzędzi i technik w tym zakresie, ale także od istnienia racjonalnej polityki państwa w tym zakresie oraz przyjętych ram prawnych i instytucjonalnych.

Podstawą dla właściwego i efektywnego działania służby publicznej jest strategiczne podejście do zarządzania w służbie cywilnej. Muszą istnieć odpowiednie przepisy prawne regulujące we właściwy sposób zakres działania i organizację służby publicznej oraz wprowadzające efektywne rozwiązania instytucjonalne.

Zasada 1: Zakres działania i organizacja służby publicznej są zdefiniowane w jasny i adekwatny sposób, a przepisy w tym zakresie są stosowane w praktyce.

1. Istnieje jednoznaczna postawa prawna (np. ustawa o służbie cywilnej, ustawy dotyczące urzędów obsługujących organy konstytucyjne, ustawy dotyczące specjalnych rodzajów służby cywilnej) określająca zakres działania i organizację służby publicznej.
2. Regulacjami dotyczącymi służby publicznej objęte są co najmniej stanowiska mające uprawnienia do wykonywania władztwa wynikającego z prawa i ponoszące odpowiedzialność za ochronę podstawowych interesów państwa w następujących instytucjach:
   - ministerstwa i urzędy podlegające bezpośrednio rządowi, premierowi lub ministrom, tzn. służba cywilna wąsko zdefiniowana na poziomie administracji centralnej,
   - urzędy obsługujące parlament, prezydenta lub premiera,
   - inne urzędy na poziomie administracji rządowej, jeżeli są włączone w zakres w zakres służby publicznej, poprzez ustawę o służbie publicznej/cywilnej,
   - urzędy obsługujące organy konstytucyjne lub niezależne, podlegające parlamentowi.
3. Zasady organizacji służby publicznej jasno określają górną i dolną linię podziału pomiędzy osobami z nadania politycznego, urzędnikami i personelem obsługowym.
4. Regulacje zawierają wszystkie zapisy określające, na ogólnym poziomie, zasady stosunku pracy urzędników i zarządzania służbą publiczną.
5. Istnieje linia podziału między urzędnikami i osobami z nadania politycznego, tzn. stanowiska polityczne nie są włączone w zakres służby publicznej.
6. Przepisy dotyczące zakresu służby publicznej są stosowane w praktyce, w sposób w jaki zostały zapisane w prawie.

Zasada 2: Polityki państwowe i ramy prawne regulujące profesjonalną i działającą zgodnie z zasadami służbę publiczną są określone i są wdrażane w praktyce; ramy instytucjonalne stwarzają warunki dla spójnego i efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi w całej służbie publicznej.

1. Polityki państwowe dotyczące rozwoju służby publicznej są określone w odpowiednich dokumentach strategicznych (np. program rządu, strategia reformy administracji publicznej). Polityki te zawierają jasne i konkretne rozwiązania dotyczące ich wdrożenia.
2. Ustawy i akty wykonawcze regulujące służbę publiczną są zgodne z zasadami prawa administracyjnego i gwarantują: zaufanie do służby publicznej, przewidywalność i pewność stosowania prawa, otwartość i przejrzystość działań administracji publicznej, jej odpowiedzialność wobec prawa oraz skuteczność i efektywność.
3. Kluczowe przepisy regulujące służbę publiczną znajdują także zastosowanie w przypadku specjalnych rodzajów służby publicznej (np. w odniesieniu do policji, służby więziennej, wojska, służby zagranicznej) oraz do pracowników obsługujących instytucje konstytucyjne. Alternatywnie, Kluczowe przepisy i zasady zawarte w ustawach dotyczących specjalnych rodzajów służby publicznej lub urzędów obsługujących organy konstytucyjne są podobne do podstawowych przepisów ustawy o służbie publicznej.
4. Regulacje w ustawach i w aktach wykonawczych są odpowiednio zbalansowane, tak by pozwolić na odpowiednią elastyczność, ale także zapewnić stabilność działania służby publicznej.
5. Polityka państwa w zakresie służby publicznej, jak również przepisy rangi ustawowej i pozaustawowej, są stosowane w praktyce.
6. Polityczna odpowiedzialność za służbę publiczną jest jednoznacznie określona.
7. Istnieje centralna jednostka koordynująca, wyposażona w odpowiednie kompetencje i zdolna do inicjowania, wspierania oraz monitorowania tego jak wdrażane są zasady, polityki oraz ramy prawne dotyczące służby publicznej.
8. Istnieje informatyczny system zarządzania zasobami ludzkimi wspierający strategiczne planowanie zatrudnienia, zarządzenie i monitorowanie praktyk stosowanych w zarządzaniu zasobami ludzkimi w służbie publicznej. System ten zawiera prawidłowe i kompletne dane, które są wymagane przez przepisy i umożliwiają generowanie informacji statystycznej w żądanym okresie. Dane te przedstawiają sytuację całej służby publicznej, instytucji nią objętych oraz poszczególnych urzędników[8] System ten współdziała z innymi bazami danych, aby uniknąć dublowania procesu zbierania danych.
9. W całej służbie publicznej zarządzanie zasobami ludzkimi jest profesjonalne i spójne. Kadra zarządzająca i służby ją wspierające mają wystarczającą zdolność do zarządzania pracownikami oraz wdrażania przepisów dotyczących służby cywilnej.
10. Jest zapewniony niezależny nadzór nad służbą publiczną.

[8] Następujące dane mogą być uznane za wymagane w systemie informatycznym, w celu zapewnienia wsparcia dla strategicznego planowania liczby pracowników, zarządzania i monitorowania praktyk zarządzania zasobami ludzkimi w służbie publicznej: struktura organizacyjna urzędów; planowanie naborów i szkoleń w urzędach/ w służbie publicznej oraz związany z tym budżet; liczba urzędników; wykształcenie, kwalifikacje oraz okres zatrudnienia urzędników; dane o naborze urzędników, w tym dane dot. średniej liczby kandydatów na jeden wakat, średniego czasu potrzebnego na obsadzenie stanowiska, zatrudniania kandydatów w drodze naborów wewnętrznych i zewnętrznych, odwołań przeciwko decyzjom naborowym oraz wyroków sądów w tym zakresie; wynagrodzenia urzędników, w tym średnie wynagrodzenia na różnych stanowiskach oraz w różnych urzędach; wyniki ocen okresowych, odwołania od ocen oraz wyroki sądów w tym zakresie; dane o szkoleniach urzędników, w tym średnia długość trwania szkolenia oraz wydatki w podziale na różne stanowiska i różne urzędy; kary dyscyplinarne, odwołania przeciwko karom i ostateczne wyroki sądów w tym zakresie; reprezentatywność urzędników w odniesieniu do płci i pochodzenia etnicznego; zakończenie zatrudnienia urzędników, w tym roczna fluktuacja zatrudnienia na różnych stanowiskach i w rożnych urzędach, odwołania od decyzji dot. rozwiązania stosunku pracy oraz ostateczne wyroki sądów w tym zakresie.

Kluczowe wymaganie: Profesjonalizm służby publicznej jest zapewniony poprzez dobre praktyki zarządzania, w tym zarządzania zasobami ludzkimi.

Zatrudnianie i zwalnianie urzędników, oparte na wiedzy i kompetencjach, jest podstawą do zapewnienia tego, że administracja publiczna jest właściwie przygotowana do opracowywania i wdrażania polityki państwa w sposób skuteczny i efektywny, niezależnie od doraźnych interesów politycznych. Solidne procedury rekrutacyjne są warunkiem koniecznym dla utworzenia profesjonalnej służby publicznej. Muszą im towarzyszyć też inne narzędzia zarządzania personelem, w tym adekwatne zasady wynagradzania, oceny wyników, szkolenia zawodowego i rozwoju i procedury dyscyplinarne. Narzędzia te są niezbędne nie tylko dla przyciągnięcia cennych pracowników do administracji publicznej, ale również do ich utrzymania i motywowania, po to by osiągnąć strategiczne cele państwa.

Zasada 3: Rekrutacja urzędników jest oparta na kryteriach merytorycznych i zapewnia równe traktowanie na wszystkich etapach; zdarzenia mogące spowodować degradację lub rozwiązanie stosunku pracy są jasno zdefiniowane.

1. Proces rekrutacji i selekcji w służbie publicznej, niezależnie od tego, czy jest zewnętrzny czy wewnętrzny, w każdej kategorii/klasie urzędników, bazuje na wiedzy i kompetencjach, równości szans i otwartej konkurencji. Ustawa o służbie publicznej musi jasno stanowić, że te formy rekrutacji, które nie są oparte na ocenie poziomu wiedzy i kompetencji są uważane za prawnie nieważne.
2. Najważniejsze kryteria umożliwiające obejmowanie stanowisk w służbie publicznej i ogólne przepisy zapewniające jakość procesu rekrutacji są regulowane w przepisach rangi ustawowej. Szczegółowe procedury, w tym dokładne wymogi zatrudniania w danej kategorii/klasie, opisy stanowisk i profile kompetencji, metody wyboru, systemów oceny i skład komisji kwalifikacyjnych, regulowane są zasadniczo przepisami wykonawczymi.
3. Komisje rekrutacyjne składają się z osób posiadających wiedzę i doświadczenie umożliwiające ocenę wymaganych umiejętności i kompetencji kandydatów na stanowiska w służbie publicznej. Komisje rekrutacyjne są wolne od nacisku politycznego.
4. Kandydaci, którzy nie zostali wybrani, mają prawo zaskarżenia nieuczciwego procesu rekrutacyjnego.
5. Ochrona przed dyskryminacją osób ubiegających się o zatrudnienie w służbie publicznej oraz osób w niej zatrudnionych jest zapewniona przez wszystkie organy administracji, zgodnie z zasadą równego traktowania. W przypadkach, gdy ustawy to nakazują, w procesie rekrutacji uwzględnia się zasadę odpowiedniej reprezentacji (proporcji zatrudnienia mniejszości, osób niepełnosprawnych, płci etc.)
6. Przypadki, w których można urzędników degradować lub rozwiązywać z nimi stosunki pracy są wyraźnie określone w prawie. Przepisy te są stosowane w praktyce.
7. Urzędnicy mają prawo do odwołania się od krzywdzącej decyzji o degradacji lub zwolnieniu

Zasada 4: Niedopuszczalne są bezpośrednie lub pośrednie naciski polityczne na kadrę kierowniczą służby cywilnej.

1. Najwyższe stanowiska w służbie publicznej, usytuowane na styku polityki i administracji, są objęte służbą cywilną (z reguły poziom stanowiska dyrektora generalnego wyznacza górną granicę rozdziału pomiędzy urzędnikami służby cywilnej a osobami z nadania politycznego).
2. Kryteria rekrutacji kadry kierowniczej służby publicznej są jasno zdefiniowane i podane do wiadomości publicznej.
3. Rekrutacja kadry kierowniczej służby publicznej (zarówno wewnętrzna, jak i zewnętrzna) jest oparta na wiedzy i kompetencjach, zgodnie z zasadami uczciwej i otwartej konkurencji i równości szans.
4. Zwolnienie osoby zajmującej stanowisko kierownicze w służbie publicznej jest dopuszczalne jedynie w przypadkach przewidzianych w ustawie, z zachowaniem odpowiedniej procedury określonej ustawowo. Przepisy dotyczące zwolnień są respektowane w praktyce.

Zasada 5: Poziom wynagrodzeń urzędników publicznych jest związany z klasyfikacją stanowisk pracy. Zasady wynagradzania są uczciwe i przejrzyste.

1. W celu zapewnienia spójności, uczciwości i przejrzystości całej służby publicznej, przepisy rangi ustawowej powinny określać: zasady wynagradzania, w tym powiązanie poziomu płac z systemem klasyfikacji stanowisk pracy, wyczerpującą listę zmiennych składników wynagrodzenia oraz poziom relacji pomiędzy stałymi i zmiennymi elementami wynagrodzenia. Szczegółowe zasady określania wynagrodzeń są regulowane przez przepisy wykonawcze. Przepisy dotyczące wynagrodzeń są respektowane w praktyce.
2. W celu zapewnienia spójności całej służby publicznej przepisy rangi ustawowej powinny określać zasady przyznawania dodatkowych świadczeń (rodzinnych, na cele edukacyjne, na naukę języków obcych, związanych z chorobami, macierzyństwem lub wypadkami przy pracy).
3. W celu zapewnienia uczciwości, przejrzystości i spójności całego systemu wynagradzania, swoboda decydowania o składnikach wynagrodzenia i świadczeniach przyznawanych poszczególnym urzędnikom powinna być ograniczona.
4. System wynagradzania urzędników pozwala na rekrutację osób o odpowiednich kwalifikacjach, stwarza warunki do ich motywowania oraz zachęca do pozostania w służbie publicznej

Zasada 6: W służbie publicznej zapewnione są warunki dla zawodowego rozwoju. Obejmuje to następujące elementy oparte na obiektywnych i przejrzystych kryteriach wiedzy i kompetencji: regularne szkolenia, uczciwą ocenę pracy, mobilność oraz awans.

1. Przepisy ustawowe określają szkolenie zawodowe, jako zarówno obowiązek jak i uprawnienie urzędników Przepisy te są respektowane w praktyce.
2. Strategiczna analiza potrzeb szkoleniowych i długoterminowe plany szkoleń są przygotowywane w sposób przejrzysty i z udziałem zainteresowanych, ze wsparciem lub pod nadzorem centralnej instytucji nadzorującej służbę publiczną (lub centralnej instytucji odpowiedzialnej za szkolenia w służbie publicznej).
3. Długoterminowe (roczne lub półroczne) plany szkoleń, w tym dla najwyższej kadry kierowniczej, po zatwierdzeniu są realizowane, monitorowane i oceniane.
4. Odpowiednie środki finansowe są przeznaczane na szkolenia w służbie publicznej.
5. W celu zapewnienia spójności całej służby publicznej, zasady oceny pracy są określone w przepisach ustawowych, a szczegóły w przepisach wykonawczych. Ocena pracy dokonywana jest w sposób regularny. Urzędnicy maja prawo do odwołania się od krzywdzącej oceny.
6. Urzędników zachęca się do mobilności (w tym poprzez czasowe lub trwałe oddelegowanie do innej pracy lub przeniesienie). Obiektywne i przejrzyste kryteria delegowania lub przeniesień są określone przepisami, które są respektowane w praktyce.
7. Przepisy ustawowe regulują zasady awansu urzędników (awansu na wyższe stanowisko, awansu płacowego lub awansu na wyższy stopień w tej samej kategorii/klasie), w oparciu o obiektywne i przejrzyste kryteria dotyczące wiedzy i kompetencji. Przepisy te są respektowane w praktyce.

Zasada 7: W celu przeciwdziałania korupcji oraz wzmocnienia dyscypliny w służbie publicznej jest promowana etyka zawodowa.

1. Istnieją skuteczne i adekwatne przepisy prawne, mechanizmy instytucjonalne oraz inne narzędzia, które w praktyce zapobiegają korupcji i promują zgodne z zasadami postępowanie w służbie publicznej.[9]
2. Korupcyjne zachowania urzędników podlegają ukaraniu na zasadach przewidzianych w kodeksie karnym.
3. Główne zasady postępowania dyscyplinarnego są ustanowione w ustawie i są odpowiednio stosowane w praktyce. Zasady te odejmują: domniemanie niewinności, proporcjonalność między karą a przewinieniem, prawo do otrzymania pomocy prawnej, prawo do wniesienia apelacji, prawo do bycia wysłuchanym w trakcie postępowania odwoławczego. Ustawa reguluje także główne etapy postępowania (sposób jego wszczęcia, prowadzenia postępowania w oparciu o bezstronną analizę faktów, wysłuchania urzędników związanych z danym postępowaniem, organy uprawnione do wszczęcia postępowania, uprawnienia decyzyjne poszczególnych organów oraz procedury odwoławcze)
4. Po to, by zapewnić proporcjonalność między przewinieniem a karą, jest ustanowiony zamknięty katalog sankcji dyscyplinarnych.
5. Prawo daje urzędnikowi możliwość odwołania się od krzywdzącej kary dyscyplinarnej oraz jest zagwarantowana przewidywalność stosowania prawa, bezstronność i niezależność polityczna podejmowanych decyzji.

9 Następujące elementy są uznawane za istotne do stworzenia systemu etycznej, działającej zgodnie z zasadami służby publicznej: określony zakres odpowiedzialności kadry kierowniczej; zasady określające sposób postępowania w przypadku konfliktu interesów; ograniczenie tymczasowego zatrudnienia; ograniczenia dotyczące zatrudniania po okresie pracy w służbie publicznej oraz przyjmowania prezentów i korzyści majątkowych; ujawnienie informacji o majątku; ochrona osób zgłaszających przypadki nadużyć; kodeksy postępowania i zasad etyki zawodowej; szkoleń i wytycznych w zakresie etyki zawodowej; strategie i plany działania dotyczące przeciwdziałania korupcji i wspierające etyczne działania w służbie publicznej.

4
Odpowiedzialność

ODPOWIEDZIALNOŚĆ

Powszechnie przyjęte jest, że struktura organizacji administracji publicznej ma głęboki wpływ na jej ogólną wydajność i, przez to, na jej legitymację demokratyczną względem oczekiwań obywateli.

Dążenie do wydajności, potrzeba dalszej specjalizacji, kontekst konstytucyjny lub prawny, tradycja administracyjna, obowiązujący system kontroli, założenia polityczne - wszystkie te elementy wpływają na strukturę organizacji administracji w poszczególnych krajach. W rezultacie nie ma jednego wspólnego wzorca struktury i działania administracji publicznej.

Jednakże tam, gdzie dotyczy to pojęcia odpowiedzialności (w tym odpowiedzialności organizacyjnej), da się zauważyć kilka warunków powszechnie uznawanych za niezbędne do zagwarantowania wydajnego i właściwego wypełniania funkcji administracji publicznej:

- Racjonalność – dążenie do wydajności i konsekwencji; unikanie powielania działań instytucji publicznych; stworzenie zrównoważonego systemu kontroli.
- Przejrzystość – zapewnienie przejrzystej i prostej organizacji na wzór powszechnie przyjętych modeli.
- Przystępność cenowa – dostosowanie rozmiaru struktur i kosztów do potrzeb i możliwości danego kraju.
- Odpowiedzialność – każda organizacja musi zagwarantować, iż każdy jej element jest odpowiedzialny wewnętrznie, a organizacja, jako całość jest odpowiedzialna zewnętrznie. Oznacza to odpowiedzialność wobec systemu politycznego, wymiaru sprawiedliwości i nadzoru społecznego, jak i wobec istniejących niezależnych instytucji. Podstawą odpowiedzialności jest zapewnienie szerokiego dostępu do informacji publicznej.

Odpowiedzialne instytucje są też odpowiedzialne prawnie i powinny zapewniać sprawiedliwe rozwiązanie sporów w przypadku niewłaściwości lub wykroczeń.

Odpowiedzialność ma szerszy zakres, obejmujący strukturę organizacyjną administracji, otwartość i przejrzystość, odpowiedzialność wewnętrzną i zewnętrzną i instytucje nadzoru. Niniejszy rozdział określa pięć zasad obejmujących wszystkie wymienione wymiary odpowiedzialności.

Kluczowe wymaganie: Obecność odpowiednich mechanizmów mających na celu zapewnienie odpowiedzialności organów administracji państwowej, w tym odpowiedzialności prawnej i przejrzystości.

Instytucje państwowe powinny być odpowiedzialne (zgodnie z szeroko rozumianymi kryteriami), aby zapewnić, że administracja publiczna w sposób zadowalający wypełnia swoje obowiązki. Niezbędnymi elementami potrzebnymi w tym celu są: odpowiednia struktura organizacyjna administracji państwowej, dostęp do informacji publicznej, system kontroli i równowagi oraz skuteczny system wewnętrznych odwołań administracyjnych, niezależnego nadzoru i sądowej kontroli spraw administracyjnych. Odpowiedzialność musi być uzupełniona odpowiedzialnością prawną za decyzje instytucji państwowych lub ich brak.

Zasada 1: Ogólna struktura organizacyjna rządu centralnego jest racjonalna, odnosi się do odpowiednich polityk i rozporządzeń, i zapewnia właściwą odpowiedzialność zarówno wewnętrzną, jak i wobec systemu politycznego, wymiaru sprawiedliwości, nadzoru społecznego i niezależnego.

1. Istnieją zasady regulujące powstawanie i strukturę organizacyjną wszystkich organów publicznych podległych władzy wykonawczej na poziomie centralnym; ustalona jest ograniczona liczba rodzajów organów/agencji państwowych; wszystkie organy mają określony zakres odpowiedzialności podległy właściwym ministerstwom, którym okresowo składają sprawozdania.
2. Powstawanie nowych organów i ich struktura organizacyjna są regulowane w celu zapewnienia ich racjonalności i odpowiedniego stosunku kosztów do jakości.
3. Wszystkie organy administracji państwowej podlegają kontroli instytucji nadzoru, sądów i nadzorowi publicznemu, w oparciu o podstawę prawną.
4. Jednostki zarządzania podlegają jasnym zakresom odpowiedzialności; przekazywanie uprawnień i delegowanie podejmowania decyzji osobom zarządzającym i nadzorującym wspiera „odpowiedzialność kierowniczą”.
5. Ramy prawne uściślają status prawny i stopień autonomii poszczególnych rodzajów organów autonomicznych lub półautonomicznych, a także ich zakresów odpowiedzialności, i wzmacniają zarządzanie zorientowane na wyniki.
6. Ministerstwom przydzielone są obowiązki kierowania i nadzoru podporządkowanych im agencji/organów i mają one do dyspozycji odpowiednią liczbę wykwalifikowanych pracowników.
7. Bezpośrednia odpowiedzialność agencji wobec parlamentu jest wyjątkiem.
8. Ministrowie odpowiadają za wydajność agencji/organów podporządkowanych ich ministerstwom.

Zasada 2: Prawo dostępu do informacji publicznej zapisane jest w ustawodawstwie i jest konsekwentnie stosowane w praktyce.

1. Prawo osoby fizycznej i prawnej do informacji publicznej musi być zapisane w ustawodawstwie w sposób spójny, kompletny, być logicznie skonstruowane, sformułowane w sposób prosty i przejrzysty i łatwo dostępne.
2. Informacja publiczna zdefiniowana jest szeroko, jako obejmująca wszelkie informacje zarejestrowane i udokumentowane w trakcie wykonywania obowiązków publicznych. Osoby prywatne wykonujące obowiązki publiczne uważane są za posiadaczy informacji publicznej.
3. Wszelkie informacje dotyczące wykonywania obowiązków publicznych, które są rejestrowane i dokumentowane, uważane są za informacje publiczną, z wyjątkiem sytuacji gdzie istnieją istotne powody ich utajnienia. Wyjątki określone są precyzyjnie w ustawodawstwie i ściśle stosowane.
4. Informacja publiczna ujawniana jest proaktywnie. Wszystkie organy władzy publicznej prowadzą oficjalne strony internetowe zawierające co najmniej informacje wymagane przez przepisy (minimalnymi treściami są: akty prawne, plany dotyczące polityki, świadczone usługi publiczne, coroczne sprawozdania, budżet, informacje kontaktowe, schemat organizacyjny, itd.). Informacje

są dokładne, aktualne i zrozumiałe.
5. Informacje dostarczane są w wymaganym formacie (chyba, że żądanie nakładałoby nadmierny ciężar na administrację), w przewidzianych terminach czasowych i zazwyczaj bez opłat.
6. Osoby żądające dostępu do informacji publicznej nie muszą podawać powodu żądania. W sytuacji, gdy zażądana informacja zawiera materiały tajne, organy władzy publicznej mają obowiązek udostępnienia części jawnych, z wyjątkiem sytuacji gdzie udostępnienie tylko częściowej informacji wprowadzałoby w błąd.
7. Organy władzy publicznej prowadzą aktualne rejestry dokumentów i bazy danych i przestrzegają zasad dotyczących przechowywania i niszczenia dokumentów.
8. Istnieje wyznaczony organ nadzorczy odpowiedzialny za wdrażanie ustawodawstwa dotyczącego informacji publicznej z uprawnieniami do wyznaczania norm, wydawania poleceń i nakładania sankcji.

Zasada 3: Istnieją i funkcjonują mechanizmy chroniące zarówno prawo jednostki do dobrej administracji, jak i interes publiczny.

1. Wszystkie organy administracji państwowej podlegają nadzorowi instytucji nadzoru10, sądów i nadzorowi publicznemu, w oparciu o podstawę prawną.
2. Mandat, uprawnienia i niezależność instytucji nadzorczych są regulowane prawnie, zapewniając spójny i skuteczny system.
3. Parlament sprawuje kontrolę nad władzą wykonawczą; reguły, dotyczące także monitorowania wdrażania rekomendacji rzecznika praw obywatelskich, są zapisane w Konstytucji.
4. Ustalona jest wewnętrzna kontrola nadzorcza, to jest kontrola sprawowana przez wyższych urzędników nad legalnością i celowością działań ich podwładnych.
5. Instytucja/e Rzecznika Praw Obywatelskich jest/są zapisane w Konstytucji; jej/ich niezależność jest zapisana w prawie i zapewniona w praktyce.
6. Przepisy stanowiące o statusie i funkcjonowaniu instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich odpowiadają standardom zapisanym w art. 2 ust. 2 Statutu Międzynarodowego Instytutu Rzecznika i rezolucji 1959(2013) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.
7. Administracja wdraża rekomendacje Rzecznika Praw Obywatelskich.

[10] NIK, rzecznika praw obywatelskich, i innych organów nadzorczych.

Zasada 4: Wewnętrzne odwołania administracyjne i kontrole sądowe gwarantują sprawiedliwe traktowanie w sporach administracyjnych.

1. Przepisy proceduralne dotyczące wewnętrznych odwołań administracyjnych są zapisane w prawie.
2. Przepisy proceduralne dotyczące odwołań sądowych są zapisane w prawie, które stanowi, że:
   - zakres postępowania jest szeroki;
   - terminy przedstawiania uwag lub wniesienia skargi są rozsądne;
   - dostępna jest pomoc prawna;
   - postępowania oparte są na zasadzie dochodzeniowej;
   - od orzeczenia sądu pierwszej instancji można złożyć apelację w sądach wyższej instancji.
3. Spory administracyjne są rozstrzygane przez sędziów specjalizujących się w takich kwestiach.
4. Przepisy dotyczące statusu i zasad funkcjonowania sądów i sędziów (dotyczące rozwiązywania sporów administracyjnych), jak i rozwiązania organizacyjne i finansowe spełniają podstawowe standardy zapisane w zaleceniu CM/Rec (2010)12 Rady Europy.
5. Nakład pracy sędziów jest systematycznie analizowany.
6. Sędziowie specjalizujący się w sporach administracyjnych mają odpowiedni personel pomocniczy z dostępem do niezbędnych szkoleń, literatury prawniczej, sprzętu technologii informacyjno-komunikacyjnej niezbędnych do skutecznego wykonywania ich zadań.
7. Koszt postępowania sądowego nie uniemożliwia obywatelom kwestionowania decyzji administracyjnych.

Zasada 5: Organy władzy publicznej ponoszą odpowiedzialność prawną w przypadku nieprawidłowości i gwarantują odszkodowanie lub odpowiednią kompensację.

1. W ustawodawstwie zapisano wymaganie odszkodowania lub zrekompensowania jednostkom ponoszącym szkodę w wyniku nieprawidłowości w działaniach organów władzy publicznej.
2. Przepisy dotyczące odpowiedzialności prawnej organów władzy publicznej są spójne, kompletne, logicznie skonstruowane, sformułowane w sposób prosty i przejrzysty i łatwo dostępne.
3. Zakres odpowiedzialności prawnej organów władzy publicznej jest szeroki; obejmuje wykonywanie uprawnień organów władzy publicznej i wykonywanie innych obowiązków publicznych, niezależnie od tego, kto je wykonuje (czy jest to organ władzy publicznej czy osoba prywatna wykonująca obowiązki publiczne).
4. Przepisy dotyczące terminów i ciężaru dowodu nie zagrażają skuteczności realizacji prawa ubiegania o rekompensatę.

5
Świadczenie Usług

ŚWIADCZENIE USŁUG

Dobra administracja publiczna jest warunkiem koniecznym konkurencyjności i wzrostu gospodarczego Unii Europejskiej (UE). W pełni funkcjonalna krajowa administracja publiczna jest też niezbędnym warunkiem przejrzystego i skutecznego systemu demokratycznego. Aczkolwiek temat ten nie jest formalnie objęty wspólnotowym dorobkiem prawnym, kryteria rozszerzenia UE uwzględniają i podkreślają potrzebę budowy skutecznej administracji publicznej wśród krajów kandydackich i potencjalnych kandydatów.

Zgodnie z prawem UE, państwa członkowskie posiadają szeroką autonomię odnośnie ram prawnych administracji, służby publicznej, i sposobu świadczenia większości usług[11]. Wspólnotowy dorobek prawny nie obejmuje ustalania norm horyzontalnych systemów zarządzania ani krajowych struktur administracji publicznej. Aczkolwiek muszą one zapewniać skuteczne wdrażanie prawa UE[12] i równe traktowanie obywateli. Zgodnie z Artykułem 41 Karty Praw Podstawowych UE, „Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii."

Z czasem, państwa członkowskie UE o różnych systemach politycznych i tradycjach prawnych osiągnęły szeroki konsensus co do kluczowych elementów dobrego zarządzania. Pojęcie „dobrej administracji" zostało stopniowo określone i zawarte w Karcie Praw Podstawowych UE[13].

Zasady prawa administracyjnego wspólne wszystkim krajom UE, ustanawiające normy i kierujące zachowaniem urzędników państwowych, powinny być podstawą instytucji i procedur administracyjnych na wszystkich poziomach administracji. Są nimi:

- rzetelność i przewidywalność (pewność prawna)
- otwartość i przejrzystość
- odpowiedzialność
- wydajność i skuteczność[14].

W oparciu o te podstawy, ideą poniższych Zasad Administracji Publicznej jest skupienie się na świadczeniu usług przez administrację publiczną, ze szczególną uwagą na wydajność, i w tym samym czasie na zapewnienie ochrony jednostki podczas postępowania administracyjnego.

Świadczenie usług można definiować jako każdy kontakt z administracją publiczną podczas którego odbiorca (obywatel, rezydent, przedsiębiorstwo) poszukuje danych, załatwia sprawy administracyjne lub płaci podatki. W tym kontekście pojęcie ukierunkowania na obywatela należy rozumieć jako obejmujące wszystkie kontakty i wszystkie zadania wykonywane przez administrację publiczną, które dotykają obywateli. Ta szeroka definicja obejmuje nie tylko kontakty pomiędzy centralną administracją rządową i odbiorcami, ale także przepisy regulujące tymi kontaktami, tj. procedury administracyjne.

Jedną z głównych odpowiedzialności administracji publicznej jest obsługa spraw obywateli i świadczenie usług w sposób wydajny i skuteczny. Skuteczność nie może być jednak mierzona jedynie w odniesieniu do obowiązujących przepisów prawnych, jako że idea ta opiera się w dużym stopniu na spełnianiu oczekiwań klienta w sposób przestrzegający przepisów prawnych. Skuteczność wymaga również zapewnienia równego dostępu do usług administracji publicznej i wydajnego świadczenia tych usług, co oszczędza zarówno pieniądze jak i czas obywateli.

---

11 Wiele krajów korzysta z Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej jako źródła inspiracji.

12 Artykuł 197.1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

13 Artykuł 41, Prawo do dobrej administracji: 1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. 2. Prawo to obejmuje: prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

14 Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) (1999), "*Europejskie Zasady dla Administracji Publicznej*", Dokumenty *SIGMA*, No. 27, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwdr7h-en.

Poniższe Zasady skupiają się głównie na instytucjach rządowych na szczeblu centralnym, ale ustanawiają również Kluczowe powiązania do niższych szczebli administracji publicznej (samorząd lokalny) i sądownictwa. Nacisk położony jest na polityki horyzontalne i ogólny sposób w jaki struktura organizacji administracji publicznej wspiera proces świadczenia usług ukierunkowany na obywatela. Zasady nie obejmują szczególnych rodzajów służby publicznej, takich jak edukacja i służba zdrowia.

Zasady opierają się na połączeniu prawodawstwa UE i dokumentów niewiążących jako punktach odniesienia. Uwzględniają Kartę Praw Podstawowych UE, Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, zasady służby publicznej służby cywilnej UE i Europejską Konwencję Praw Człowieka. Zasady polegają też na odnośnikach i najlepszych praktykach z krajów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

Niniejszy rozdział określa cztery Kluczowe zasady dotyczące świadczenia usług.

Kluczowe wymaganie: Administracja jest ukierunkowana na obywatela; zapewnione są jakość i dostępność usług publicznych.

Obywatele Unii Europejskiej mają prawo do dobrej administracji. Rozwój dobrej administracji wymaga zaangażowania politycznego, wizji, strategii, określenia priorytetów i odpowiedniej kolejności działań. Zaangażowanie to musi znaleźć praktyczne zastosowanie; służba publiczna musi być opracowana, dostarczana i ciągle poprawiana dla potrzeb użytkownika, raczej niż dla wygody administracji. W tym celu istnieć powinny odpowiednie mechanizmy formułowania i monitorowania polityki. Istotne jest również aby podejście administracji publicznej do świadczenia usług było spójne, skuteczne i wydajne, i zapewniało równe traktowanie. Strategiczne dokumenty i ustalenia polityki nie są celem samym w sobie, ale raczej warunkiem koniecznym dostarczania obywatelom wysokiej jakości, łatwo dostępnych usług. Kolejnym niezbędnym elementem jest stosowanie w praktyce rozsądnych procedur administracyjnych, co musi być połączone ze stałym polepszaniem jakości usług i z równym dostępem do nich.

Zasada 1: Obecność i wdrażanie polityki administracji państwowej ukierunkowanej na obywatela.

1. Istnieje polityka projektowania usług publicznych zgodnie z potrzebami użytkownika; jest ona uwzględniana w ramach istotnych strategii i innych dokumentów i stosowana konsekwentnie w całej administracji.
2. Istnieją mechanizmy analizy i unikania nadmiernej biurokracji; opracowana została i konsekwentnie wdrażana jest polityka upraszczania administracji.
3. Rozwiązania polityki świadczenia usług publicznych są konsekwentnie określone w ramach prawnych i stosowane w praktyce.
4. Istnieje odpowiednia struktura instytucjonalna, obejmująca zobowiązania polityczne i instytucjonalne, do koordynacji i kierowania świadczeniem usług publicznych.
5. Istnieją ramy prawne i polityki świadczenia e-usług, zrównane z ogólną polityką świadczenia usług i konsekwentnie stosowane w całej administracji.
6. Ramy prawne i gotowość techniczna wspierają interoperacyjność rejestrów i usług cyfrowych, w celu upraszczania procedur obywatelom.
7. Koszt usług publicznych podlega przejrzystemu przeglądowi i koszt administracji publicznej nie jest nieproporcjonalny w stosunku do sumy wydatków publicznych.

Zasada 2: Dobra administracja jest kluczowym celem polityki stanowiącym podstawę świadczenia usług publicznych, zapisanym w prawie i konsekwentnie stosowanym w praktyce.

1. Dobra administracja uwzględniona jest jako kluczowy priorytet rządu.
2. Istnieją spójne i kompletne ramy prawne procedur administracyjnych limitujące do minimum przepisy szczególne, najlepiej w postaci przepisów ogólnego postępowania administracyjnego.
3. Ramy prawne dotyczące procedur administracyjnych stosowane są w praktyce przez wszystkie organy administracji państwowej.
4. Kluczowe zasady dobrych praktyk administracyjnych są zapisane w prawie dotyczącym procedur administracyjnych: legalność, sprawiedliwość, równe traktowanie, proporcjonalność, poparta prawem uznaniowość, otwartość i przejrzystość, bezstronność, obiektywność i należyta staranność.
5. Zapewnione jest prawo do rozprawy przed decyzją końcową.
6. Organy mają obowiązek uzasadniania swoich decyzji i informowania obywateli o ich prawie do odwołania.
7. Opracowane są reguły proceduralne i merytoryczne dotyczące poprawy, zawieszenia i odwołania aktu administracyjnego w celu zagwarantowania odpowiedniej równowagi pomiędzy interesem publicznym i uzasadnionymi oczekiwaniami jednostki.
8. Konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim mają miejsce przy podejmowaniu decyzji administracyjnych o ogólnym wpływie

Zasada 3: Obecność mechanizmów zapewnienia jakości usług publicznych.

1. Polityka świadczenia usług promuje jedno lub więcej z narzędzi zapewnienia jakości (np. statuty usług, Europejska Fundacja Zarządzania Jakością, Wspólna Metoda Oceny, lub inne ramy samooceny, wyróżnienia jakości, ISO, lub inne normy międzynarodowe).
2. Istnieją procesy regularnego monitorowania świadczenia usług, ich oceny i poprawiania, oparte na satysfakcji konsumenta i analizie potrzeb użytkowników.
3. Działania dążące do modernizacji usług mają na celu oszczędzanie czasu klientów, kosztów nabycia i świadczenia usług i zmniejszanie liczby sytuacji wymagających osobistej obecność, a także ułatwiania dostępu do informacji o usługach jak i do samych usług.
4. Funkcjonariusze publiczni zaangażowani w świadczenie usług są regularnie szkoleni.
5. Istnieją mechanizmy dzielenia się najlepszymi praktykami i rozpowszechniania ich.
6. Ustalone są standardy świadczenia usług dla głównych usług publicznych świadczonych przez administrację publiczną.

Zasada 4: Zapewnienie dostępu do usług publicznych.

1. Terytorialna sieć świadczenia usług administracji państwowej zapewnia równy dostęp do usług.
2. Kompleksowe punkty kontaktu obejmujące szeroki zakres usług dostępne są dla jednostek i przedsiębiorstw.
3. Możliwe są komunikacja i załatwianie spraw urzędowych poprzez kanały elektroniczne przyjazne dla użytkownika, które obejmują szeroki zakres usług.
4. Oficjalne strony internetowe i publikowane ulotki zawierają informacje kontaktowe i jasne rady i informacje na temat dostępu do usług publicznych, a także o prawach i obowiązkach użytkowników i instytucji publicznych świadczących usługi.
5. Świadczenie usług (w tym e-usług) bierze pod uwagę potrzeby specjalnych grup klientów, np. osób niepełnosprawnych, osób starszych, obcokrajowców i rodzin z dziećmi.

6

Zarządzanie Finansami Publicznymi

ZARZĄDZANIE FINANSAMI PUBLICZNYMI

Budżet określa ramy finansowe, w których rząd może realizować służące obywatelom cele ekonomiczne i społeczne. By właściwie wybierać podejmowane działania i przestrzegać ustalonych limitów wydatków, dobrze działający system zarzadzania finansami publicznymi (PFM) jest niezbędny na każdym etapie cyklu budżetowego – od planowania do wykonywania budżetu, w tym przy udzielaniu zamówień, sprawowaniu kontroli i przeprowadzaniu audytu.

Od krajów ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej oczekuje się przedstawienia odpowiedniego i wiarygodnego programu usprawniania wszystkich kluczowych elementów PFM. Przyjęcie takiego programu jest niezbędne do otrzymania sektorowego wsparcia budżetowego, mechanizmu pomocowego coraz częściej stosowanego w tych krajach. By system zarządzania finansami publicznymi mógł osiągnąć zdolność koncentrowania się na dostarczaniu zakładanych efektów, zmiany muszą być przeprowadzane stopniowo, w sposób odpowiadający uwarunkowaniom każdego z krajów. Nie istnieje jeden model, pasujący do wszystkich krajów, ale wszystkie dobre systemy PFM bazują na tych samych podstawowych zasadach i praktykach, opisanych na kolejnych stronach. Zasady udzielania zamówień publicznych są integralną częścią dobrego zarządzania finansowego. Ich wpływ na gospodarkę i budżet jest znaczący i bardzo widoczny. Co więcej, mają istotne znaczenie dla tego, czy społeczeństwo ufa własnemu rządowi, gdyż jest to ten obszar, w którym występuje wysokie ryzyko korupcji, nieprawidłowych wydatków i słabej kontroli. W związku z tym niniejsze „Zasady" przedstawiają także podstawy dobrego systemu zamówień publicznych, oparte na dużej liczbie międzynarodowych rozwiązań w tym zakresie.

"Zasady" omawiają przede wszystkim obszary znajdujące się w gestii rządu i administracji rządowej. Zagadnienia dotyczące samorządu terytorialnego znajdują się tu tylko, jeżeli dane go dotyczące są niezbędne dla prawidłowego planowania budżetu i sprawozdawczości na poziomie rządowym. Kwestie dochodów publicznych zostały uwzględnione tylko w zasadach dotyczących planowania budżetu, pozostałe zasady skupiają się na sprawach związanych z wydatkowaniem środków publicznych. „Zasady" nie odnoszą się do spraw związanych z poborem podatków i danin publicznych. Jednakże sposób organizacji poboru jest istotnym elementem PFM, a standardy w tej sprawie zostały określone w Niebieskiej Księdze Podatkowej (Fiscal Blueprint)[15] opublikowanej przez Komisję Europejską dla administracji podatkowych. Podobnie za standardy mogą być uznane wymagania zdefiniowane w programie Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA).

"Zasady" w części dotyczącej zarządzania finansami publicznymi zostały opracowane z uwzględnieniem wielu standardów międzynarodowych, w tym:

- określonych przez Unię Europejską ram zarządzania gospodarczego (w tym wymogów dla ram budżetowych)[16];
- przekrojowych kryteriów stosowanych przy udzielaniu sektorowego wsparcia budżetowego z wykorzystaniem środków Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA);
- dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących zamówień publicznych;
- wymagań stawianych przy otwieraniu i zamykaniu negocjacji akcesyjnych w rozdziałach 5, 17 i 32;
- programu PEFA
- "Zasad zarządzania budżetowego"[17] wydanych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)
- Kodeksu Dobrych Praktyk Fiskalnych wydanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy; oraz

[15] Niebieska Księga Podatkowa http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/fiscal_blueprint_en.pdf

[16] Dyrektywa Rady 2011/85/UE

[17] Obecnie dostępne tylko jako projekt na http://www.oecd.org/governance/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf

- Międzynarodowych Standardów dla Najwyższych Organów Kontroli (ISSAIs) wydanych przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI).

Niniejszy rozdział definiuje osiem kluczowych wymagań i szesnaście zasad zarządzania finansami publicznymi, zgodnych z międzynarodowymi standardami oraz *acquis communautaire* Unii Europejskiej.

Kluczowy wymóg: Zasady stosowane w rachunkowości i sprawozdawczości zapewniają przejrzystość i publiczną kontrolę finansów publicznych. Zarządzanie zarówno płynnością, jak długiem odbywa się centralnie i jest uregulowane przepisami prawa.

Dla lepszego zarządzania środkami publicznymi, rząd powinien przedstawiać wieloletni plan finansowy wskazujący cele, które chce osiągnąć, i przeznaczone na to środki. Sposób prezentacji wydatków powinien umożliwić powiązanie rocznych budżetów wieloletnim planem finansowym. Takie podejście, wraz z prezentacją długoterminowych prognoz wydatków publicznych w wybranych obszarach (np. zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej), pomagają w informowaniu rządu, parlamentu i obywateli o stanie finansów państwa, w tym środkach dostępnych na wdrażanie nowych programów.

W ramach procesu budżetowego niezbędne jest przestrzeganie przyjętych zasad polityki fiskalnej oraz prawidłowa alokacja kosztów pomiędzy zadania. Pomaga w tym planowanie w oparciu o odgórnie ustalane limity wydatków. Niezmiernie ważne jest także realistyczne prognozowanie dochodów, ponieważ ich niewłaściwe oszacowanie wiąże się z dopuszczeniem do planowania wydatków na niezrównoważonym poziomie.

Zasada 1: Rząd ogłasza wieloletni ramowy plan finansowy sektora instytucji rządowych i samorządowych, który jest oparty na wiarygodnych prognoza i obejmuje co najmniej trzyletni horyzont. Wszystkie instytucje publiczne planują swoje budżety w ramach określonych tym planem.

1. Wieloletni ramowy plan finansowy jest publikowany co roku, w oparciu o najświeższe dostępne dane.
2. Pracę nad opracowaniem wieloletniego ramowego planu finansowego koordynuje ministerstwo finansów. Jest on opracowywany na podstawie informacji i opinii uzyskanych od i ministerstw i innych dysponentów środków publicznych.
3. Wieloletni ramowy plan finansowy zawiera prezentację prognoz makroekonomicznych, w tym prognozy dochodów i wydatków, które zostały wykorzystane do jego opracowania.
4. Plan dochodów i wydatków odzwierciedla przyjętą politykę rządu. Prezentuje koszty, które będą poniesione na realizację przyjętych już przez rząd programów działania oraz szacunkowe koszty każdego nowego programu, którego wdrożenie jest planowane na czas objęty wieloletnim planem finansowym. Limit wydatków pozostaje w zgodzie z przyjętą polityką fiskalną.
5. Cele polityki fiskalnej, w szczególności dotyczące wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz relacji długu do produktu krajowego brutto są utrzymywane na właściwym poziomie.
6. Planowanie wydatków finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej pozostaje w zgodzie z zasadami przyjętymi dla konstruowania wieloletniego ramowego planu finansowego, rocznego budżetu oraz strategicznymi celami polityki rządu.
7. Wieloletni ramowy plan finansowy zawiera analizę wrażliwości głównych wskaźników makroekonomicznych przyjętych do jego konstrukcji.
8. W wieloletnim ramowym planie finansowym są wyodrębnione długoterminowe nakłady inwestycyjne do poniesienia w danym okresie.
9. Istnieje jasny i wiarygodny, spójny z polityką fiskalną państwa, plan strukturalnych reform gospodarczych.
10. Strategiczne cele instytucji publicznych są zgodne z celami przyjętymi przez rząd w wieloletnim ramowym planie finansowym.
11. Istnieje niezależny organ (rada fiskalna), która zgodnie z wymogami Unii Europejskiej monitoruje przestrzeganie polityki fiskalnej i wieloletniego ramowego planu finansowego.

Zasada 2: Budżet jest formułowany zgodnie z krajowymi normami prawnymi i obejmuje wszystkie wydatki. Przyjęte limity wydatków są spójne z limitami określonymi wieloletnim ramowym planem finansowym i przestrzega się ich w trakcie wykonywania budżetu.

1. Planowanie i wykonywanie budżetu odbywa się na podstawie jednoznacznych przepisów prawnych, które definiują środki publiczne, i określają uprawnienia i obowiązki rządu oraz ministra finansów. Terminy przyjęte w trakcie opracowywaniu budżetu dają każdemu z uczestników tego procesu wystarczający czas na prawidłowe wypełnianie swoich obowiązków.
2. Parlament ma czas i narzędzia do tego, by przeprowadzić analizę i debatę poświęconą projektowi budżetu.
3. Budżet obejmuje swoim zakresem wszystkie wydatki państwa, w tym środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne darowizny.
4. Wydatki budżetu są planowane w ramach maksymalnego dopuszczalnego limitu, określanego przez rząd.
5. Ministerstwo Finansów określa, w corocznej nocie budżetowej, ogólne zasady, harmonogram i założenia prac nad projektem budżetu. Nota określa także dopuszczalny poziom zobowiązań i wydatków na dany rok budżetowy i następujące po nim lata.
6. Opracowywanie budżetu odbywa się w zgodzie z zasadami zawartymi w nocie budżetowej, która zawiera całościowe, dokładne i jasne prognozy, w tym dopuszczalnego poziomu zobowiązań i kosztów na kolejne lata budżetowe.
7. Istnieje mechanizm zapewniający krajowe współfinansowanie programów i projektów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.
8. Projekty inwestycyjne są poprzedzone odpowiednią analizą kosztów i korzyści, która pozwala na ich uszeregowanie pod względem pilności i opłacalności, przy czym przy analizie priorytetów uwzględnia się wymagania niezbędne do uzyskania współfinansowania ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.
9. Ministerstwo Finansów publikuje wykaz ryzyk fiskalnych.
10. Budżet jest publikowany, a sposób jego prezentacji jest przejrzysty. W szczególności:
    - zawiera prezentację założeń makroekonomicznych, w oparciu o które został sformułowany
    - oddzielnie prezentowane są wydatki bieżące i inwestycyjne, a także wydatki na wynagrodzenia i wydatki pozapłacowe;
    - oddzielnie prezentowane są wydatki na realizację dotychczasowych i nowych polityk lub programów
    - w celach porównawczych prezentowana jest informacja o wykonaniu budżetu za rok bieżący;
    - obejmuje zobowiązania warunkowe i wieloletnie zobowiązania inwestycyjne.

Kluczowy wymóg: Zasady stosowane w rachunkowości i sprawozdawczości zapewniają jawność i przejrzystość finansów publicznych. Zarządzanie zarówno płynnością jak długiem odbywa się centralnie i jest uregulowane przepisami prawa.

Zarządzanie płynnością jest kluczowe dla skutecznego monitorowania i kontrolowania wydatków w ciągu roku. Obejmuje ono zarówno zarządzanie dochodami jak i wydatkami państwa. Nieodpowiednie systemy informacyjne sprawiają, że trudno jest dopasować przepływy finansowe do zapotrzebowania oraz podejmować, gdy zachodzi taka potrzeba, terminowe działanie naprawcze

Zarządzanie długiem powinno być dokonywane na szczeblu centralnym i obejmować cały sektor rządowy, co pozwala na uniknięcie sytuacji, w której pożyczki są zaciągane bez autoryzacji lub po zawyżonych cenach.

Niezmiernie istotne dla skutecznej kontroli wydatków publicznych są wiarygodne systemy sprawozdawczości finansowej, oparte na danych pochodzących z rzetelnych systemów księgowych. Informacje o stanie finansów publicznych powinny być regularnie publikowane, tak by parlament i obywatele mogli obserwować poziom wydatków i wpływów pochodzących ze środków publicznych w trakcie trwania roku budżetowego.

Zasada 3: Ministerstwo Finansów lub inny organ centralny centralnie zarządza wydatkowaniem środków z jednego rachunku budżetu państwa i odpowiada za zapewnienie płynności.

1. Prawo przewiduje utworzenie centralnego rachunku bankowego obsługującego budżet państwa, na który, co do zasady do końca danego dnia, wpłacane są wszystkie pobrane dochody budżetu (w tym podatki i inne opłaty)
2. Prawo zapewnia, że z centralnego rachunku bankowego mogą być dokonywane jedynie prawidłowo autoryzowane płatności.
3. Zarządzanie płynnością i inne operacje skarbowe są dokonywane poprzez centralny rachunek bankowy
4. Ministerstwo Finansów/Skarb Państwa co najmniej raz w miesiącu przygotowuje własne prognozy płynności na poziomie zagregowanym, po przeprowadzeniu konsultacji z pozostałymi ministerstwami i odpowiednimi jednostkami sektora finansów publicznych.
5. Miesięczne prognozy każdej jednostki sektora finansów publicznych przedstawiają w jasny sposób przepływy finansowe w głównych podziałkach klasyfikacji budżetowej z wyodrębnieniem, co najmniej, wydatków płacowych, pozapłacowych wydatków bieżących, wydatków majątkowych i uzyskiwanych dochodów
6. System budżetowy określa zasady klasyfikacji wydatków i dochodów, umożliwiający ich szczegółową analizę
7. Regularnie weryfikuje się i uzgadnia dane pomiędzy: systemem informacji budżetowej, systemami księgowymi i danymi z rachunku bankowego.
8. Istnieje system monitorowania, zapewniający że jednostki sektora finansów publicznych nie przekroczą przyznanych im limitów budżetowych poprzez dokonanie wydatku lub zaciągnięcie zobowiązania bez pokrycia, chyba że wcześniej uzyskają na to przewidziana prawem zgodę.
9. Państwowe lub samorządowe osoby prawne (w tym spółki i przedsiębiorstwa) są zobowiązane do tego, by przed podjęciem działania niosącego za sobą jakiekolwiek ryzyko fiskalne uzyskać zgodę nadzorującego organu

Zasada 4: Istnieje i jest stosowana w praktyce jasna strategia zarządzania długiem publicznym, dzięki której jest przestrzegany założony poziomu długu publicznego, a koszty obsługi zadłużenia są utrzymywane na właściwym poziomie

1. Istnieje jasna strategia zarządzania długiem publicznym[18] (zawierająca analizę ryzyka i analizę wrażliwości przyjętych założeń), która zapewnia, że dług jest na właściwym poziomie i na bieżąco obsługiwany.
2. Strategia zarządzania długiem publicznym jest opublikowana i wykorzystywana w procesie planowania budżetowego
3. Rząd zaciąga dług i udziela gwarancji lub poręczeń w granicach określonych ustawą budżetową
4. Obowiązki organów zaangażowanych w zarządzanie długiem publicznym (Ministerstwa Finansów/Skarbu Państwa/banku centralnego) są w wyraźny sposób określone.
5. Tylko Ministerstwo Finansów/Skarbu Państwa może zaciągać dług w imieniu rządu.
6. Zaciąganie kredytów lub pożyczek, a także udzielanie gwarancji lub poręczeń oraz stosowanie innych instrumentów mogących powodować ryzyko finansowe wymaga uprzedniej zgody Ministerstwa Finansów/ Skarbu Państwa. Dotyczy to wszystkich instytucji i osób prawnych, w tym spółek i przedsiębiorstw, jeżeli ich właścicielem jest państwo (rząd) lub samorząd.
7. Ministerstwo Finansów/ Skarbu Państwa otrzymują regularne sprawozdania o poziomie zadłużenia samorządowych i państwowych osób prawnych, w tym spółek i przedsiębiorstw.
8. Komórki zarządzające długiem publicznym i odpowiadające za płynność finansową regularnie ze sobą współpracują.
9. Regularnie, wkrótce po zakończeniu roku budżetowego, publikowane jest roczne sprawozdanie o sposobie zarządzania długiem publicznym.
10. Najwyższa Izba Kontroli bada zarządzanie długiem publicznym

[18] Strategia zarządzania długiem publicznym może być oddzielnym dokumentem lub częścią większej strategii rządowej .

Zasada 5: Zapewniona jest przejrzystość budżetu i jego zewnętrzna kontrola

1. Ministerstwo Finansów publikuje miesięczne sprawozdania o poziomie wydatków, dochodów i zadłużenia budżetu państwa nie później niż cztery tygodnie po zakończeniu każdego miesiąca.
2. Sprawozdanie to jest sporządzane na podstawie cząstkowych miesięcznych sprawozdań o dochodach i wydatkach sporządzanych przez instytucje objęte budżetem państwa
3. Sprawozdanie zwraca uwagę na różnice pomiędzy rzeczywistym a planowanym poziomem dochodów i wydatków, wyjaśnia ich przyczyny oraz zawiera informację o poziomie zobowiązań zaciągniętych w ciągu danego miesiąca.
4. Ministerstwo Finansów publikuje raz na kwartał dane o finansach samorządu terytorialnego. Dane te są publikowane nie później niż przed końcem kolejnego kwartału i odpowiadają wymaganiom zawartym w dyrektywie Unii Europejskiej 2011/85/UE.
5. Roczne sprawozdanie o wykonaniu budżetu państwa obejmuje wszystkie operacje finansowe budżetu państwa, w tym dokonywane z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, oraz prezentuje kluczowe informacje dotyczące całego sektora publicznego.
6. Ryzyka fiskalne są nieustannie monitorowane, a państwowe i samorządowe osoby prawne (w tym spółki i przedsiębiorstwa) są zobowiązane przedstawiać zbadane sprawozdania finansowe zawierające rachunek zysków i strat, bilans, zestawienie zmian w kapitale własnym oraz sprawozdanie z przepływów finansowych.
7. Roczne sprawozdanie finansowe jest publikowane nie później niż sześć miesięcy po zakończeniu roku finansowego, podlega audytowi przeprowadzanemu przez Najwyższą Izbę Kontroli i jest omawiane przez właściwe komisje parlamentarne przed rozpoczęciem debaty o budżecie kolejnego roku.
8. Dane finansowe każdej instytucji są uzgadniane z danymi księgowymi. Określone są standardy rachunkowości.
9. Krajowe standardy rachunkowości spełniają minimalne wymagania stawiane krajom członkowskim Unii Europejskiej, w szczególności dyrektywy Unii Europejskiej 2011/85/EU, i umożliwiają przedstawianie danych zgodnie z wymogami ESA2010[19].
10. Roczne sprawozdanie finansowe jest przedstawiane w układzie odpowiadającym układowi budżetu państwa i zawiera objaśnienia różnic pomiędzy danymi planowanymi a wykonanymi.
11. Roczne sprawozdanie finansowe zawiera przegląd i analizę majątku państwowego. Przedstawia informację o wszystkich aktywach, których wartość przekracza zdefiniowany poziom.

[19] Rozporządzenie (EU) 549/2013 w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej.

Kluczowy wymóg: Krajowe zasady kontroli zarządczej są zgodne z zasadami Unii Europejskiej i są stosowane w całym sektorze publicznym

Kontrola zarządcza (FMC) jest ważną częścią systemu Publicznej Wewnętrznej Kontroli Finansowej (PIFC), którą wszystkie kraje chcące być członkami Unii Europejskiej muszą wdrożyć i stosować, zgodnie z rozdziałem 32 *acquis communautaire*. Niektóre kraje członkowskie osiągają te same cele w ramach systemu Publicznej Kontroli Wewnętrznej (PIC).

Zasady kontroli zarządczej mają zastosowanie do wszystkich jednostek sektora publicznego. Mimo tego, że ich prawidłowe wdrożenie jest zadaniem skomplikowanym i trudnym, to istnienie właściwie działających mechanizmów kontroli zarządczej jest niezbędne dla zapewnienia efektywnego i oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi. Zasady kontroli zarządczej powinny ułatwiać wprowadzenie właściwych zasad odpowiedzialności osób zarządzających i delegację uprawnień na niższe szczeble zarządzania, co musi być powiązane z odpowiednim systemem sprawozdawczości i odpowiedzialności.

Zasada 6: Zasady kontroli zarządczej określają uprawnienia i obowiązki oraz zasady działania w jednostkach sektora finansów publicznych. Zasady te są zgodne z ogólnymi przepisami dotyczącym zarządzania finansami publicznymi i funkcjonowania administracji publicznej.

1. Ustawy i inne regulacje prawne ustalają zasady funkcjonowania kontroli zarządczej, są stosowane przez wszystkie jednostki sektora publicznego i pozostają w zgodzie z zasadami określonymi przez model COSO20.
2. Przepisy regulujące zasady kontroli zarządczej są spójne z przepisami dotyczącymi działania służby cywilnej, służby publicznej oraz strukturami organizacyjnymi.
3. Przepisy prawa budżetowego, finansowego, rachunkowego oraz dotyczące zarzadzania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej ułatwiają rozwój właściwych zasad odpowiedzialności osób zarządzających poprzez właściwe zasady delegowania uprawnień i sprawozdawczości.
4. Zasady zarządzania i kontroli związane z wydatkowaniem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej spełniają wymagania Unii Europejskiej oraz są zgodne z krajowymi zasadami kontroli zarządczej. Odstępstwa od tej zasady możliwe są tylko w uzasadnionych przypadkach i muszą być szczegółowo opisane i wyjaśnione.
5. Budowa i rozwój systemu kontroli zarządczej odbywa się w oparciu o jasną strategię, której plan wdrażania przewiduje kolejne, możliwe do zrealizowania etapy oraz zawiera zasady zarządzania przeprowadzaną zmianą. Strategia pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami zarządzania finansami publicznymi i strategią reform sektora finansów publicznych. Jest regularnie przeglądana i aktualizowana.
6. Ministerstwo odpowiedzialne za wdrażanie i rozwoju kontroli zarządczej ma niebudzące wątpliwości prawnych kompetencje do utworzenia jednostki koordynującej ten proces i do wydawania przepisów regulujących wdrażanie i rozwój kontroli zarządczej.
7. Ministerstwo odpowiedzialne za sprawy wdrażania kontroli zarządczej regularnie przedstawia rządowi sprawozdania o stanie wdrażania kontroli zarządczej w sektorze publicznym.
8. Tam, gdzie istnieje wyodrębniona inspekcja finansowa, jest ona nadzorowana przez ministerstwo odpowiedzialne za sprawy budżetu państwa. Przedmiotem jej działania jest kontrola zgodności z przepisami. Kontrole są inicjowane po otrzymaniu informacji o istniejących nieprawidłowościach, koncentrują się na sprawach, gdzie występuje ryzyko oszustwa, korupcji lub istotnych nieprawidłowości finansowych. Zadania inspekcji nie pokrywają się z zadaniami audytu wewnętrznego.

[20] COSO - Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission. Zasady te pierwotnie miały zastosowanie tylko do instytucji sektora prywatnego.

Zasada 7: Każda jednostka sektora finansów publicznych wdraża kontrolę zarządczą zgodnie z dokumentami określającymi politykę w tym obszarze.

1. Każda jednostka wydała wewnętrzne regulacje stanowiące o tym, w jaki sposób wdrażać kontrolę zarządczą. Regulacje przewidują co najmniej:
   - wyznaczenie odpowiednio wykwalifikowanego urzędnika na wysokim stanowisku uprawnionego do wdrażania kontroli zarządczej w całej instytucji;
   - przydzielenie osobom zarządzającym komórkami organizacyjnymi pozostającego w ich dyspozycji budżetu, z jasnym określeniem ich uprawnień i odpowiedzialności, zgodnych z wymaganiami systemu kontroli zarządczej;
   - zapewnienie, że informacja zarządcza jest regularnie przekazywana na właściwe szczeble instytucji.
2. Tam, gdzie istnieją jednostki nadzorowane lub podległe:
   - w każdej z nich, w sposób odpowiedni dla ich wielkości i zadań, działa kontrola zarządcza;
   - relacje z jednostka nadzorującą są jasno określone w przepisach lub innym dokumencie mającym formę pisemną.
3. Państwowe i samorządowe osoby prawne (w tym spółki i przedsiębiorstwa) są prawidłowo nadzorowane przez organy właścicielskie.
4. Procedury kontroli wewnętrznej w jednostkach publicznych:
   - jasno określają podział zadań i obowiązków wewnątrz jednostki
   - zapewniają, że propozycje działań przedstawiane przez tę jednostkę zawierają szacunek kosztów;
   - zapewniają, że rozważane są alternatywne sposoby i koszty osiągnięcia tego samego celu;
   - zapewniają, że zaciągane zobowiązania nie przekraczają przyznanych limitów budżetowych;
   - zapewniają, że wydatkowanie środków finansowych, np. poprzez udzielanie zamówień lub koszty personelu, odbywa się w ramach przyznanego budżetu ;
   - umożliwiają wykrywanie i sprawozdawanie występujących nieprawidłowości w planowaniu i wykorzystywaniu środków (zarówno pochodzących z krajowego budżetu, jak i z budżetu Unii Europejskiej);
   - określają ścieżkę audytu kluczowych decyzji finansowych, w tym dotyczących środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.
5. Jednostka koordynująca proces wdrażania i rozwoju kontroli zarządczej przeprowadza przynajmniej raz do roku przegląd stanu kontroli zarządczej w sektorze publicznym, badając jego zgodność z wymaganiami określonymi prawem i innymi dokumentami.

Kluczowy wymóg: W sektorze publicznym funkcjonuje audyt wewnętrzny. Audyty są przeprowadzane zgodnie z międzynarodowymi standardami

Audyt wewnętrzny jest ważną częścią PIFC i jego wdrożenie jest wymagane od krajów pragnących przystąpić do Unii Europejskiej na podstawie uregulowań Rozdziału 32 *acquis*. Komisja Europejska definiuje audyt wewnętrzny tak samo jak Instytut Audytorów Wewnętrznych (The Institute of Internal Auditors (IIA), tj. „Audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest przysporzenie wartości i usprawnienie działalności operacyjnej organizacji. Polega na systematycznej i dokonywanej w uporządkowany sposób ocenie procesów: zarządzania ryzykiem, kontroli i ładu organizacyjnego, i przyczynia się do poprawy ich działania. Pomaga organizacji osiągnąć cele dostarczając zapewnienia o skuteczności tych procesów, jak również poprzez doradztwo". Audyt wewnętrzny jest środkiem, dzięki któremu najwyższe kierownictwo jednostki otrzymuje, pochodzące z tej jednostki, zapewnienie, że kontrola wewnętrzna jest właściwie zorganizowana i działa efektywnie, zapewniając, że cele jednostki są realizowane.

Sposób organizacji audytu wewnętrznego w jednostce zależy od jej wielkości oraz złożoności jej zadań i celów. Oznacza to, że nie wszystkie instytucje publiczne muszą mieć audyt wewnętrzny zorganizowany w dokładnie taki sam sposób.

Zasada 8: Krajowe zasady działania audytu wewnętrznego są zgodne z międzynarodowymi standardami, a ich stosowanie przez jednostki sektora finansów publicznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi przepisami regulującymi działanie administracji publicznej i zarządzania finansami publicznymi.

1. Przepisy, w tym ustawowe, regulujące działanie audytu wewnętrznego są zgodne ze standardami Instytutu Audytorów Wewnętrznych21 i pozostają w zgodzie z przepisami dotyczącymi działania służby cywilnej oraz administracji publicznej oraz umożliwiają rozwój audytu wewnętrznego a także zatrudnianie audytorów wewnętrznych, którzy nie wykonują innych niż audyt zadań.
2. Ustawa przewiduje działanie audytu wewnętrznego we wszystkich jednostkach sektora publicznego i umożliwia różny sposób jego organizacji, w zależności od rodzaju i wielkości jednostki.
3. Ustawa lub inne przepisy regulują rozwiązania organizacyjne audytu wewnętrznego, w tym minimalna liczbę audytorów w jednostce, zasady ich niezależności i sposób informowania o wynikach audytu. Określone są standardy, podręczniki i kodeks etyki audytu wewnętrznego, a także sposób przeprowadzania certyfikacji audytorów.
4. Ministerstwo odpowiedzialne za sprawy wdrażania i rozwoju audytu wewnętrznego ma jasno określoną w przepisach kompetencję do utworzenia jednostki koordynująca ten proces i do wydawania przepisów i wytycznych regulujących wdrażanie i rozwój audytu wewnętrznego, w tym pod względem metodologicznym.
5. Jednostka koordynująca wdrażanie i rozwój audytu wewnętrznego ustala jednolite standardy, koordynuje ich wdrażanie, koordynuje proces szkoleń oraz dokonuje corocznego przeglądu jakości działań audytu wewnętrznego. Raport z tego przeglądu przedstawia mocne i słabe strony działania audytu wewnętrznego oraz wskaźniki pokazujące stopień wdrożenia w stosunku do założonego planu.

[21] Definicja audytu wewnętrznego, Kodeks etyki oraz Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego.

Zasada 9: Każda instytucja publiczna prowadzi audyt wewnętrzny zgodnie z ogólną polityką audytu wewnętrznego stosowaną do tej instytucji

1. Kierownik jednostki ustanowił audyt wewnętrzny w sposób odpowiadający wielkości oraz stopniowi skomplikowania jej zadań a także w zgodzie z przepisami prawa.
2. Te jednostki, które są do tego zobowiązane, mają kartę audytu wewnętrznego, zgodną z przepisami prawa.
3. Jednostki mają strategiczne i roczne plany audytu wewnętrznego. Plany te są opracowywane w oparciu o przeprowadzoną analizę ryzyka zarówno procesów jak i systemów biznesowych, w tym sposobu ujawniania aktywów. Przy planowaniu bierze się pod uwagę opinie osób zarządzających różnych szczebli.
4. Strategiczne i roczne plany są opracowywane po analizie wszystkich aspektów działania jednostki, w tym działań współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.
5. Osoba kierująca komórką audytu wewnętrznego przedstawia informacje o ustaleniach audytu kierownikowi jednostki, konsultując je wcześniej z innymi członkami kierownictwa, w tym odpowiadającym za finanse.
6. Regularnie są przeprowadzane czynności sprawdzające, służące zapewnieniu tego, że zalecenia audytu wewnętrznego są prawidłowo wdrażane.

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Kluczowe wymaganie: zamówienia publiczne są regulowane prawidłowo wdrażanymi procedurami, które są zgodne z zasadami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i prawem Unii Europejskiej, i wspierane przez kompetentne instytucje, dysponujące odpowiednimi zasobami.

Dobry system zamówień publicznych wymaga solidnego kształtowania polityki i odpowiednich podstaw prawnych i instytucji, które zagwarantują, że prawo jest wdrażane skutecznie. Solidny i dobrze funkcjonujący system zamówień publicznych zależny jest jednak nie tylko od podstaw prawnych i instytucjonalnych, ale również od tego, do jakiego stopnia polityka horyzontalna oraz otoczenie prawne i instytucjonalne są w stanie uwzględnić specyficzne potrzeby tego systemu. Na prawne otoczenie zamówień publicznych, składa się między innymi audyt zewnętrzny, kontrola finansowa, zasady planowania i wykonywania budżetu, prawo administracyjne, ustawy o służbie cywilnej, prawo konkurencji, prawo handlowe, prawo pracy i ochrony środowiska.

Zdolność do wdrożenia reformy zamówień publicznych i jej jakość w ostatecznym rozrachunku zależą od silnego, umocowanego politycznie i kompetentnego ośrodka decyzyjnego w rządzie na poziomie ministerialnym, oraz od centralnych instytucji zamówień publicznych, posiadających zarówno wyraźny mandat polityczny, jak i uprawnienia i możliwości wykonywania powierzonych i zadań. Wyznaczanie polityk i koordynacja zamówień publicznych powinny się charakteryzować przejrzystością, spójnością i ciągłością. Istnieje również potrzeba zorganizowania politycznego dialogu, komunikacji i negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską. Od krajów kandydujących oczekuje się zarówno transpozycji prawa zamówień Unii Europejskiej, jak i dostosowania się do sprawdzonej praktyki UE w dziedzinach nieuregulowanych szczegółowymi przepisami dyrektyw – nie tylko w celu spełnienia wymagań członkostwa w UE, ale również dla wsparcia ich własnego rozwoju, szczególnie w kontekście wymogów globalizacji i ograniczonych zasobów własnych.

Zasada 10. Przepisy dotyczące zamówień publicznych (włączając koncesje i partnerstwo publiczno-prywatne) są zgodne z *acquis*, lecz również uwzględniają obszary nieobjęte szczegółowymi wymaganiami *acquis*. Przepisy te są zharmonizowane z innymi elementami systemu prawnego i są właściwie wdrażane.

1. Przepisy zamówień publicznych (włączając koncesje i partnerstwo publiczno-prywatne) są zgodne z fundamentalnymi zasadami zamówień publicznych, takimi jak zasada wyboru najkorzystniejszej oferty (value for money), wolna konkurencja, przejrzystość, równe traktowanie, proporcjonalność, wzajemne uznawanie. Przepisy te przyczyniają się do uczciwości.
2. Przepisy zamówień publicznych (włączając koncesje i partnerstwo publiczno-prywatne) są zgodne z *acquis* i ze szczegółowymi zobowiązaniami uzgodnionymi w trakcie negocjacji akcesyjnych, zarówno dotyczącymi zakresu, jak i tempa dostosowywania.
3. Przepisy dotyczące zamówień publicznych nieuregulowanych dyrektywami, głównie poniżej progów Unijnych, ale również tam, gdzie państwa członkowskie dysponują swobodą legislacyjną, są zgodne z zasadami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i sprawdzoną praktyką państw europejskich. Przepisy te gwarantują równowagę odpowiednią do wielkości i natury zamówień.
4. Przepisy wykonawcze są zgodne z tymi samymi fundamentalnymi zasadami zamówień publicznych i wspierają solidne i efektywne procedury udzielania zamówień.
5. Nowe i zmieniane przepisy są przygotowywane w konsultacji z ekspertami i praktykami zamówień publicznych. Nowe przepisy wchodzą w życie dopiero wówczas, gdy wszyscy zainteresowani są odpowiednio przygotowani, żeby je stosować.
6. Po wejściu w życie przepisy są stosowane w sposób spójny wobec wszystkich zamówień publicznych. Przepisy wykonawcze, wydawane w celu uzupełnienia regulacji ustawowych, są przygotowywane z odpowiednim wyprzedzeniem.
7. Przepisy zamówień publicznych są klarowne i nieskomplikowane, pozbawione nadmiernej biurokracji. Unika się zbyt częstych zmian.
8. Przepisy dotyczące zamówień publicznych są zharmonizowane z prawem budżetowym (i z innymi powiązanymi regulacjami, na przykład z prawem zobowiązań), tak by możliwe było przygotowywanie, udzielanie i zarządzanie zamówieniami bez nadmiernej presji czasu w zgodzie z zasadami rzetelnego zarządzania projektami.

Zasada 11. Na poziomie administracji centralnej istnieją instytucje właściwe dla opracowywania, wdrażania i monitorowania polityki w zakresie zamówień publicznych w sposób skuteczny i wydajny.

1. Istnieje instytucja obdarzona klarownym mandatem prawnym i politycznym do zainicjowania, opracowania, wdrożenia i monitorowania reformy zamówień publicznych we wszystkich sektorach (z wyjątkiem sektorów, dla których ustanowiono podobną instytucję odrębnie, np. dla koncesji i partnerstwa publiczno-prywatnego). Reforma taka obejmuje całą administrację publiczną i wszystkie aspekty zamówień (np. modernizację procedur, budowanie zdolności, zielone zamówienia, wspieranie uczciwości).
2. Istnieją jasne i wyczerpujące polityki dotyczące zrównoważonego długoterminowego rozwoju systemu zamówień publicznych. Polityki te mogą być ujęte w formie narodowej strategii i planu działań (jako samodzielny dokument dla systemu zamówień publicznych albo jako część strategii reformy systemu finansów publicznych).
3. Odpowiednia instytucja posiadająca wystarczające zasoby zajmuje się wdrażaniem i przeglądem strategii reformy systemu zamówień publicznych (włączając koncesje i partnerstwo publiczno-prywatne).
4. Istnieje instytucja, z odpowiednim mandatem i zasobami, zajmująca się komunikacją z instytucjami Unii Europejskiej i koordynacją elementów systemu zamówień publicznych związanych z wymaganiami Unii Europejskiej na poziomie krajowym.
5. Zakres i podział zadań i kompetencji centralnych instytucji zamówień publicznych (włączając koncesje i partnerstwo publiczno-prywatne) jest uregulowany na poziomie ustawowym. Zazwyczaj zadania te obejmują:
    - Polityki długoterminowe,
    - Przepisy ustawowe,
    - Przepisy wykonawcze,
    - Koordynację wewnętrzną,
    - Nadzór i monitoring,
    - Doradztwo i wsparcie operacyjne,
    - Publikację i informację,
    - Szkolenia i rozwój zawodowy,
    - Rozwój i koordynację narzędzi operacyjnych.
6. Potencjalne spory kompetencyjne i konflikty interesów są rozwiązywane na poziome legislacyjnym przez odpowiednie zaprojektowanie ról organizacyjnych.
7. Centralne instytucje zamówień publicznych posiadają zarówno odpowiednie uprawnienia, jak i zasoby do wykonywania swoich zadań w sposób skuteczny i wydajny. Zadania te są wykonywane w sposób skuteczny i wydajny.
8. Centralny elektroniczny portal zamówień publicznych funkcjonuje poprawnie i publikuje ogłoszenia o przetargach i udzielonych zamówieniach oraz inne informacje i porady związane z systemem zamówień publicznych.
9. Praktyczne i użyteczne porady dla zamawiających i oferentów na temat stosowania przepisów o zamówieniach publicznych są dostępne na żądanie.
10. Istnieje system monitoringu i nadzoru nad zamówieniami publicznymi, umożliwiając szybki dostęp do danych o procedurach zamówień publicznych, a przez to do danych o wdrażaniu odpowiednich zasad, polityk i regulacji.

Kluczowe wymaganie: w przypadku domniemanych naruszeń przepisów o udzielaniu zamówień publicznych pokrzywdzone strony mogą dochodzić sprawiedliwości poprzez niezależny, przejrzysty, skuteczny i sprawny system odwoławczy.

Zasada 12: System odwoławczy jest w zgodzie z zasadami *acquis* dotyczącymi niezależności, rzetelności i przejrzystości i gwarantuje szybkie i kompetentne decyzje w zakresie odwołań i sankcji.

1. Przepisy dotyczące zamówień publicznych ustanawiają procedury i instytucję właściwą do rozpatrywania odwołań (zarówno w przypadku zamówień publicznych, jak i koncesji) w zgodzie z wymogami dyrektyw Unii Europejskiej.
2. Przewidziane przez *acquis* instrumenty unieważniania umów i nakładania kar są wdrożone w ustawodawstwie krajowym.
3. Właściwy nacisk jest położony na osiąganie głównych celów systemu zamówień publicznych (w szczególności *value for money* poprzez otwartą, przejrzystą i niedyskryminacyjną konkurencję), a nie na wykrywanie czysto formalnych błędów i omyłek, w szczególności takich, które nie mają wpływu na wynik postępowania.
4. System odwoławczy gwarantuje szybkie, sprawne i kompetentne podejmowanie decyzji w sprawie odwołań i sankcji. Wszystkie decyzje z uzasadnieniami są publikowane.
5. Przedsiębiorcy mają łatwy dostęp do systemu odwoławczego, bez utrudnień wywołanych przez dyskryminację lub nadmierne koszty.
6. Instytucja odpowiedzialna za rozpatrywanie odwołań działa terminowo, w zgodzie z prawem. Decyzje podejmowane są szybko i kompetentnie.
7. Informacje dotyczące odwołań publikowane są bez opóźnienia.

Kluczowe wymaganie: Zamawiający dysponują odpowiednią kadrą i udzielają zamówień w zgodzie z odpowiednimi przepisami i wymaganiami sprawdzonej praktyki, działając w warunkach otwartego i konkurencyjnego rynku.

Sprawny system zamówień publicznych zakłada, że zamawiający mają dostęp do wykwalifikowanego personelu, motywowanego przez wartości i wrażliwego na aspekty etyczne udzielania zamówień. Kadry, która zmierza do osiągnięcia *value for money*, kierując się zasadami profesjonalizmu i wydajności kosztów. Sukces zamówień publicznych mocno zależy od wykorzystania szeregu technik i instrumentów, które pomagają zredukować koszty operacyjne całego procesu udzielania zamówień, generując niższe ceny i upraszczając proces przetargowy – zarówno dla zamawiających, jak i oferentów. Do takich instrumentów należą między innymi zamówienia elektroniczne (w tym aukcja elektroniczna), umowy ramowe oraz scentralizowane zamówienia publiczne.

Zamówienia publiczne, ze względu na dużą skalę operacji na styku biznesu i sektora publicznego, narażone są na korupcję i marnotrawstwo. Działania przeciwdziałające powinny się skoncentrować na rozbudowie umiejętności i doświadczenia zamawiających. Kolejnym podstawowym warunkiem wydajnego, skutecznego i sprawnego systemu zamówień publicznych jest istnienie otwartego, konkurencyjnego, który będzie zainteresowany ubieganiem się o zamówienia. Poziom zainteresowania zamówieniami publicznymi zależy od wielu czynników, miedzy innymi od uczciwości i odpowiedniości kryteriów kwalifikacji dostawców i wyboru ofert oraz od dostępności systemu odwoławczego. Rynek powinien być pozbawiony barier dostępu. Zainteresowane małe i średnie przedsiębiorstwa powinny mieć możliwość uczestnictwa.

Zasada 13: Praktyka zamówień publicznych jest zgodna z fundamentalnymi zasadami równego dostępu, niedyskryminacji, proporcjonalności i przejrzystości, gwarantując najbardziej sprawne wykorzystanie środków publicznych przy zastosowaniu nowoczesnych metod i technik zamówieniowych.

1. Odpowiednią uwagę poświęca się planowaniu i przygotowaniu zamówień publicznych. Planowanie i przygotowanie dokonuje się w sposób kompetentny, terminowy i w porozumieniu z zainteresowanymi.
2. Analiza aspektów technicznych, szacowanie kosztów i budżetowanie uwzględnia zarówno koszty krótkoterminowe (koszt nabycia), jak i koszty długoterminowe (koszty ponoszone w trakcie trwania umowy (użytkowanie, obsługa i wymiana) i korzyści dla użytkowników. Alternatywne rozwiązania powinny być również odpowiednio rozważone.
3. Wybór procedury udzielenia zamówienia publicznego zmierza do zapewnienia skutecznej konkurencji i udzielenia zamówienia w sposób terminowy i wydajny (biorąc pod uwagę koszty ponoszone zarówno przez zamawiającego, jak i oferentów). Decyzja o wyborze procedury uwzględnia wartość i naturę przedmiotu zamówienia.
4. Dokumenty przetargowe zawierają klarowne i bezstronne specyfikacje techniczne oraz warunki udziału i udzielenia zamówienia, które są proporcjonalne do przedmiotu zamówienia. Dokumenty przetargowe nie nakładają zbędnych wymagań proceduralnych.
5. Przepisy dyrektyw Unii Europejskiej dotyczące obowiązkowych i nieobowiązkowych podstaw wykluczenia oferentów z postępowania są właściwie rozumiane i stosowane w praktyce przez wszystkich zamawiających.
6. Priorytetem praktyki zamówień jest gospodarność, wydajność i sprawność, szczególnie podczas planowania, przygotowywania, wykonywania i kontroli zamówień.
7. Istnieją i są stosowane instrumenty do oceny wykonywania zamówień i pomiaru [benchmark] gospodarności, wydajności i sprawności praktyki udzielania i wykonywania zamówień publicznych na szczeblu instytucji zamawiającej.
8. Stosowane są instrumenty do wykrywania marnotrawstwa i praktyk korupcyjnych (w tym mechanizmy do wykrywania konfliktów interesów i zmów oferentów).
9. System wskaźników ryzyka pozwala identyfikować potencjalne praktyki korupcyjne.

10. System elektronicznych zamówień publicznych, zgodny z wymaganiami dyrektyw Unii Europejskiej, jest używany jako ważne narzędzie do wzmocnienia konkurencji i przejrzystości oraz dla redukcji kosztów operacyjnych. System elektronicznych zamówień publicznych (uwzględniający elektroniczną aukcję we właściwym zakresie) jest stworzony w oparciu o rzetelnie przygotowaną strategię i plan działań na poziome krajowym.
11. Umowy ramowe są stosowane w zgodzie z wymogami reguł Unii Europejskiej. Centralne instytucje zamówień publicznych udzielają odpowiedniego wsparcia regulacyjnego i doradczego.
12. Zgodnie z wymogami dyrektyw Unii Europejskiej zamówienia centralne są stosowane dla nabywania standardowych produktów i usług będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.
13. Zamówienia są udzielane z uwzględnieniem sytuacji na rynku i potrzebami zrównoważonego rozwoju konkurencyjności i możliwości rynku.

Zasada 14: Zamawiający posiadają odpowiednie możliwości i praktyczne narzędzia i wytyczne, by zagwarantować profesjonalne zarządzanie pełnym cyklem zamówienia.

1. Każdy zamawiający funkcjonalnie wyodrębnił zamówienia publiczne przydzielając odpowiednie środki niezbędne do wykonywania tej funkcji wydajnie i sprawnie.
2. Umiejętności, zadania i odpowiedzialności specjalistów odpowiedzialnych za zamówienia publiczny są oficjalnie uznane. Wdrożone są programy i konkretne działania mające na celu podwyższanie ich kwalifikacji zawodowych.
3. Istnieją i są stosowane odpowiednio udokumentowane narzędzia do planowania i zarządzania zamówieniami publicznymi we wszystkich fazach, w szczególności narzędzia do przygotowania i analizy dokumentacji przetargowej, kosztorysowania, wyboru strategii i procedury przetargowej, określenia i stosowania kryteriów selekcji uczestników postępowania i wyboru oferty, udzielenia zamówienia, zarządzania umową.
4. Istniej, i są stosowane administracyjne procedury i mechanizmy mające na celu poprawienie konkurencji, zwiększenie przejrzystości i redukcję kosztów.
5. Dokumenty pomocnicze, takie jak instrukcje i wytyczne, standardowe dokumenty przetargowe, formularze ocen, wzory ogłoszeń, wzorcowe warunki umów dla dostaw, usług i robót budowlanych) są łatwo dostępne dla zamawiających i oferentów.
6. Stosowane są narzędzia do monitorowania zamówień publicznych, w szczególności do zbierania i udostępniania danych o zamówieniach w celu pomiaru wyników i rezultatów (zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie indywidualnych zamawiających) i określania obszarów możliwych ulepszeń.
7. Wydzielony zespół do spraw zamówień publicznych w instytucji zamawiającej pojmuje swoją funkcję jako usługodawcy wobec innych użytkowników i utrzymuje świetne kontakty z zainteresowanymi, zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji.

Kluczowy wymóg: Konstytucja i inne przepisy prawa gwarantują niezależność Najwyższej Izby Kontroli oraz określają jej uprawnienia i organizację w taki sposób, by mogła wypełniać swój mandat autonomicznie i w zgodzie z międzynarodowymi standardami stosowanymi w pracy takich organów, dzięki czemu wysokiej jakości kontrole mają wpływ na to, jak działa sektor publiczny

Zasady odpowiedzialności w obszarze finansów publicznych wymagają, by Najwyższa Izba Kontroli przeprowadzała niezależną i profesjonalną kontrolę zarządzania środkami publicznymi przez osoby sprawujące władzę. Rozdział 32 aquis omawia zasady instytucjonalnej i finansowej niezależności najwyższych organów kontroli (SAI) By tak się stało, sposób organizacji i uprawnienia SAI muszą mieć mocne umocowanie konstytucyjne. Istotne jest także przyjęcie szczegółowych ustaw w tej sprawie, zgodnych z Deklaracją z Limy[22]. SAI powinny działać zgodnie z Międzynarodowymi Standardami dla Najwyższych Organów Kontroli (ISSAIs) wydanymi przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI). SIGMA podjęła się zidentyfikowania minimalnych wymagań działania SAI

Przepisy prawa powinny upoważniać SAI do kontroli wszystkich operacji finansowych w sektorze publicznym bez względu na to czy i jak są ujęte w budżecie państwa. SAI powinna także móc przeprowadzać pełen zakres kontroli określonych w standardach międzynarodowych: finansowych, zgodności oraz wykonania zadań. By właściwie wykonywać swoje zadania SAI musi mieć zagwarantowaną niezależność, w tym poprzez właściwy poziom niezbędnych zasobów finansowych, instytucjonalnych oraz ludzkich. Dodatkowo, członkowie organów SAI oraz kontrolerzy powinni mieć kwalifikacje i predyspozycje zawodowe potrzebne do wykonywania zadań z najwyższą starannością. SAI powinna wykonywać swoje zadania w zgodzie ze standardami, z wykorzystaniem podręczników kontroli i efektywnych procedur zapewnienia jakości. Przedstawianie na czas profesjonalnie przygotowanych i obiektywnych informacji o wynikach kontroli jest kluczowym warunkiem dla zapewnienia wiarygodności tej instytucji. SAI powinna mieć na względzie, to że wyniki jej pracy mają wpływ na cały sektor publiczny poprzez wzmacnianie zasady publicznej odpowiedzialności rządu i innych organów. W tym celu powinna mieć możliwość swobodnego doboru tematów kontroli oraz właściwe procedury pozwalające na monitorowanie

[22] http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-1-the-lima-declaration.html

Zasada 15: Niezależność, uprawnienia i organizacja Najwyższej Izby Kontroli są określone i chronione przez Konstytucję i inne przepisy prawa. Przepisy te są przestrzegane.

1. Najwyższa Izba Kontroli jest powołana na mocy Konstytucji lub aktów prawa podobnej rangi. One też określają zasady jej niezależności.
2. Niezależność kierującej nią osoby (lub osób, jeśli jest to organ kolegialny) jest chroniona prawem. Zasady i warunki, na jakich jest ona powoływana i odwoływana oraz warunki przyznanego jej na czas sprawowania funkcji immunitetu są uregulowane w Konstytucji lub aktach prawnych podobnej rangi.
3. Najwyższa Izba Kontroli ma pełne uprawnienia kontrolne i swobodę w wypełnianiu swoich zadań. Obejmuje to prawo do przeprowadzania kontroli finansowych, wykonywania zadań oraz kontroli legalności.
4. Kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli mają nieograniczone prawo wstępu i przebywania na terenie kontrolowanych jednostek w celu przeprowadzenia kontroli. Mogą swobodnie decydować o zakresie informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli. Prawo gwarantuje im nieograniczony dostęp do dokumentów i informacji.
5. Przepisy prawa gwarantują niezależność Najwyższej Izby Kontroli od władzy wykonawczej także w sprawach finansowych. Budżet Najwyższej Izby Kontroli, jasno wskazany w budżecie, może być przez Izbę wykorzystany według jej uznania.
6. Sposób zarządzania Najwyższą Izbą Kontroli umożliwia prawidłową realizację jej zadań. Struktury pomocnicze są adekwatne.
7. Członkowie organów i pracownicy Najwyższa Izba Kontroli podnoszą swoją profesjonalną wiedzę i umiejętności poprzez szkolenia wewnętrzne, zewnętrzne i zagraniczne.
8. Konstytucja uprawnia i zobowiązuje Najwyższą izbę Kontroli do corocznego informowania Parlamentu (lub innego właściwego organu) o wynikach swoich kontroli. Raport, przedstawiany niezależnie, podlega publikacji.

Zasada 16: Najwyższa Izba Kontroli działa w sposób apolityczny i obiektywny oraz stosuje standardy pozwalające uzyskać wysoką jakość przeprowadzanych kontroli, dzięki czemu mają one wpływ na to, jak działa sektor publiczny

1. Najwyższa Izba Kontroli stosuje standardy kontroli wydane przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli albo inne powszechnie uznawane instytucje ustanawiające standardy.
2. Wyniki pracy Najwyższej Izby Kontroli bazują na profesjonalnej ocenie oraz prawidłowej i solidnej analizie.
3. Najwyższa Izba Kontroli planuje i wykonuje swoją pracę przy zastosowaniu podstawowych zasad kontroli sektora publicznego, pilnując by wykonywane przez nią kontrole legalności, finansowe i wykonywania zadań służyły promowaniu zasad odpowiedzialności i przejrzystości działań publicznych. Wykonuje swoje zadania dokładnie i obiektywnie.
4. Najwyższa Izba Kontroli wykorzystuje w swojej pracy procedury kontroli jakości i przestrzegania etyki zawodowej, by osiągnąć racjonalne zapewnienie, że jej organy i pracownicy stosują profesjonalne standardy, w tym dotyczące postaw zawodowych, niezależności, obiektywizmu, poufności i właściwych kompetencji.
5. Istnieje sformalizowana procedura, zgodnie, z którą Parlament rozpatruje sprawozdania i informacje Najwyższej Izby Kontroli.
6. Najwyższa Izba Kontroli przedstawia organom stanowienia prawa, w tym komisjom legislacyjnym, odpowiednie, obiektywne i dostarczane na czas informacje.
7. Sprawozdania i informacje sporządzane przez Najwyższą Izbę Kontroli są jasne i zwięzłe. Zawierają istotne i przydatne zalecenia, bazujące na ustaleniach kontroli. Znany jest sposób, w jaki zalecenia są wykonywane.
8. Najwyższa Izba Kontroli przedstawia publicznie i na czas informacje o swoich pracach oraz o wynikach kontroli. Wykorzystuje do tego media, strony internetowe oraz inne środki przekazu.

POLISH

Więcej informacji:

OECD/SIGMA
2 rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

mailto: sigmaweb@oecd.org
Tel: +33 (0) 1 45 24 82 00

www.sigmaweb.org