

## I. ARTYKUŁY

ANTONI Z. KAMIŃSKI, JAN A. STEFANOWICZ

### SYNDROM SŁABOŚCI PAŃSTWA WYDOLNOŚĆ STRATEGICZNA POLSKI XXI WIEKU\*

*If all that matters is means, how hard you try, not what good you do, is all that counts. If all virtue is attached to ends, accomplishments are everything and aspirations nothing. Thinking of rationality as all effort or all ideal, as only resources or only objectives, is immoral as well as ineffective. It is immoral because people who depend on policies require results, not only remedies [...]. It is ineffective because this does not connect what we want with what we can get. My purpose [...] is to rehabilitate rationality, not as either resources or objectives, but as the relationship between them (Aaron Wildavsky).*

*Aby skutecznie zarządzać sobą, trzeba być także świadomym wyznawanych wartości (Peter F. Drucker).*

W artykule przyjmujemy cztery skądinąd oczywiste założenia: po pierwsze, kluczowe znaczenie dla dobrobytu społeczno-gospodarczego w każdym możliwym wymiarze ma jakość rządzenia w państwie. Po drugie, misją państwa jest zapewnienie optymalnych warunków bezpieczeństwa i rozwoju kraju za pomocą odpowiedniej polityki i odpowiednich rozwiązań prawnych. Po trzecie, zmiany w otoczeniu globalnym oraz w kulturze materialno-technicznej tworzą warunki, w których realizacja podstawowych funkcji państwa wymaga daleko idących zmian strukturalnych. Po czwarte, o przyszłości krajów rozstrzyga sposób przystosowania strategii politycznych i struktur ustrojowych państwa do wymogów otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego.

System instytucjonalny państwa rozpatrujemy jako sieć procesów informacyjno-decyzyjnych, które ukierunkowują działania rządów i energię społeczeństwa na realizację celów zapewniających racjonalne wykorzystanie zasobów. Stawiane pytania dotyczą trafności wyboru priorytetów, doboru środków ich realizacji i zdolności systemu do dokonywania modyfikacji na poziomie celów i środków w odpowiedzi na systematycznie monitorowane

---

\* Artykuł jest między innymi efektem prac w ramach programu badawczego realizowanego w latach 2008-2010 w ramach ISP PAN we współpracy z BBN: „Wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa paliwowo-energetycznego Polski: sektor naftowo-gazowy”. Autorzy pragną podziękować Rafałowi Miłaszewskiemu za konsultacje dotyczące gospodarki wodnej w Polsce, Bartłomiejowi Kamińskiemu za cenne uwagi dotyczące konstrukcji artykułu oraz Pawłowi Solochowowi za wytknięcie niejasności wyводу i korekty niektórych danych.

zmiany otoczenia. Pytania te odnoszą się do „wydolności strategicznej państwa”<sup>1</sup>. W prezentowanym tu ujęciu, pojęcie wydolności strategicznej państwa obejmuje przede wszystkim zdolność państwa do stałego uczenia się, kompleksowego zarządzania informacją oraz interaktywnego oddziaływania na organy administracji, instytucje publiczne i społeczeństwo, zgodnego z przyjętymi priorytetami. W pierwszej części artykułu staramy się więc osadzić pojęcie „strategicznej wydolności państwa” w ramach współczesnej teorii politologicznej. W drugiej zajmujemy się polityką państwa polskiego w wybranych dziedzinach.

Na poziomie empirycznym przedmiotem analizy jest sposób rozwiązywania przez kolejne polskie rządy problemów dotyczących ważnych dziedzin działalności państwa:

1) polityki państwa w dziedzinie gospodarki zasobami mineralnymi oraz gospodarki wodnej ze szczególnym uwzględnieniem aktualnie wprowadzanych rozwiązań legislacyjnych,

2) losów reform wdrożonych w latach 1997-2001 przez rząd koalicji Akcji Wyborczej „Solidarność”- Unii Wolności z punktu widzenia procesów systemowego uczenia się,

3) charakteru i efektów procesów legislacyjnych w Polsce w aspekcie informacyjno-decyzyjnego obciążenia centrum rozumianego jako naczelné organy państwa.

## I. PAŃSTWO NARODOWE W GLOBALNYM OTOCZENIU

Gwałtowny wzrost różnorodności współczesnego świata, stale rosnące tempo zmian w sferze materialno-technicznej, kulturowej i politycznej oraz wzrost współzależności globalnej, zmieniają reguły konkurencji między państwami i narodami. Obok państw narodowych działają tu różnego typu międzynarodowe instytucje polityczne, gospodarcze, kulturalne, religijne, ekologiczne i tym podobne. Tworzą one sieć globalnych zależności i stanowią zasady określające reguły gry globalnej konkurencji. Z drugiej strony, umożliwiają one współpracę polityczno-gospodarczą i kulturową w skali globu. Instytucjonalne zagęszczenie przestrzeni międzynarodowej skłoniło niektórych badaczy do wysunięcia tezy, iż we współczesnym świecie państwo narodowe traci na znaczeniu kosztem instytucji ponadnarodowych<sup>2</sup>. Stanowisko to nie ma jednak obecnie wielu zwolenników. Trudno zaprzeczyć bowiem opinii autorów poświęconego roli państwa raportu Banku Światowego, że „aby osiągnąć postęp dobrobytu społecznego, wydolność państwa – rozumiana jako zdolność do

---

<sup>1</sup> Pojęcie „wydolności strategicznej” nawiązuje do popularnej w badaniach nad przedsiębiorstwami „perspektywy wyboru strategicznego”. Zob. J. Child, *Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organizations and Environment: Retrospect and Prospect*, „Organization Studies” 18, 1997, nr 1, s. 43-76.

<sup>2</sup> S. Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass., 1996; A.-M. Slaughter, *The Real New World Order*, „Foreign Affairs” 1997, wrzesień-październik; podobnie J. Staniszkis, *Władza globalizacji*, Scholar, Warszawa 2003.

sprawnego wspierania zbiorowego działania – musi być wzmocniona”<sup>3</sup>. Państwo wciąż pozostaje niezbędną podstawą ładu międzynarodowego.

Rosnące zagrożenie instytucjonalne spowodowało, że o przyszłości narodów decyduje obecnie zdolność współzawodniczenia, nie tylko na polu gospodarki, ale także oświaty i nauki oraz kultury i środowiska, a to z kolei zależy od jakości rządzenia. Państwo narodowe uległo w ostatnim półwieczu, szczególnie w świecie zachodnim, daleko idącym zmianom: przestało być przede wszystkim „machiną wojenną”, by użyć terminu Roberta Gilpina<sup>4</sup>, a zakres jego funkcji znacznie rozszerzył się w odpowiedzi na nowe wyzwania, jakie stawiają przed państwami narodowymi zmiany w otoczeniu<sup>5</sup>. Wzrósł także poziom niepewności związany z podejmowaniem decyzji politycznych<sup>6</sup>. Sprostanie im wymaga zmian w sposobach działania, co ma też konsekwencje dla organizacji procesów politycznych, to jest struktur ustrojowych, oraz dla kluczowego dla koncepcji państwa narodowego pojęcia suwerenności<sup>7</sup>. Yehezkel Dror zauważa, że: „choć nie należy przesadzać, co do zakresu autonomii państwa w przeszłości, to globalizacja jeszcze bardziej ją ogranicza, narzucając nowe uwarunkowania »konkurencyjności«, wymuszając strukturalne dostosowania, zwiększając zależność od globalnych instytucji ekonomicznych i ograniczając zakres alternatyw politycznych dostępnych poszczególnym krajom”<sup>8</sup>. Im większy nacisk otoczenia, im ostrzejsza konkurencja, tym większe znaczenie ma jakość struktur decyzyjnych państwa.

Nic nie wskazuje na to, by rola państwa narodowego jako podstawy ładu światowego uległa zmianie w przewidywalnej przyszłości. Transnarodowe przedsiębiorstwa i banki działają w określonych warunkach społeczno-politycznych i oferują produkty i usługi na określonych, narodowych rynkach. Mogą one istnieć i rozwijać się tylko w warunkach stabilności politycznej, rządów prawa, wysokiego poziomu kapitału społecznego, a ich zapewnienie należy do funkcji państwa. Z drugiej strony, państwa narodowe, aby zapewnić swym obywatelom właściwe warunki bytu, muszą dbać o rozwój gospodarczy kraju i międzynarodową konkurencyjność, a to wymaga między innymi przyciągnięcia na swój obszar kapitału zagranicznego. Niezdolność niektórych społeczeństw do stworzenia i utrzymania stabilnych struktur politycznych – „państwa upadłe” (*failed/collapsed states*), „państwa rozkładające się” (*failing states*) – jest powszechnie uznawana za jedno z najważniejszych

<sup>3</sup> [World Bank], *World Development Report: The State in a Changing World*, Oxford University Press, Oxford 1997, s. 3.

<sup>4</sup> R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1987, s. 85.

<sup>5</sup> Na ten temat zob. A. Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów: państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*, TRIO i ISP PAN, Warszawa 2004, s. 235-270.

<sup>6</sup> Zob. J. Koppenjan, E.-H. Klijn, *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*, Routledge, London 2004.

<sup>7</sup> S. D. Krasner, *Sovereignty: An Institutional Perspective*, w: J. A. Caporaso (red.), *The Elusive State. International and Comparative Perspectives*, Sage, Newbury Park, Ca.: 1989; A. Z. Kamiński, *Suwerenność państwa polskiego w nowym układzie europejskim*, „Sprawy Międzynarodowe” 56, 2003, nr 4; podobnie J. Barcz, *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową*, w: J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.

<sup>8</sup> Y. Dror, *The Capacity to Govern: A Report to the Club of Rome*, Frank Cass, London 1994, s. 41.

zagrożeń dla bezpieczeństwa globalnego<sup>9</sup>. Nie wszystkie społeczności są więc w stanie stworzyć dobrze działający ład polityczny, a z drugiej strony – źle zaprojektowane instytucje państwa mogą stać się skuteczną barierą dla rozwoju społeczeństw dojrzałych.

Racjonalność polityczna decyduje o możliwościach rozwoju wszystkich innych dziedzin życia narodu<sup>10</sup>. Nie wynika stąd postulat rozszerzenia bezpośredniej kontroli państwa na całość życia społecznego, to jest rozszerzenia *imperium*. Przeciwnie, chodzi o uznanie, że w coraz większym stopniu rolą państwa jest właściwe zarządzanie w *dominium*, to jest ułatwianie, stymulowanie i porządkowanie żywiołowych działań podejmowanych w przestrzeni publicznej na poziomie organizacji i stowarzyszeń społecznych – procesów samoorganizacji; takie projektowanie struktur politycznych, by sprzyjały komunikacji poziomej i pionowej oraz przejrzystości procesów decyzyjnych<sup>11</sup>. Tymczasem, jak na to wskazuje praktyka, jest to trudne i stosunkowo niewiele państw było w stanie stworzyć systemy ustrojowe, które spełniałyby podstawowe kryteria dobrej jakości rządzenia.

Wydolność strategiczna państwa jest miarą zdolności państw do aktywizacji dostępnych im zasobów materialnych, informacyjnych i ludzkich w interesie rozwoju kraju, zdolności do wiązania we właściwym horyzoncie czasu celów z zasobami niezbędnymi do ich realizacji<sup>12</sup>. Decyduje to między innymi o zdolności gospodarki narodowej do optymalnego wykorzystania szans stwarzanych przez środowisko zewnętrzne dzięki odpowiedniej polityce. Jeśli pominąć obszary bogate w zasoby naturalne, międzynarodowy kapitał angażuje się głównie tam, gdzie jakość rządzenia i kapitał ludzki są na najwyższym poziomie, a więc ryzyko inwestycyjne jest niskie<sup>13</sup>. Państwa mające sprawne struktury rządzenia stanowią trzon systemu globalnego zarówno w wymiarze politycznym, jak i ekonomicznym<sup>14</sup>.

Pojęcie „strategicznej wydolności państwa” obejmuje, jak wyżej wskazaliśmy, czynniki zapewniające rządowi zdolność tworzenia właściwych warunków do przetrwania i rozwoju społeczeństwa. Ona sama zależy od jakości rozwiązań ustrojowych i oparcia, jakie znajduje w kulturze życia publicznego, czyli od siły instytucji publicznych. Pojęcie strategicznej wydolności państwa dotyczy też relacji między cechami otoczenia zewnętrznego a organizacją państwa. Im stabilniejsze jest otoczenie zewnętrzne, tym ekonomiczniejsze są dwuszczeblowe (centrum decyzyjne – wykonawca) struktury zarządzania, umożliwiające szybką mobilizację zasobów na niewielu, ważnych dla prze-

<sup>9</sup> Zob. R. I. Rotberg (red.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton University Press, Princeton 2004. Tu właśnie tkwi źródło „konfliktów asymetrycznych”.

<sup>10</sup> P. Diesing, *Reason and Society*, Urbana 1962, s. 203-204.

<sup>11</sup> Zob. A. Z. Kamiński, *Stracony moment konstytucyjny: skutki dla jakości rządzenia dwadzieścia lat później*, w: W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, reżimy instytucjonalne*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 245-283.

<sup>12</sup> A. Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Little, Brown and Co., Boston-Toronto 1979, s. 36.

<sup>13</sup> Szersze omówienie tej zależności można znaleźć między innymi w: A. Z. Kamiński i B. Kamiński, op. cit., passim.

<sup>14</sup> Zob. A. Z. Kamiński (red.), *Polityka bez strategii: bezpieczeństwo Polski i Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie globalnej*, ISP PAN, Warszawa 2007.

trwania społeczności odcinkach. Poznanie i opanowanie skutecznej strategii wobec otoczenia powoduje, że poszukiwanie alternatywy naraża społeczność na nieuzasadnione koszty. Sytuacja taka występuje jednak tylko na poziomie najprostszycch form życia społecznego.

Inaczej rzecz się ma w wypadku wysoce złożonego, zmiennego otoczenia, w którym narody i reprezentujące je państwa konkurują ze sobą na wielu polach charakteryzujących się różnorodnymi kryteriami sukcesu. Tu skutecznie działać mogą tylko struktury wieloszczeblowe, wyposażone w mechanizmy sprawnej koordynacji poziomej, to znaczy z pominięciem bezpośredniego udziału centrum<sup>15</sup>. Właściwą reakcją na nowy charakter otoczenia staje się samoregulacja, samoorganizacja, zdolność do zarządzania strumieniami informacji i uczenia się na wszystkich szczeblach, we wszystkich sferach funkcjonowania systemu. Zmienia to także rolę centrum, które musi przekazać znaczną część swoich kompetencji na niższe szczeble organizacyjne, by skoncentrować się na kwestiach długookresowych strategii i pośrednich form kontroli<sup>16</sup>. Brak strukturalnej przebudowy centrum musi spowodować w tych okolicznościach utratę przez nie kontroli nad działaniem niższych szczebli, a zatem – pod nieobecność ogólnej strategii ukierunkowującej całość działań systemu – żywiołową decentralizację<sup>17</sup>. Im większa jest złożoność systemu, tym ważniejsza staje się jakość działań związanych z pozyskiwaniem i przetwarzaniem informacji oraz jej wykorzystaniem w procesach decyzyjnych.

Decentralizacji, o ile ma przynieść oczekiwane korzyści, musi towarzyszyć wzmocnienie ośrodka centralnego. To miał na myśli Giandomenico Majone, gdy wprowadzał rozróżnienie na rdzeń (długofalowe priorytety państwa) i programy peryferyjne. Rdzeń zapewnia ciągłość działania, peryferia – nadają mu elastyczność. „Im bliżej rdzenia znajduje się pewne konkretne działanie, tym większa jest presja, by je zachować i tym większe poczucie braku ciągłości po jego zarzuceniu”<sup>18</sup>. Skoro rdzeń zapewnia polityce ciągłość i względną spójność, to powinno się go chronić przed zbyt częstymi i głębokimi zmianami.

Poziomą strategiczną wydolności państwa jest funkcją mocy instytucji. Pojęcie mocy instytucji obejmuje zdolność do inspirowania i korygowania działań jednostek organizacyjnych w procesie realizacji misji, do których są powołane, inaczej mówiąc – do eliminowania zachowań szkodliwych z punktu widzenia publicznych funkcji państwa i wzmocniania tych, które służą ich realizacji. Wiąże się z tym zdolność do przetwarzania informacji i przewidywania kierunków ewolucji istotnych aspektów szeroko rozumianego środowiska (wewnętrznego i zewnętrznego), rozpoznawania zasobów antropogenicznych i naturalnych oraz wypracowywania elastycznych strategii wykorzystywania tej wiedzy w interesie państwa. Podmiotowość demokratycznego państwa tworzą obywatele, dla ich dobra ono istnieje – oni je legitymizują.

<sup>15</sup> Zob. H. H. Pattee (red.), *Hierarchy Theory: The Challenge of Complex Systems*, Georges Braziller, New York, N.J., 1973.

<sup>16</sup> Pomocniczość jest wymogiem funkcjonalnym, jaki narzucają zmiany w środowisku, a nie tylko kwestią ideologii.

<sup>17</sup> Na temat negatywnych konsekwencji decentralizacji uprawnień bez uprzedniej reform centrum, zob. [World Bank], *World Development Report...*, s. 110-111.

<sup>18</sup> G. Majone, *Dowody, argument i perswazja w procesie politycznym*, Scholar, Warszawa 2004, s. 231.

## 1. Uczenie się a wydolność strategiczna państwa

Samoorganizacja wymaga zdolności do modyfikacji celów strategicznych systemu przez bieżące redefiniowanie celów i środków ich realizacji zależnie od jego stanu wewnętrznego i zewnętrznego otoczenia, to jest procesowego kierowania programami politycznymi. O racjonalności wdrażanej przez rządy polityki rozstrzyga sprawność w zdobywaniu i przetwarzaniu informacji oraz zdolność do jej wykorzystania w praktycznym działaniu. Zarządzanie informacją polega na stałym pozyskiwaniu, przetwarzaniu i alokacji wiedzy między elementami organizacji. Wykorzystywanie informacji do modyfikacji celów lub środków służących ich realizacji jest „uczeniem się” systemu.

Systemy społeczne „uczą się” dzięki sprzężeniom zwrotnym z otoczeniem, pozyskiwaniu i systematycznej ewaluacji informacji o efektach działań i dokonywaniu na bazie tej informacji niezbędnych korekt. Na poziomie najprostszym mamy do czynienia ze sztywnością celów i środków – społeczności mogą jedynie usprawniać raz na zawsze ustalone środki osiągania celów. O właściwym uczeniu się można mówić wówczas, gdy – przy niezmiennych lub wolno ewoluujących celach podstawowych – rządy tworzą nowe narzędzia i drogi ich osiągania. Systemy samoorganizujące się powstają, gdy elastyczne stają się nie tylko środki, ale również, w pewnym zakresie, cele operacyjne<sup>19</sup>. Innowacja, czyli twórcze rozwiązywanie problemów, staje się naturalnym elementem działania takich systemów. Bariera modyfikacji celów jest zachowanie tożsamości układu: zmiana nie jest wartością samą dla siebie – powinna służyć realizacji interesu ogólnego.

Uczenie systemowe dokonuje się więc na dwóch poziomach: adaptacyjnym i kreacyjnym (samoorganizacji)<sup>20</sup>. Na pierwszym występuje sprzężenie zwrotne zorientowane na osiągnięcie niezmiennego celu. Na drugim pojawiają się sprzężenia zwrotne umożliwiające zmianę celu: odpowiednio do zmian relacji między układem a jego otoczeniem, sieć zmienia swój cel lub stawia przed sobą nowe cele, dokonując przewartościowania celów wyższego rzędu, których realizacja służy redukcji wewnętrznej nierównowagi.

Zdolność uczenia się systemu zależy od wielkości jego niezaangażowanych zasobów wewnętrznych, stopnia możliwości ich podziału na oddzielne elementy oraz dostępności i użyteczności elementów składowych w tworzeniu nowych kombinacji<sup>21</sup>. Systemy, których zdolność uczenia się ograniczona jest do bezpośredniego zaspokojenia potrzeby, szybko ulegają autodestrukcji. Wyższe poziomy uczenia się wymagają co najmniej utrzymania zdolności osiągania celów pierwszego rzędu, a to już zakłada istnienie złożonego, dynamicznego układu organizacyjnego.

<sup>19</sup> Podobnie B. Hedberg, *How Organizations Learn and Unlearn*, w: P. C. Nystrom, W. H. Starbuck, *Handbook in Organizational Design*, Oxford University Press, Oxford 1981, s. 5.

<sup>20</sup> Por. K. W. Deutch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, The Free Press, New York 1966, s. 92 i 248. Podobnie kwestie te ujmuje, na gruncie psychologii społecznej, Ch. Argyris, *Reasoning, Learning and Action: Individual and Organizational*, Jossey-Bass, San Francisco 1982.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 166-167. Deutch dostrzegał problem optymalnego wyważenia proporcji zasobów „wolnych” w stosunku do „zangażowanych”, ale w kontekście tu omawianym nie ma to znaczenia.

„Patologiczne uczenie się”, według Deutscha, dotyczy sytuacji, gdy „[...] proces uczenia się i odpowiadające mu zmiany w strukturze wewnętrznej ograniczają raczej, niż zwiększają przyszłą zdolność uczenia się osoby lub organizacji. Patologia uczenia się polega więc na regresie, na zubożeniu struktur czynnościowych. Wola i władza łatwo prowadzą do takiego samounicestwiającego się uczenia, gdy przykładą się nadmierną wagę do przeszłości kosztem terażniejszości i przyszłości, do doświadczenia uzyskanego w ograniczonym środowisku wobec przestrzeni możliwych światów wokół nas i do obecnych oczekiwań wobec możliwości zaskoczenia, odkrycia i zmiany”<sup>22</sup>.

Zauważmy wreszcie, iż najcenniejszym zasobem w działaniu zbiorowym jest twórczy potencjał obywateli. Składa się na niego przedsiębiorczość w poszukiwaniu nowych rozwiązań, wykształcenie, rzetelność i poczucie odpowiedzialności za dobro zbiorowe. Od nich zależy sukces kraju w konkurencji międzynarodowej. Wykorzystanie i rozwinięcie tego zasobu wymaga jednak odpowiedniego otoczenia instytucjonalnego.

## **2. Międzyinstytucjonalne płaszczyzny styku, jako problem badawczy przy analizie strategicznej wydolności państwa**

System instytucjonalny współczesnego państwa jest niejednorodny; składa się z wielu elementów o różnych funkcjach i interesach. Jest on, jak wyżej wspomnieliśmy, również wieloszczeblowy. Idea „kontroli i równowagi”, na ogół wąsko rozumiana, ogranicza się zazwyczaj do stosunków między władzą wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą. Idea ta zakłada nie tylko potrzebę sprawowania wzajemnego nadzoru przez poszczególne władze w ramach państwa; kontrola i równowaga mają im też zapewnić minimum autonomii niezbędnej do wypełniania ich publicznych misji. Trwała dominacja którejkolwiek z władz nad pozostałymi oznacza, że wytworzenie przez nie podkultury organizacyjnej niezbędnej do realizacji przypisanych im zadań staje się utrudnione, a czasem wręcz niemożliwe.

Potrzeba kontroli i równowagi nie dotyczy wyłącznie relacji między władzami publicznymi w ramach państwa; obejmuje też stosunki między polityką a administracją publiczną; przy zasadzie pomocniczości – stosunki między szczeblami władz w państwie, a także między rządami państwa a władzami instytucji międzynarodowych, w których uczestniczą z woli i dla realizacji własnych zadań. Także, co nie mniej ważne, odnosi się do stosunków między strukturami władzy państwowej a samorządami i społeczeństwem: władze państwa muszą brać pod uwagę interesy i zmienne potrzeby społeczne, zachowując zarazem wobec nich względną autonomię.

Pojęcie instytucjonalizacji zakłada potrzebę stałego utrzymywania granic przez każdy z elementów wobec pozostałych, a jednocześnie współdziałanie między nimi jest możliwe tylko w warunkach swobodnego przepływu informacji oraz wzajemnych przystosowań niezbędnych do tworzenia i wdrażania spójnych strategii. Wyraźne określenie i utrzymanie granic elementów układu jest

---

<sup>22</sup> Ibidem, s. 248.

niezbędne dla skutecznej alokacji informacji, wiedzy, uprawnień i odpowiedzialności, a zatem jest warunkiem koniecznym dla właściwego doboru celów oraz efektywnego kierowania procesem ich realizacji, zapewnienia sprawności i skuteczności rządów<sup>23</sup>.

Badanie współdziałania elementów państwa (w *imperium*, między sobą, i wobec instytucji w *dominium*) wymaga nade wszystko skupienia uwagi na międzyinstytucjonalnych płaszczyznach styku. Tam bowiem dokonuje się wymiana informacji i energii między podmiotami i jednostkami organizacyjnym, które posługują się różnymi językami, orientują się na różne cele i wartości, posiadają odmienne interesy oraz przyjmują różne horyzonty czasu przy podejmowaniu decyzji<sup>24</sup>. Jednym słowem, dochodzi tu do zawarcia „transakcji”. Funkcją płaszczyzn międzyinstytucjonalnego styku jest uzgadnianie zakresu porozumienia, wspólnego języka i zakresu wspólnych celów, choćby tych wyższego rzędu. Bez tego nie można mówić o autonomii organizacji; jej warunkiem jest utrzymanie granicy podsystemu<sup>25</sup>. W przeciwnej sytuacji dochodzi do podporządkowania sobie jednej jednostki organizacyjnej przez drugą bądź całkowitego braku współpracy. W obu wypadkach mamy do czynienia z redukcją wewnętrznej różnorodności systemu, czyli pozbawieniem się korzyści płynących ze społecznego podziału pracy.

### 3. Ograniczenia władzy a mechanizm wykrywania i korekty błędów

Marzeniem każdego władcy jest rządzenie z wyłączeniem oporów zewnętrznych – w mniemaniu przywódcy, osoby krytykujące jego „jedynie słuszne” zamysły są szkodnikami. Jednak próżnia w polityce nie istnieje i podstawowym zagadnieniem przy projektowaniu ustroju jest określanie, gdzie i jak opór powinien się ujawniać oraz jak neutralizować opór niejawnych interesów. Ustroje, których podstawą są rządy prawa, z natury rzeczy narzucają władzy ograniczenia, które stwarzają potencjalne opory wobec polityki rządów. Ograniczenia te wynikają nie tylko z troski o respektowanie przez nią praw obywateli, ale także mają na celu racjonalizację jej wykorzystania. Zmianę musi równoważyć ciągłość<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Na ten temat zob. w szczególności J. Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Transparency International, London 2000.

<sup>24</sup> Role związane z zewnętrznymi relacjami instytucji socjologowie nazywali „kosmopolitycznymi” w odróżnieniu od ról „lokalnych”. Zob. R. K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, PWN, Warszawa 1982, s. 430-475; A. Gouldner, *Cosmopolitans and Locals*, „Administrative Science Quarterly” 2, 1957-1958, s. 285-306 i 444-480. Działanie każdej instytucji jest poddane dwóm rodzajom (nie)równowagi: równowadze wewnętrznej i równowadze w relacjach ze środowiskiem. Poważne zakłócenie każdej wpływa negatywnie na realizację założonej misji instytucji. Każdemu typowi równowagi odpowiada inny rodzaj ról, odpowiednio: lokalny i kosmopolityczny. Pierwszy sprzyja osiągnięciu przez instytucję równowagi wewnętrznej, drugi pozwala osiągnąć równowagę w stosunkach z otoczeniem zewnętrznym.

<sup>25</sup> Przy rosnącej złożoności systemów organizacyjnych może to nasuwać trudności. Wiele przykładów takiego stanu rzeczy znaleźć w książce J. R. Wedel, *Shadow Elite: How the World New Power Brokers Undermine Democracy, Government, and the Free Market*, Basic Books, New York 2009.

<sup>26</sup> „Zmiana i trwałość są *biegunami*, nie przeciwieństwami. Im silniej organizacja angażuje się w rolę lidera zmian, tym bardziej potrzebuje trwałości i ciągłości, zarówno w relacjach wewnętrznych, jak

Opór wobec polityki wywołują nie tylko koszty, jakimi może ona obciążać partykularne interesy; przyczyną może być (i często jest) wzgląd na dobro publiczne<sup>27</sup>. Wyłączenie oporów, typowe dla ustrojów autorytarnych, powoduje zarazem wyłączenie „czujników” ostrzegających przed naruszeniem interesu publicznego. Przejrzystość procesów politycznych wymaga gwarancji dostępności ośrodków podejmowania decyzji i otwartości debaty decyzje te poprzedzającej dla różnych interesów. Tylko w takich warunkach pluralizm interesów może służyć dobru ogólnemu<sup>28</sup>.

Występują czasem sytuacje, gdy ważniejsza jest natychmiastowa reakcja kosztem jakości decyzji. Lecz im bardziej długofalowe i złożone ma być oddziaływanie decyzji, tym ważniejsza staje się otwartość i przejrzystość procesu decyzyjnego. W miarę jak podejmowanie strategicznych decyzji przyjmuje bliskie marzeniu polityków formy kularowe, państwo traci zdolność do wykrywania i korekty błędów, a także tworzenia długofalowych wizji i mobilizacji energii społecznej wokół ich realizacji. Aspiracje autorytarne oznaczają dążenie do ograniczenia autonomii instytucji, a zatem powodują redukcję wewnętrznej różnorodności systemu. W warunkach wysokiej złożoności otoczenia musi to przynieść wspomnianą wcześniej żywiołową decentralizację, ułatwiając nieformalnym grupom i układom osiągnięcie ich partykularnych celów.

Nie wynika stąd postulat ograniczenia zdolności centrum do sprawowania rządów. W ramach *imperium* w dalszym ciągu mamy do czynienia z hierarchią podporządkowania i nadrzędności, jednak towarzyszy temu zarządzanie procesowe i budżety zadaniowe. Problem dotyczy głównie zapewnienia autonomii samorządom i innym instytucjom działającym w sferze *dominium*. W tej dziedzinie kontrola centrum, czyli omawiane tu czujniki, powinny przede wszystkim działać na poziomie płaszczyzn międzyinstytucjonalnego styku.

Jak już dostrzegł Max Weber, rzecz jest prostsza w przypadku przedsiębiorstw, chociaż tu również podział pracy wymaga złożonych mechanizmów koordynacji działań o różnym horyzoncie czasowym i różnym poziomie ryzyka. O zdolności przedsiębiorstwa do przetrwania decyduje jednak realizacja zysku; zarówno cel, jak i nakłady wyrażają się za pomocą tej samej miary – pieniądza. W odniesieniu do instytucji publicznych nakłady są wymierne w pieniądzu, ale określania celów i oczekiwanych w ich realizacji wyników nie da się sprowadzić do kategorii pieniężnych. Różnorodność celów, które realizuje państwo, będzie nieporównanie większa niż w przypadku nawet największych grup kapitałowych<sup>29</sup>.

---

i w relacjach z otoczeniem, tym bardziej potrzebuje równowagi między dążeniem do zmian i koniecznością zachowania trwałości”; P. Drucker, *Zarządzanie w XXI wieku – wyzwania*, New Media S.r.l., Warszawa 2010, s. 106-107.

<sup>27</sup> W pewnych sytuacjach, kiedy szybkość podjęcia decyzji jest ważniejsza od jej jakości, autokracja ma swoje pragmatyczne uzasadnienie. Nadmierne rozdyktowanie może też rodzić złe skutki. Anglosasi określają takie sytuacje: „paralysis by analysis”. Sprawne rządzenie wymaga równowagi między koniecznością podejmowania w odpowiednim czasie decyzji a analizą korzyści i kosztów, bezpośrednich i pośrednich, jakie z nich mogą wynikać.

<sup>28</sup> Pierwszym autorem, który sformułował koncepcję, wedle której pluralizm interesów może działać w warunkach wolności na rzecz dobra wspólnego, był James Madison w słynnym *Federaliście* nr 10.

<sup>29</sup> George E. Boyne przeanalizował trzydzieści cztery studia empiryczne różnic między agencjami publicznymi a firmami prywatnymi. Stwierdził, że tylko trzy z trzynastu hipotez dotyczących wpływu

Przypomnijmy, że według znanego prawa „niezbędnej różnorodności” Rossa Ashby’ego, „jedynie różnorodność może zniszczyć różnorodność”<sup>30</sup>. Oznacza to, że stopień złożoności struktur państwa musi odpowiadać złożoności problemów, przed którymi państwo stoi. Problemy te nie tylko nie poddają się wspólnym miarom, ale także ich konsekwencje mają różne horyzonty przedmiotowe, społeczne i czasowe. Jeżeli tak, to – z jednej strony – utrzymanie autonomii państwa wobec środowiska wymaga tworzenia podukładów o znacznym stopniu samodzielności, powiązanych jednak funkcjonalnie poprzez mechanizmy wzajemnej kontroli, uzgadniania polityk i poziomą koordynację działań, ale z drugiej – wymaga zapewnienia centrum zdolności do tworzenia, korygowania i realizacji długofalowych strategii potrzebnych do rozwoju kraju.

Absolutyzowanie tradycyjnego pojmowania demokracji, jako ustroju, który pozwala za pomocą kartki wyborczej odsunąć od władzy aktualnie rządzących, przestaje w tych warunkach wystarczać. Wspomniany Yehezkel Dror stwierdza, że niezbędna jest obecnie teoria demokracji, która uznałaby, iż urząd ten musi zawierać również części składowe izolowane od nacisków opinii publicznej, cykli wyborczych oraz nakazów chwili bieżącej<sup>31</sup>. Jego zdaniem, „[...] jeżeli chce się wpłynąć na głębokie, tworzące przyszłość procesy, to kluczowa jest polityka długofalowa. W celu wzmocnienia autonomii państwa w obliczu globalizacji konieczne jest więc wydłużenie ram czasowych i zwiększenie większej uwagi na skutki długofalowe. Wymaga to poważnych zmian w polityce i rządzeniu, takich jak stworzenie instytucji, które nie byłyby tak wrażliwe na wyniki badań opinii publicznej”<sup>32</sup>.

Stwarza to potrzebę szerszego wykorzystania w projektowaniu instytucji publicznych zasad, na jakich działają współczesne banki centralne, instytucje wymiaru sprawiedliwości lub urząd ombudsmana (rzecznika praw obywatelskich). Uniezależniłoby to działania na rzecz realizacji celów strategicznych od bezpośredniego wpływu polityki partyjnej. Ochrona przed zmiennymi nastrojami opinii publicznej nie musiałaby oznaczać ograniczenia skuteczności innych form rozliczania tych urzędów i funkcjonariuszy publicznych z ich działalności.

W istocie, zmiany takie zachodzą w systemach politycznych od długiego czasu. Na podstawie podobnych przesłanek Giandomenico Majone twierdzi, że najbardziej skutecznym rozwiązaniem problemu dostosowania polityki do nieprzewidzianych okoliczności jest przekazanie uprawnień politycznie niezależnym instytucjom: „[...] w większości państw rozwiniętych, a także w coraz liczniejszych krajach rozwijających się, formułowanie polityki regulacyjnej jest

---

czynnika publicznego na środowisko organizacji, cele, struktury oraz wartości menadżerskie uzyskały potwierdzenie w większości badań. Sugeruje to, iż różnice między instytucjami publicznymi a przedsiębiorstwami prywatnymi nie są tak znaczne, jak się na ogół uważa (*Public and Private Management: What's the Difference?*, „Journal of Management Studies” 39, 2002, 1 [January]). Z drugiej strony, przy tego typu ocenach ilościowych należy pamiętać, że człowieka od szympansa różni mniej niż trzy procent genów.

<sup>30</sup> W. Ross Ashby, *Wstęp do cybernetyki*, PWN, Warszawa 1963, s. 290.

<sup>31</sup> Op. cit., s. 21. Y. Dror jest tu bliski myśleniu Arystotelesa, a także autorów *Federalist Papers*, którzy również obawiali się wpływu emocji na proces polityczny.

<sup>32</sup> Y. Dror, *The Autonomy of States in the Epoch of Globalization*, w: H. Bunts, A. Kukliński (red.), *Globalization: Experiences and Prospects*, Oficyna Wydawnicza Rewasz, Warszawa [2001], s. 69.

obecnie przekazane wyspecjalizowanym agencjom działającym poza rządem”<sup>33</sup>. Są dwie przyczyny, dla których rządy delegują uprawnienia: koszt podejmowania specjalistycznych decyzji oraz wiarygodność, która ze względu na krótkowzroczność decyzji podejmowanych przez instytucje polityczne z wyboru (szczególnie w dziedzinach finansów publicznych i regulacji) jest stosunkowo niska. Między tymi dwoma rodzajami delegacji – w celu podniesienia wiarygodności i podniesienia sprawności decyzyjnej – zachodzą istotne różnice<sup>34</sup>.

Usprawnienie funkcjonowania państwa wymaga wyraźnej instytucjonalizacji relacji na styku polityka-administracja, zapewniającej działanie mechanizmu kontroli i równowagi między tymi odmiennymi sferami działania politycznego. Nadałoby to stosunkom między nimi charakter bardziej partnerski, a przede wszystkim bardziej przejrzysty:

- uwolniłoby to polityków od czynności bezpośrednio związanych z administrowaniem i pozwoliło skoncentrować się na ogólnym stanowieniu i korygowaniu praw, nadzorze nad procesami wdrażania strategii przez organy administracji rządowej i samorządowej oraz państwowe osoby prawne w dominium;

- umożliwiłoby wzmocnienie w administracji etosu mającego za podstawę wartości profesjonalne, zastępując wewnętrzne politykowanie i oportunizm;

- ułatwiłoby względnie precyzyjną alokację odpowiedzialności za dedykowane procesy, podejmowane decyzje i zarządzanie ryzykiem.

Nieostrość tej granicy powoduje – z jednej strony – stałe mieszanie się polityków, z ich krótkofalowymi interesami (jak pisze Majone: „wysoką stopą dyskontową”) w działalność administracji; z drugiej – manipulowanie politykami przez urzędników za pomocą kontroli nad strumieniami informacji.

Innym koniecznym krokiem w kierunku zwiększenia przejrzystości procesów decyzyjnych, a tym samym podniesienia strategicznej wydolności państwa, byłaby wyraźna instytucjonalizacja operacyjna płaszczyzny styku władzy ustawodawczej a rządem. Tu właśnie powinno dochodzić do formułowania strategii, ale powinno to się odbywać w ramach procedur umożliwiających sprawną absorpcję, w procesie wytyczania celów i metod ich osiągnięcia, nowej wiedzy – różnych punktów widzenia i zasobów informacji. W warunkach rządów gabinetowo-parlamentarnych jest to trudne, gdyż rząd tworzy większość parlamentarna, a zatem ci, którzy są w stanie skutecznie rozliczać rząd, należą do partii, z której wywodzą się członkowie rządu: interesy rządu oraz większości parlamentarnej pokrywają się. Rozliczanie rządzących przez elektorat dokonuje się zaś raz na kilka lat, a o decyzjach wyborców rozstrzygają niekoniecznie względy racjonalne.

Jak już wspomnieliśmy, podstawową kwestią dla sprawnie funkcjonującego porządku demokratycznego nie jest fakt wyborów przedstawicieli do ciała ustawodawczego, chociaż są one warunkiem koniecznym demokracji, ale

---

<sup>33</sup> G. Majone, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Scholar, Warszawa 2004, s. 61-62. Na temat rozwoju agencji regulacyjnych w USA zob. E. L. Glaeser, A. Shleifer, *The Rise of the Regulatory State*, „Journal of Economic Literature” 41, 2003, June, s. 401-425.

<sup>34</sup> G. Majone, op. cit., rozdz. III.

zapewnienie rozliczalności (*accountability*), to jest rozstrzygnięcie, kto, przed kim, kiedy i w jaki sposób odpowiada za swoje czynności, a także zapewnienie skutecznych mechanizmów egzekucji odpowiedzialności. To jest zagadnienie kluczowe w każdym projekcie instytucjonalnym, a zarazem rzecz, której politycy, z powodów naturalnych, chętnie unikają. Na przykład Paweł Soloch, omawiając nowelizację ustawy o zarządzaniu kryzysowym, przyjętą w 2009 r. przez Sejm, zauważa, iż:

W wyniku zmian pierwotnie przyjętych założeń administracja pozbyła się zapisów, przy których istniało ryzyko precyzyjnych rozliczeń rządu z podjętych działań. I tak np. zrezygnowano z ujmowania w planach reagowania kryzysowego obowiązku analizy funkcjonowania administracji publicznej pod kątem jej skuteczności i możliwości wykorzystania w sytuacjach zagrożenia<sup>35</sup>.

Problem ma charakter szerszy i dotyczy skuteczności ustrojowego usytuowania organów kontroli i nadzoru, określenia podstawowego, przedmiotowego zakresu ich kompetencji oraz narzędzi egzekucji odpowiedzialności w kontekście sprawności kontrolnej państwa<sup>36</sup>. Te kwestie, w szczególności wprowadzone w ostatnich latach ograniczenia niezależności NIK, a także kaleka rekonstrukcja Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa ustawą z 2005 r. zasługują na odrębne studia.

#### 4. Moc instytucji a syndrom strategicznej słabości państwa

Samuel N. Huntington sformułował ciąg zależności dotyczących relacji między stanem społeczeństwa a mocą instytucji publicznych:

Moralność wymaga zaufania; z zaufaniem wiąże się przewidywalność; dla przewidywalności niezbędne są uregulowane i zinstytucjonalizowane wzory zachowań. Bez silnych instytucji politycznych, społeczeństwo pozbawione jest środków definiowania i osiągania wspólnych interesów. Zdolność tworzenia mocnych instytucji politycznych jest zdolnością do tworzenia publicznych interesów<sup>37</sup>.

Powyższy łańcuch zależności można przeformułować: państwo o słabych instytucjach politycznych:

- a) nie posiada narzędzi określania i osiągania wspólnych interesów;
- b) działanie instytucji publicznych podporządkowane jest interesom partykularnym, to znaczy pozbawione jest mechanizmów zapewniających sprawną agregację interesów cząstkowych w interes ogólny;
- c) brak zinstytucjonalizowanych wzorów zachowań w życiu publicznym rodzi nieprzewidywalność oraz deficyt zaufania do instytucji politycznych i do

<sup>35</sup> P. Soloch, *Słabości systemu zarządzania kryzysowego w Polsce*, Komentarz Instytutu Sobieskiego nr 92, 2011.

<sup>36</sup> Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP*, Liber, Warszawa 2000, s. 259-260 i 265-267; J. Stefanowicz, *Po pierwsze Konstytucja*, „Rzeczpospolita” z 22 stycznia 2003 r.

<sup>37</sup> S. N. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven-London 1968, s. 24.

współobywateli, negatywnie wpływając na poziom moralny społeczeństwa, w tym na kulturę życia publicznego.

Można uznać, że mamy tu do czynienia z dwoma typami równowagi: jeden prowadzi do umacniania instytucji i postaw obywatelskich; drugi – utrwała stan instytucjonalnej słabości i osłabia instytucję obywatelstwa<sup>38</sup>. Do wniosku o występowaniu dwóch samowzmacniających się typów równowagi dochodzi też Robert Putnam i jego współpracownicy na podstawie badań nad działaniem administracji regionalnej we Włoszech, przeprowadzonych w latach 80. ubiegłego wieku.

Akcje społecznego kapitału, takie jak zaufanie, normy i sieci stowarzyszeń, zwykle są samowzmacniające i kumulują się. Dodatnie sprzężenia zwrotne prowadzą do równowagi społecznej, dla której typowy jest wysoki poziom współpracy, zaufania, odwzajemniania, obywatelskiego zaangażowania i wspólnego dobrobytu. Te cechy określają wspólnotę obywatelską. I odwrotnie – niedostatek tych cech we wspólnocie nieobywatelskiej jest także samo wzmacniający się. Wyłamywanie się, nieufność, wymigiwanie się, wyzysk, izolacja, nieład i stagnacja nawzajem się stymulują<sup>39</sup>.

R. Putnam zinterpretował swe wyniki w kategoriach „zależności od ścieżki”: tradycja, która raz zakorzeni się w danej społeczności, wpływa na przyszły kierunek jej ewolucji. Z drugiej strony, wyniki jego badań potwierdzają, że „zmieniając instytucje formalne, można zmienić praktykę polityczną”<sup>40</sup>. Podobnie międzykrajowe badania porównawcze potwierdzają istnienie silnych związków między poziomem ufności między ludźmi w społeczeństwie a ich zaufaniem do instytucji publicznych. Po pierwsze, wskazują one, co jest zgodne z wynikami badań Putnama, że zmienne te są w wysokim stopniu skorelowane<sup>41</sup>. Sugerują one też, że jakość instytucji, które tworzą, realizują i egzekwują prawo, decyduje o wzajemnej ufności obywateli wobec siebie<sup>42</sup>. Na przykład B. Rothstein i D. Stolle stwierdzili silną zależność między bezstronnością i rzetelnością działania instytucji odpowiedzialnych za realizację polityki państwa a wzajemnym zaufaniem między obywatelami. Bezstronność i sprawność instytucji publicznych wpływa na poziom zgeneralizowanej ufności obywateli; w szczególności na ich: 1) poczucie bezpieczeństwa, 2) sposób przenoszenia doświadczeń instytucjonalnych na innych obywateli, 3) postrzeganie przez nich zachowań innych<sup>43</sup>. Doświadczenie obywateli w kontaktach z instytucjami wpływa więc na atmosferę wzajemnych stosunków między ludźmi. Można więc

<sup>38</sup> Można je określić mianem „spirali cnoty” i „spirali występku”; zob. A. Z. Kamiński, B. Kamiński, op. cit., s. 265-268.

<sup>39</sup> R. Putnam (współpraca: R. Leonardi, R. Y. Nanetti), *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Znak i Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków-Warszawa 1995, s. 276.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 287.

<sup>41</sup> K. Newton, P. Norris, *Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance*, w: S. J. Pharr, R. D. Putnam (red.), *Disaffected Democracies: What's Troubling in the Trilateral Countries*, Princeton University Press, Princeton 2000.

<sup>42</sup> B. Rothstein, D. Stolle, *The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust*, „Comparative Politics” 40, 2008, nr 4. Zob. także J. Stefanowicz, *Korupcja, prawo i wymiar sprawiedliwości*, Raport Instytutu Kościuszki, Kraków 1995.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

przyjając, że: źle ułożone i źle rządzone państwo psuje kulturę życia publicznego; dobrze funkcjonujące instytucje publiczne kulturę tę mogą podnieść.

Powyższe stanowisko pozwala zakwestionować twierdzenie, że przyczyną niesprawności polskiego systemu politycznego jest niski poziom kapitału społecznego<sup>44</sup>. O funkcjonowaniu instytucji państwa w tworzeniu prawa, jego wdrażaniu i egzekwowaniu decyduje poziom elit zarówno politycznych, jak i administracyjnych i sędowniczych. Zwykli obywatele mają na te sprawy wpływ niewielki. Przyczynia się do tego przyjęta w 1991 r., a dotąd obowiązująca ordynacja proporcjonalna w wyborach do Sejmu. Twierdzimy więc, że to raczej niska jakość rządzenia tkwi u podstaw słabości kapitału społecznego w Polsce niż odwrotnie.

Słabość instytucji politycznych objawia się w podporządkowaniu ich działań interesom partykularnym. Sytuację taką badacze związani z Bankiem Światowym określają mianem „zawłaszczenia państwa”. Polega ono na celowym, korzystnym dla prywatnych interesów grupowych „odkształcaniu” systemu prawnego i regulacyjnego<sup>45</sup>. Grupy te mogą działać w ramach instytucji państwowych (układy w administracji i organach państwowych, od naczelnych, wymiaru sprawiedliwości, po samorządowe kliki urzędnicze, interesy sektorowe), lub na zewnątrz (branże gospodarki, pojedyncze firmy albo nawet wyalienowane organizacje pozarządowe). Wspólną ich cechą jest pasożytowanie na instytucjach publicznych kosztem interesu ogólnego. Mocne instytucje polityczne pozwalają wykorzystać lobbying, aktywność społeczną w interesie dobra ogólnego słabe – podporządkowują prawo i system regulacji przypadkowym układom nieformalnych interesów.

## II. WYDOLNOŚĆ STRATEGICZNA POLSKIEGO PAŃSTWA: ANALIZA PRZYPADKÓW

W dotychczasowych rozważaniach próbowaliśmy określić: 1) wyzwania, wobec których stoją współczesne państwa w związku z przyspieszeniem tempa zmian otoczenia, w jakim funkcjonują oraz 2) sposoby działania i przystosowania strukturalne niezbędne, by wyzwaniom tym mogły one sprostać. Koniecznym tego warunkiem, wedle prezentowanego tu stanowiska, jest poprawa strategicznej wydolności państwa. Wiąże się z tym, jak wykazaliśmy, systemowa zdolność uczenia się, czyli zdolność do absorpcji i praktycznego wykorzystania informacji, zmiana sensu pojęcia „hierarchii” w odniesieniu do współczesnych organizacji, waga współdziałania między agendami państwa i monitorowania międzyinstytucjonalnych płaszczyzn styku jako warunek skutecznej kontroli centrum. Z tej perspektywy spróbujemy ocenić stan

---

<sup>44</sup> Nancy Bellamy, w pracy poświęconej analizie przypadków załamania się ładu demokratycznego w XX w., również dochodzi do wniosku, że odpowiedzialność za to ponoszą przede wszystkim elity (*Ordinary People in Extraordinary Times: Citizenry and the Breakdown of Democracy*, Princeton University Press, Princeton-London 2003).

<sup>45</sup> *Anti-Corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Washington, D.C., 2000, s. XV-XVI.

polskiego państwa, jego zdolność do racjonalnego zarządzania zasobami kraju, rozwiązywania problemów regulacji oraz jego zdolności do wykrywania i korekty błędów w realizowanych programach.

Jedną z najpopularniejszych klasyfikacji zasobów jest podział na zasoby odnawialne i nieodnawialne, czy też antropogeniczne i przyrodnicze. Do pierwszej kategorii należą te wszystkie dobra materialne i niematerialne, które dotyczą: a) poziomu wykształcenia i kultury życia publicznego, kultury pracy w społeczeństwie, b) spontanicznego rozwoju organizacji społeczeństwa, uczestnictwa obywateli w instytucjach pozarządowych, niezależności środków masowego przekazu (prasa, radio, telewizja), c) poziomu uprzemysłowienia (rozwoju technologicznego i struktury przedsiębiorstw w sektorze wytwórczym i usługach), d) logistyki i stanu infrastruktury krytycznej i służb zabezpieczających związane z nią usługi (połączeń drogowych i kolejowych, portów, rurociągów, linii przesyłowych i energetycznych – od telekomunikacji i cyfryzacji, po dostęp do szerokopasmowego Internetu) oraz e) przyrodnicze zasoby odnawialne (lasy, ziemia rolna i jej plody).

Do drugiej kategorii należą częściowo zasoby przyrodnicze, takie jak woda oraz kopaliny, a także ciepło ziemi, w szczególności o zastosowaniu energetycznym oraz jakość ich wykorzystywania. Zdolność strategicznego planowania i zarządzania rozwojem i wykorzystaniem tych zasobów, trafność wyborów między różnymi związanymi z tym wartościami, decydują o poziomie strategicznej wydolności państwa, a ta rozstrzyga o jakości gospodarki zasobami.

Ad a) i b). Polska należy do państw UE, w których wydatki na oświatę i naukę należą do najniższych, a kolejne rządy nie były dotąd zdolne do stworzenia konsekwentnej, długofalowej polityki w tej dziedzinie. Zauważmy także, że obowiązujące w Polsce prawo dotyczące tworzenia stowarzyszeń nie zapewnia realizacji konstytucyjnej zasady wolności zrzeszania się, a co więcej – samo w sobie stanowi barierę dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i samoorganizacji<sup>46</sup>. Dotyczy to ograniczeń zarówno co liczby osób niezbędnych, by stowarzyszenie mogło powstać, jak i rodzaju podmiotów je tworzących. W wypadku osób fizycznych minimalna liczba uczestników, by stowarzyszenie mogło być zarejestrowane, wynosi piętnaście osób; powstanie i działanie innych typów zrzeszeń reguluje pięć odrębnych ustaw, przy znacznie wyższej liczbie minimalnej liczbie uczestniczących podmiotów<sup>47</sup>. Progi liczbowe i ograniczenia dotyczące statusu formalnego uczestniczących podmiotów mają charakter całkowicie arbitralny. Stopień samoorganizacji społeczeństwa polskiego należy do najniższych w Europie, a brak swobody w zrzeszaniu się obywateli, ze względu na wysoki „koszt wejścia”, jest pomijany we wszystkich dyskusjach nad mizérią społeczeństwa obywatelskiego w naszym kraju<sup>48</sup>. Publiczne środki

<sup>46</sup> Zob. P. Gliński, *Barierzy rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, w: J. Kochanowski, M. Kuruś (red.), *Quo vadis Polonia: W drodze do demokratycznego państwa prawa – Polska 1989-2009*, Warszawa, 2010, s. 569-596.

<sup>47</sup> Zob. „Przegląd stanu organizowania się i aktywności społecznej obywateli”, [www.ik.org.pl](http://www.ik.org.pl).

<sup>48</sup> Kosztem wejścia są czynności związane z utworzeniem stowarzyszenia jako osoby prawnej: długotrwałość postępowania rejestrowego, założenia ksiąg rachunkowych i ich późniejszego prowadzenia (UP, ZUS, NIP, Regon), rejestracja regulacji wewnętrznych, zawarcie umów najmu, umowa z biurem rachunkowym lub księgową, założenie rachunku bankowego. Zob. J. A. Stefanowicz, *Wolność zrzeszania się*, Kancelaria Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji, OE-100, styczeń, 2011.

masowego przekazu (przede wszystkim telewizja i radio, ale i częściowo prasa) są w znacznym stopniu zwasalizowane przez interesy finansowe i partie polityczne, stając się po każdym kolejnych wyborach do Sejmu łupem zwycięskiej koalicji rządowej.

Ad c)-e). Słabość polityki państwa ujawnia się także w dziedzinie ekonomicznej, mimo że Polska osiągnęła w ostatnim dwudziestoleciu stosunkowo wysokie tempo wzrostu gospodarki<sup>49</sup>. Po pierwsze, istniejące przepisy prawne (w tym brak publicznego samorządu i swobody zrzeszania się) nie dają szansy na stworzenie skutecznej reprezentacji interesów między innymi mikro i małych przedsiębiorców na poziomie samorządów terytorialnych i na szczeblu krajowym<sup>50</sup>. Po drugie, ogólny klimat gospodarowania nie sprzyja w Polsce przedsiębiorczości. Po trzecie, po początkowych próbach stworzenia konsekwentnej polityki prywatyzacji gospodarki mieliśmy w następnych latach do czynienia w tej dziedzinie z klasycznym dryfem polityki, to znaczy przypadkowymi decyzjami prywatyzacyjnymi, o których decydował bardziej stan finansów publicznych niż взгляд na strategię rozwoju gospodarczego. O reprivatyzacji, nawet w zakresie decyzji rządów PRL podjętych z naruszeniem obowiązującego ówczesnie prawa, nie warto wspominać, gdyż mimo upływu dwudziestu lat kwestia ta dotąd pozostaje nierozwiązana – różni to Polskę od innych państw pokomunistycznych, które od dawna mają to już za sobą.

Wydolność strategiczną polskiego państwa przeanalizujemy na przykładach jego polityki w dziedzinach o kluczowym znaczeniu dla długookresowego rozwoju Polski: zrównoważonego wykorzystania zasobów mineralnych (szczególnie o znaczeniu energetycznym), oraz polityce w zakresie gospodarki wodnej. Bez wątplenia dyskusja nad nowym prawem geologiczno-górnictwem dotyczy zagadnień ważnych dla gospodarczej przyszłości kraju. W warunkach intensywnych i dobrze rokujących poszukiwań geologicznych, pojawienia się nowych kryteriów bilansowości złóż i coraz większego angażowania się w te poszukiwania zagranicznego kapitału oraz związanych z tym politycznych implikacji, sprawa jakości prawnych regulacji w tej dziedzinie zyskuje ogromną wagę. Nie mniej ważna jest historyczna ocena dotychczasowej polityki państwa w tym zakresie. Co do gospodarki wodnej, to nie ma wątpliwości, że dotyczy zasobu stanowiącego podstawę życia ludzkiego.

## 1. Wykorzystanie zasobów mineralnych

Zauważmy na początku, że przez ponad dwadzieścia lat od upadku komunizmu nie powstał w Polsce dotąd żaden program zrównoważonego rozwoju gospodarki zasobami kopaliny, a w wypadku kopaliny energetycznych

---

<sup>49</sup> A. Z. Kamiński, J. Stefanowicz, *Building Institutions in the Third Republic: A Distorted Rule-making Process*, w: J. Winiecki (red.), *Barriers to Poland's Economic Development*, Londyn 1997, s. 12-25.

<sup>50</sup> Zob. J. Kochanowicz, *Kultura biurokratyczna i wolności gospodarcze*, w: J. Kochanowski, M. Kuruś (red.), op. cit., s. 625-638.

(węgiel, nafta, gaz) – program ich regulacji i ochrony<sup>51</sup>. Nie wypracowano też polityki własnościowej w zakresie podstawowych kopalin należących do Skarbu Państwa<sup>52</sup> ani polityki cenowej z tytułu ich eksploatacji (*royalties*), nie stworzono systemu rozpoznawania wstępnego i dokumentowania zasobów perspektywicznych, a zasób geologiczno-górnicy nie jest ujęty w aktywach Skarbu Państwa<sup>53</sup>.

Tego stanu rzeczy nie zmieni nowe prawo geologiczno-górnicy, nad którym przez dwa lata „pracował” Sejm. Projekt tego prawa był przedmiotem intensywnej krytyki ze strony zarówno środowisk naukowych, jak i praktyków<sup>54</sup>. Nie zawiera on najmniejszej próby sformułowania regulacji służących ochronie zasobów perspektywicznych i zrównoważonemu gospodarowaniu nimi ani racjonalnej eksploatacji udokumentowanych złóż, szczególnie kopalin energetycznych (węglowodory i węgle)<sup>55</sup>. Mimo tych braków, ustawa została przyjęta przez Sejm w formie nieuwzględniającej sugestii poważnych środowisk naukowych i eksperckich. Dodajmy, że w ciągu ostatniej dekady polityka własnościowa w sektorze przedsiębiorstw wydobywczo-przetwórczych co najmniej trzykrotnie ulegała zmianom. Obecne rozwiązania w tym zakresie są niejasne i niespójne, należy więc oczekiwać dalszych zmian.

Od 1989 r. brak jakiegokolwiek konsekwentnie wdrażanej strategii rozpoznawania i zarządzania zasobami surowców mineralnych. W efekcie, wobec skromności przyznanych środków budżetowych oraz przy braku sformułowania merytorycznych zadań dla administracji i służby geologicznej, zaniechano rozpoznawania (wstępnego dokumentowania) złóż Skarbu Państwa. Kuriozalnie brzmi uzasadnienie, że należy przyciągnąć inwestorów zagranicznych, gdyż – ze względu na wysokie koszty i brak technologii – sami nie możemy poszukiwać i wstępnie rozpoznawać złóż surowców o znaczeniu strategicznym, w tym energetycznych. Nikt zresztą nie określił, jakie to by miały być strategiczne zasoby mineralne, których złoża powinny być przynajmniej wstępnie, w ramach zarządzania zasobem Skarbu Państwa, rozpoznane, zanim zaczniesz się udzielać koncesji inwestorom zagranicznym. Brak rozpoznania zasobów geologiczno-górnicy Skarbu Państwa uniemożliwia sformułowanie racjonalnych zasad ustalenia opłat z tego tytułu, a to

---

<sup>51</sup> J. A. Stefanowicz, *Wybrane problemy nowego prawa geologicznego i górnicy: własność górnicy, użytkowanie górnicy i dokumentowanie złoża kopaliny*, IGSMiE PAN Samp, Konferencja XI, 2009, s. 289-303.

<sup>52</sup> Zob. J. Stefanowicz, *Własność, jej ograniczenia i ochrona w świetle Konstytucji RP i regulacji ustawowych*, w: J. Kleer, A. Kondratowicz (red.), *Gospodarka i demokracja w Polsce – dojrzałość i trwałość instytucji*, Warszawa, 2007, s. 91-122.

<sup>53</sup> M. Nieć, *Dylematy prawa własności złóż*, IGSMiE PAN, Kraków 2005, s. 53-60; także J. A. Stefanowicz, *Aktywa geologiczno-górnicy Skarbu Państwa*, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego” 2010, nr 439, s. 219-228; R. Uberman, *Prawo własności i wartość złóż węgla brunatnego*, „Polityka Energetyczna” 13, 2010, z. 2.

<sup>54</sup> M. Nieć, *Wiedza fachowa, prawo geologiczne i górnicy i racjonalna gospodarka złożem*, XX Konferencja, IGSMiE PAN, Kraków 2010, s. 31-42.

<sup>55</sup> J. A. Stefanowicz, *Warunki i procedury uzyskiwania koncesji na eksploatację węglodorodów w świetle nowego prawa geologicznego i górnicy oraz dyrektywy 94/22 UE*, XX Konferencja, IGSMiE PAN, Kraków 2010, s. 57-80; także A. Kozieł, *Aktualny stan koncesji i użytkowań dla rozpoznania i udokumentowania zasobów niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego w Polsce (tzw. gaz z łupków – „shale gas” i „tight gas”)*, mimeo.

odbija się niekorzystnie na przychodach budżetu państwa z tego tytułu (są obecnie znikome w stosunku do eksploatowanych zasobów).

Brak wiedzy o potencjale surowcowym spowodował, że w ciągu 3 lat przyznano 118 koncesji na poszukiwania na obszarze 67 tys. km<sup>2</sup> (więcej niż przez poprzednie 20 lat) złóż węglowodorów. Koncesje przyznawano bez przetargu, za wynagrodzeniem c.a. 200 zł za km<sup>2</sup> obszaru koncesji. Nie wdrożono wcześniej i nie zastosowano dyrektywy UE 22/94/WE (tak zwanej węglowodorowej), według której przetargi są obowiązkowe. Dodajmy, że dyrektywa ta zaleca również państwom członkowskim UE zagwarantowanie sobie prawa do żądania od przedsiębiorstw ubiegających się o koncesje ujawnienia stosunków własnościowych. Polska z niewiadomych przyczyn tego zalecenia nie uwzględniła w swoim ustawodawstwie.

Wspomnijmy na marginesie, że według Eurostatu udział energii geotermalnej w całkowitym zużyciu energii w UE z 1% w 2010 r. wzrośnie do 7-8% w 2050 r. Za 20 lat elektrownie geotermalne mają wytworzyć więcej energii niż wodne, wiatrowe i słoneczne łącznie. Subbasen szczecińsko-łódzki zawiera 248 tys. ton paliwa umownego (1 t.p.u. = 29,33 GJ), a Karpacki 275 tys. t.p.u. Koszt budowy elektrowni geotermalnej to 800 USD na kilowat zainstalowanej mocy (wodna – 1000 USD, wiatrowa – 1100 USD, wykorzystująca biomasę – 900 USD). W planie rozwoju energetyki „zielonej” w Polsce nie przewiduje się żadnych środków na rozwój energii geotermalnej<sup>56</sup>. Spadła w ciągu ostatnich pięciu lat innowacyjność gospodarki mierzona liczbą firm wdrażających nowe, własne technologie – w Polsce jest to osiemnaście procent w porównaniu z siedemdziesięcioma procentami w Niemczech. Tymczasem prace badawczo-wdrożeniowe na świecie, obok farmacji, koncentrują się właśnie na energetyce, a zwłaszcza na tak zwanych zielonych technologiach.

Wprowadzane w omawianym zakresie ustawodawstwo, jak również politykę inwestycyjną państwa, cechuje przypadkowość, nie są one poparte wiedzą ani nie widać choćby dążenia do jej zdobycia<sup>57</sup>. Państwo nie stworzyło w tej dziedzinie popytu na rzetelną informację ani w żaden sposób nie wsparło podaży takiej informacji.

## 2. Zarządzanie gospodarką wodną

Podobnie wygląda polityka w dziedzinie gospodarki wodnej. Polska odczuwa deficyt wody. Roczny odpływ wody na jednego mieszkańca wynosi tu ok. 1600 m<sup>3</sup> (ok. 4500 m<sup>3</sup> to średnia europejska<sup>58</sup>). Łączna pojemność retencyjna sztucznych zbiorników wodnych wynosi w Polsce ponad 4 mld m<sup>3</sup>, co stanowi 6,5% rocznego odpływu<sup>59</sup>. Jest to niewiele w porównaniu z krajami zachodnioeuropejskimi, gdzie wskaźnik retencji dochodzi do 13-15%<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Zob. [http://www.elektrownie-wiatrowe.org.pl/files/statystyki\\_energii.pdf](http://www.elektrownie-wiatrowe.org.pl/files/statystyki_energii.pdf).

<sup>57</sup> Chodzi tu o projektowanie i prowadzenie badań w celu rozpoznania zasobów naturalnych, usprawniania narzędzi stosowanych w badaniach oraz w samej eksploatacji zasobów.

<sup>58</sup> *Strategia gospodarki wodnej*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, wrzesień 2005, s. 7.

<sup>59</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>60</sup> *Stan i wykorzystanie zasobów wód powierzchniowych Polski*, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Warszawa-Kraków 1996, s. 7.

Obiekty niezbędne do prowadzenia racjonalnej gospodarki wodą są w złym stanie. „Stan koryt rzek, których złe utrzymanie nie gwarantuje minimalizowania skutków powodzi, zwiększa straty powodziowe. Długie okresy realizacji inwestycji są także źródłem wielkich strat”<sup>61</sup>. Budżet państwa pokrywa tylko ok. 20% zgłaszanych potrzeb w zakresie finansowania bieżących zadań w gospodarce wodnej<sup>62</sup>. Finansowanie z budżetu państwa jest stale obniżane, przy jednoczesnym braku możliwości skompensowania tych wydatków przez dochody uzyskane z wprowadzenia ekwiwalentnych opłat od użytkowników<sup>63</sup>. W projekcie *Polityki wodnej państwa do 2030 roku* proponuje się opracowanie do 2015 r. Krajowego Programu Retencjonowania Wód, umożliwiającego zwiększenie wskaźnika retencji do 10% odpływu rocznego w 2030 r. i osiągnięcie wskaźnika 15% odpływu rocznego dopiero w 2050 r.<sup>64</sup>

Mamy do czynienia nie tylko ze znacznymi opóźnieniami w realizacji wielkich inwestycji, zbyt wolno rozwija się także działanie w zakresie małej retencji. Dążąc do poprawy warunków wodnych na obszarach wiejskich, minister rolnictwa wspólnie z ministrem środowiska przyjęli w 1995 r., w drodze porozumienia, program rozwoju małej retencji. Stał się on podstawą do opracowania wojewódzkich programów rozwoju małej retencji. Zgodnie z nimi, średni roczny wzrost tego typu retencji do 2015 r. zaplanowano na ponad 50 ml m<sup>3</sup> wody (w rzeczywistości średni roczny przyrost wielkości małej retencji jest mniejszy niż 20 mln m<sup>3</sup>)<sup>65</sup>.

Wiele opracowań zwraca uwagę na błędy w organizacji systemu gospodarki wodnej: w lokalizacji kompetencji decyzyjnych, przepływie i dostępności informacji itp.<sup>66</sup> Znacznym usprawnieniem w zakresie gospodarki wodnej w Polsce po 1989 r. było przyjęcie układu zlewniowego w miejsce poprzedniego, podporządkowanego strukturze administracji państwa. Rozważane obecnie przez Sejm odejście od tego układu i powrót do poprzedniego systemu, wiążącego gospodarkę wodną z administracją terenową państwa, należy uznać za działanie wysoce szkodliwe dla interesu ogólnego.

Zauważmy na koniec, że wiedza o groźbie deficytu wody była już w Polsce dostępna w początkach ubiegłego wieku. Działania zapobiegawcze podjęto w okresie II Rzeczypospolitej. W czasach PRL problem został zaniedbany i tę „tradycję” kontynuujemy po dzień dzisiejszy. Od dwudziestu lat trwają nad tym dyskusje i na nich sprawa się kończy. Temat wraca jedynie w czasie powodzi, ale nie jako problem gospodarki wodnej, lecz jako kwestia zarządzania kryzysowego. Szkody spowodowane powodzią narażają kraj na wielomilionowe

<sup>61</sup> *Strategia...*, s. 24.

<sup>62</sup> Zob. Projekt narodowej strategii gospodarowania wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015), PROEKO CDM Sp. z o.o., Warszawa 2009, s. 21.

<sup>63</sup> Na ten temat: I. Godyń, *Zmiany w finansowaniu gospodarki wodnej w Polsce*, w: J. Famielec, M. Kozuch (red.), *Rozwój polityki ekologicznej w Unii Europejskiej i w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków 2010, s. 269-281.

<sup>64</sup> L. Karwowski, B. Janowczyk, *Projekt Polityki wodnej państwa do 2030 roku (z uwzględnieniem etapu 2016)*, „Gospodarka Wodna” 2010, nr 8, s. 302.

<sup>65</sup> W. Mioduszewski i B. Dembek (red.), *Woda na obszarach wiejskich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Instytut Melioracji i Użytków Zielonych, Warszawa, Falenty 2009, s. 215-216.

<sup>66</sup> Zob. L. Karwowski, B. Janowczyk, op. cit., s. 29; *Strategia gospodarki wodnej*, op. cit., s. 27.

straty, których można by uniknąć dzięki racjonalnemu gospodarowaniu zasobem wodnym. Przyjęta ostatnio ustawa o szczególnych rozwiązaniach dotyczących zapobiegania i usuwania skutków powodzi zakłada również zmiany w zakresie ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne<sup>67</sup>. Zgodnie z przyjętym przez rząd projektem ustawy, problem zarządzania gospodarką zdefiniowany został jako należący do „zarządzania kryzysowego”, a nie do długofalowego zarządzania wykorzystaniem strategicznego zasobu kraju.

Analiza polityki państwa polskiego w obu dziedzinach – eksploatacji surowców mineralnych oraz gospodarki wodnej – pozwala dostrzec szereg objawów typowych dla niskiej wydolności strategicznej państwa:

- brak koordynacji zamierzeń i planów między poszczególnymi agendami państwa,
- brak komplementarności między regulacjami i nadmierny pośpiech w ich przygotowywaniu,
- błędy w alokacji uprawnień decyzyjnych między sektorami i szczeblami administracji,
- niezdolność do właściwej wyceny kosztów i doprowadzenia do ich internalizacji przez użytkowników,
- niezdolność do obrony polityki przed jej zawłaszczeniem przez partykularne interesy,
- niezdolność do wykorzystania wiedzy eksperckiej i manipulowanie dostępem do procesu legislacyjnego tak, by słyszalne były tylko głosy sprzyjające rozwiązaniu proponowanemu przez rząd.

Skutkiem tych „niezdolności” jest brak skutecznego procesowego zarządzania zadaniami i zasobami państwa zarówno w skali lokalnej, jak i w skali kraju. Kiedy zaś błędy regulacji i wdrażania ujawniają się w postaci ujemnych skutków ekonomicznych i środowiskowych i przychodzi płacić za nie wysoką cenę, osoby odpowiedzialne rozkładają ręce i wymawiają sakramentalne: „chcieliśmy dobrze, a wyszło tak, jak wyszło”. Ostatecznie więc u źródeł niskiej wydolności strategicznej państwa tkwi brak właściwie funkcjonującego systemu rozliczania urzędników publicznych (z wyboru i z mianowania) odpowiedzialnych za daną sferę z ich decyzji oraz brak związku między naturą problemu politycznego a horyzontem czasu decyzji, które go dotyczą.

### **3. Reformy rządu koalicji Akcji Wyborczej „Solidarność” i Unii Wolności oraz ich losy: patologia systemowego uczenia się**

Jak wspomnieliśmy wcześniej, wydolność strategiczna zakłada zdolność uczenia się układu instytucji na poziomie wykrywania i korekty błędów oraz podnoszenie sprawności własnych struktur decyzyjnych przez oddalenie ich horyzontu czasowego i powiększanie potencjału absorpcyjnego informacji z otoczenia dla przewidywania i kontroli niezamierzonych efektów decyzji.

---

<sup>67</sup> *Fakty. Projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem występowania skutków powodzi i ich usuwaniem*, „Gospodarka Wodna” 2011, nr 3, s. 95.

Przyjrzyjmy się z tej perspektywy losom ostatnich najśmielszych i rzeczywiście kompleksowych zamierzeń reform funkcjonowania państwa (po zmianach lat 1989-1990). Są to programy zmian strukturalnych wdrożone przez rząd koalicji AWS-UW: reforma administracji państwa (samorządowa) oraz powołanie korpusu służby cywilnej, reforma edukacji, systemu emerytalnego i opieki zdrowotnej. Rząd ten podjął, nie bacząc na opór dotkniętych nimi grup interesów, szereg potrzebnych reform państwa. Klęska wyborcza obu partii koalicji w 2001 r. spowodowała, że większość obserwatorów uznała te reformy za jej przyczynę. Stąd wzięło się dotąd pokutujące przekonanie, że reformowanie państwa jest w każdych warunkach błędem politycznym.

Nie wchodząc w meritum sprawy można wyrazić pogląd, że powodów, dla których elektorat zdecydował się odrzucić te partie, było wiele, i to niekoniecznie związanych z reformami. Tak jak wówczas zaniechano modnych dziś kampanii PR przy tłumaczeniu społeczeństwu długofalowych strategii, tak dziś stosuje się go do uzasadnienia politycznego oportunistu. Reformy te i ich późniejsze losy nie stały się przedmiotem badań monograficznych socjologów, politologów i ekonomistów. Poza debatą (często mało merytoryczną) nad przydatnością powiatów, brakowało też ich krytycznej oceny.

Reformy rządu AWS-UW były obarczone różnymi błędami, lecz te dotyczyły głównie szczegółów, a nie kwestii podstawowych i przyjętych założeń i zasad. Wymagały korekt, ale przede wszystkim kontynuacji. Nic takiego nie nastąpiło. Kolejne rządy po 2001 r. konsekwentnie je psuły: rząd SLD dosłownie zniszczył w latach 2001-2005 system opieki zdrowotnej; rządy koalicji PiS z „Samobroną” i LPR zlikwidowały korpus służby cywilnej, jako autonomicznej instytucji<sup>68</sup>; zaś jego następca, rząd koalicji PO-PSL, odtworzył go w tak ułomnej postaci, że nie zmieniło to istoty problemu<sup>69</sup>. Podobnie rzecz wyglądała z innymi reformami rządu AWS-PSL. Stosunkowo obronną ręką wśród tych manifestacji patologicznego uczenia się wyszła reforma samorządowa, a to z tego względu, że powstała wokół niej od razu silna grupa interesu – środowisko samorządowe.

Interesującym przypadkiem patologicznego uczenia się są wprowadzone przez rząd koalicji PO-PSL zmiany w systemie emerytalnym. Nie zostały one poprzedzone analizą braków poprzedniego systemu. Przydatność wprowadzonych wtedy rozwiązań, a więc ocena skutków regulacji *ex ante* i *ex post*, nie była w ogóle przedmiotem uwagi. Nic dziwnego, skoro celem zmiany nie była poprawa tego systemu, lecz zmniejszenie deficytu budżetowego przez odciążenie budżetu państwa o część składek emerytalnych. W okresie względnie wysokiego

---

<sup>68</sup> Jednym z argumentów uzasadniających ten krok było notoryczne łamanie ustawy o służbie cywilnej przez rząd koalicji SLD-PSL przez wprowadzanie na wysokie stanowiska z mianowania politycznych popleczników. Szkoda tylko, że łamanie ustaw przez kolejne rządy nie powoduje konsekwencji prawnych wobec premierów, którzy je co najmniej tolerują.

<sup>69</sup> Omówienie historii reform administracji w pokomunistycznej Polsce zawiera książka J. Arcimowicz, *Urzednicy w służbie demokratycznego państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010; zob. także H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 2004.

wzrostu gospodarki, kiedy sanacja finansów publicznych byłaby zadaniem względnie łatwym, nie podjęto w tym kierunku żadnych kroków. Rząd, nie będąc w stanie narzucić sobie koniecznej dyscypliny finansowej, przerzuca w ten sposób odpowiedzialność i koszt swej niesprawności na politycznych następców i przyszłe pokolenia.

Uczenie się na błędach, analiza słabych punktów w działaniu systemu i ich naprawa jest zasadniczą funkcją każdego sprawnego systemu organizacyjnego. Planowanie na poziomie centrum powinno dotyczyć kierowania zmianą na poziomie podstawowych funkcji państwa. Konieczne jest w tym celu stałe wypracowywanie i rozwijanie koncepcji długofalowych, a zatem kontynuacji i poprawy przez następców dzieła poprzedników. Dla realizacji takich zadań rządy muszą mieć zinstytucjonalizowane wsparcie merytorycznie silnego, niezależnego zaplecza eksperckiego i umieć z niego korzystać.

Wymaga to rozwiązania kwestii popytu na informację i jej podaży. Warunkiem pojawienia się popytu na rzetelną informację jest osobista odpowiedzialność decydentów za jakość wprowadzanych rozwiązań. Tylko wtedy, gdy urzędnicy państwowi są skutecznie rozliczani z podejmowanych decyzji, będą mieli wystarczająco silną motywację, aby poszukiwać i korzystać z najlepszej osiągalnej wiedzy dotyczącej rozstrzyganego problemu. Nie ma innego sposobu na zwiększenie państwowego popytu na dobrą informację niż podniesienie skuteczności mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności za decyzje oraz przejrzystości procesów decyzyjnych.

Drugą kwestią są relacje sfery decyzji politycznych ze sferą informacji: dostosowanie podaży do popytu wymaga długofalowego działania i środków finansowych. Przy obecnym poziomie finansowania nauki oraz stosunkowo niskich środkach i nieefektywnych procedurach wyboru, jakimi dysponują agendy administracji państwa na działalność ekspercką, jesteśmy skazani na *status quo*: urzędnicy wykorzystują pseudoekspertyzy, by zabezpieczyć się przed odpowiedzialnością; „eksperci” bez większego wysiłku intelektualnego, ekwiwalentnie do płacy, dostarczają żadanego towaru, a potem obie strony udają, że jest to solidna wiedza. Często mamy do czynienia z zamawianiem ekspertyz i badań u kolegów. Jeszcze gorzej jest wówczas, gdy jedynej wiedzy, jaka dociera do urzędów różnymi drogami, dostarczają potężne grupy partykularnych interesów, co w warunkach niskiej przejrzystości procesów decyzyjnych jest zjawiskiem nierzadkim: im większe materialne konsekwencje decyzji, tym większe będzie zaangażowanie takich grup i tym gorsza jakość decyzji. Efekty uboczne tej sytuacji mogą być niezwykle bolesne dla finansów publicznych.

Politycy, kiedy tylko mogą, przerzucają koszty błędnych decyzji na innych. A w sytuacji gdy okoliczności nie zmuszają ich do dbałości o jakość wdrażanej polityki z punktu widzenia dobra publicznego, efektem musi być patologia państwa. Brak skutecznych mechanizmów publicznego rozliczania osób sprawujących władzę publiczną za podejmowane przez nie działania lub też działań tych zaniechanie tworzy tendencję do zawłaszczania państwa.

#### 4. Krytyczny stan państwa prawa a jakość regulacji

Problem jest bardziej ogólny i tkwi między innymi w procesie tworzenia prawa<sup>70</sup>. Od lat kompetentni obserwatorzy wskazują na rażącą nadprodukcję ustawodawczą przy jednoczesnej niskiej jakości prawa. Podstawowe błędy warsztatowe przy konstruowaniu ustaw powodują niejednokrotnie konieczność niemal natychmiastowej ich nowelizacji, a często prowadzą do wewnętrznych sprzeczności w systemie prawnym. Nierzadko też zdarza się brak jasności intencji prawodawcy, co prowadzi do różnorodnych, sprzecznych ze sobą wykładni legalnych i sądowych oraz niepewnych interpretacji przepisów ustawowych na poziomie ich praktycznego stosowania, zarówno przez władzę wykonawczą, jak i obywateli. W tych warunkach każda ze stron interpretuje przepisy według własnych potrzeb, a spory w tym zakresie prowadzą do spadku zaufania do państwa i prawa.

Zamiast refleksji nad stanowaniem przejrzystego prawa toczone są jałowe dyskusje nad procedurami tłumaczenia i wykładni niejasnych przepisów oraz ich interpretacji dla różnych dziedzin. W efekcie obarcza się organy władzy wykonawczej kompetencjami ustawodawczymi: kiedy sądy lub organy administracji różnie stosują ten sam przepis, a prawnicy spierają się, jak go wyłożyć, należy przepis niezwłocznie zmienić. Stanowanie prawa nie jest zadaniem władzy wykonawczej. Analizy procesów legislacyjnych wskazują też na łatwość, z jaką – na skutek przyjętych procedur – partykularne interesy wpływają na kształt ustaw<sup>71</sup>. W tych warunkach instytucjonalnych granica między lobbieniem a korupcją polityczną ulega zatarciu<sup>72</sup>.

Słabość polskiego ustawodawstwa jest powszechnie dostrzegana przez specjalistów<sup>73</sup>. Sławomira Wronkowska w następujący sposób oceniła istniejącą sytuację:

[...] do podstawowych wad polskiego prawodawstwa należałoby zaliczyć ogrom unormowań prawnych, niestabilność systemu prawnego oraz jego skomplikowanie i nieprzejrzystość, a do wad procesu prawodawczego – żywość, łatwość tworzenia i zmieniania prawa, zachwianie ról w procesie ustawodawczym, dezintegrację i nie-ekonomiczność wysiłków, a nadto niezadowalający stopień demokratyzacji<sup>74</sup>.

<sup>70</sup> Chociaż – jak dowodzi Maciej Dybowski – obok niedokończonych, pokomunistycznej transformacji organizacji wymiaru sprawiedliwości, mamy do czynienia z ograniczeniami związanymi z podkulturą zawodową środowiska prawniczego (idem, *Dysfunkcjonalność polskiego wymiaru sprawiedliwości*, w: J. Kochanowski, M. Kuruś (red.), op. cit., zvl. s. 172-174).

<sup>71</sup> K. H. Goetz, R. Zubek, *Stanowanie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Program „Sprawne Państwo”, Ernst&Young, Warszawa 2005; także S. Wronkowska, *Polski proces prawotwórczy – między autonomią a polityką*, „Lexis&Nexis” 2005, nr 1.

<sup>72</sup> Na ten temat zob. K. Gadowska, *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002; także P. Polak, *Nowe formy korupcji: analiza socjologiczna sektora farmaceutycznego w Polsce*, Nomos, Kraków 2011.

<sup>73</sup> Urzędnicy badani przez Instytut Spraw Publicznych na pierwszym miejscu wśród problemów w codziennej pracy umieszczali „ogólną słabość prawa, brak spójności w przepisach, częste zmiany legislacji oraz braki w interpretacji przepisów (lub zbyt dużą różnorodność interpretacji)”; J. Trutkowski (opr.), *Postawy członków korpusu służby cywilnej wobec kwestii etycznych. Raport z badań*, Warszawa 2004.

<sup>74</sup> *Polski proces prawotwórczy – między autonomią a polityką*, „Ius et Lex” 2005, nr 1, s. 207. Zob. także J. Kochanowski, *Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu tworzenia prawa*, „Ius et Lex”,

Statyczność regulacji oraz ich niefunkcjonalność wynika między innymi z niezrozumienia, czym jest ocena skutków regulacji (OSR) i wyłącznie formalnego ich traktowania. Każda regulacja powstaje dla osiągnięcia oznaczonego celu, w kontekście całego istniejącego systemu prawnego. Ulega on ciągłym zmianom wraz ze zmianami zarówno celów, jak i narzędzi, to jest instytucji tworzonych dla ich realizacji. Zmieniająca się materia regulacji i aksjologiczne przewartościowania w zestawie celów wymagają skrupulatnych ocen oddziaływania, zarówno *ex ante*, jak i *ex post*. Stałym elementem państwa powinny w tych warunkach stać się instytucje wyposażone w kompetencję zarządzania procesem zmian regulacji.

Zmianom charakteru prawa, jego funkcji w społeczeństwie oraz rozszerzaniu się wraz z rozwojem społecznego podziału pracy zakresu spraw, które prawo obejmuje, poświęcił swe klasyczne dzieło Émila Durkheima<sup>75</sup>. Jeżeli zakres spraw regulowanych przez prawo, a wraz z tym również liczba aktów prawnych jest funkcją rozwoju społecznego podziału pracy, ten zaś jest niezbędnym towarzyszem rozwoju cywilizacyjnego, musi to mieć daleko idące konsekwencje dla natury samego porządku prawnego. Czasy, kiedy mogliśmy podziwiać trwałość regulacji procesów gospodarczych, takich jak Kodeks handlowy z okresu II RP, odeszły. Rozwój cywilizacyjny będzie w sposób nieunikniony wytwarzać nowe rodzaje stosunków publicznoprawnych oraz cywilnoprawnych wymagających coraz to innych regulacji na poziomie państw, a przede wszystkim na poziomie ponadnarodowym. Oznacza to, że coraz trudniej jest utrzymać spójność prawa w przestrzeni całej polityki regulacyjnej państwa.

W tych warunkach naturalnym rozwiązaniem staje się hierarchizacja prawa, w miarę przechodzenia od rozwiązań najbardziej ogólnych, określających zasady, do zgodnego z duchem norm wyższego rzędu uszczegółowienia ich. Na szczeblu zasad ogólnych prawo musi zachować stabilność, by zapewnić przewidywalność zachowań państwa; na niższych szczeblach musi być ono dostosowywane do zmiennych warunków środowiskowych. Hierarchizacja prawa wymaga politycznych decyzji co do hierarchii celów państwa<sup>76</sup>. Warunkiem osiągnięcia wysokiej jakości rządzenia jest rozwiązanie dylematu, jak decentralizować bez utraty kontroli. To zaś wymaga przedefiniowania pojęcia „kontrola”, a więc odejścia od bezpośredniego zarządzania charakterystycznego dla *imperium* do właściwego dla *dominium* rządzenia za pomocą regulacji pośrednich.

Zapewnienie możliwości wnikliwej oceny przyszłych skutków regulacji, jak również jej działania w określonym czasie, jest warunkiem koniecznym do

2005, nr 1. Autor omawia w nim przyczyny inflacji prawa, które – według niego – tkwią między innymi w przyjętej filozofii prawa. Podaje też szereg wskaźników patologii systemu tworzenia prawa w Polsce, przede wszystkim częstotliwość nowelizacji.

<sup>75</sup> É. Durkheim, *De la division du travail social*, Presse Universitaires de France, Paris 1973 (1930).

<sup>76</sup> W okresie dyskusji konstytucyjnej przegrała, niestety, koncepcja tzw. ustaw organicznych lub *a contrario* wydawania aktów o randze (z mocą) ustawy w drodze „dekretów” czy rozporządzeń, na przykład Prezydenta, gdyż wówczas ten podstawowy zakres regulacji, podstawa spójnego systemu prawa byłby trwały, a częstym zmianom uległyby regulacje poza zakresem „organicznych”. Dzisiejszy podział na kodeksowe i zwykłe ustawy nie zmienia sytuacji nadmiernej kompetencji Sejmu dla wyłącznie ustawowych regulacji. Por. A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, MORPOL, Lublin 2001.

osiągnięcia wysokiej sprawności państwa, a zarazem ważnym zadaniem dla sprawujących władzę. Regulacje są zasobem, którym trzeba aktywnie zarządzać jako całością w ujęciu procesowym, a nie traktować statycznie, nie uwzględniając zmienności warunków. Wystarczy podać tu jako przykład zmiany ustawy o VAT czy zmiany prawa wodnego.

Już przed ponad piętnastu laty zwracano uwagę, że (obserwowalna do dziś) eksplozja działalności ustawodawczej nie jest „[...] wynikiem realizacji jakiegokolwiek spójnego programu przeobrażeń”. Autor tej refleksji spuentował swą analizę lapidarnym stwierdzeniem, że „mniej państwa w prawie oznacza w konsekwencji silniejsze prawo w państwie”<sup>77</sup>.

Janusz Kochanowski, w opublikowanej przed kilku laty analizie, wyróżnił trzy przyczyny kryzysu prawa<sup>78</sup>:

- postępującą juredyzację, czyli dążenie do prawnego unormowania wszystkich aspektów życia społecznego;
- instrumentalne traktowanie prawa przez stosujących je, a także przez samego ustawodawcę, który wykorzystuje to narzędzie do rozwiązywania bieżących problemów bez względu na jego długofalowe konsekwencje<sup>79</sup>;
- brak legitymizacji aktów prawnych i słabe ich osadzenie w moralności publicznej.

Niezdolność do oceny znaczenia spraw (właściwego wyboru priorytetów) i nadmierna skłonność do ustawowego regulowania w szczegółach wszystkich zagadnień prowadzą do informacyjnego i decyzyjnego przeciążenia centrum, co – jak zauważył Karl W. Deutsch – „może [być] istotną przyczyną załamania się państw i rządów”<sup>80</sup>.

Fakty te powinny skłonić zarówno polityków, jak i współpracujących z nimi ekspertów do wyciągnięcia wniosków z tego stanu rzeczy i podjęcia kroków zaradczych. Dotąd jednak nic w tym kierunku nie zrobiono, a formalne tylko oceny skutków regulacji stały się fasadą dla przykrycia braku wyobraźni.

### III. KONKLUZJE

W artykule próbowaliśmy odpowiedzieć w sposób ogólny na pytanie o cechy sprawnego rządu i w tym kontekście ustroju państwa, które odpowiadałyby funkcjonalnym wymogom stawianym przez jego wewnętrzne i zewnętrzne otoczenie. W dyskusji skupiliśmy się na dynamicznym wzroście różnorodności i zmienności współczesnego otoczenia państw narodowych. Warunki te premiuje systemy polityczne, które – z jednej strony – posiadają zdolność szybkiego reagowania na zmiany w otoczeniu; a z drugiej – zdolne są do tworzenia i konsekwentnej realizacji długofalowych strategii. Posiadanie tej drugiej cechy jest niezbędne, by państwo mogło nie tylko przystosowywać się do

<sup>77</sup> J. Stefanowicz, *Państwo minimum a stanowienie prawa*, Centrum Adama Smitha, Warszawa 2005.

<sup>78</sup> J. Kochanowski, *Rzeczpospolita praworządna*, Lexis&Nexis, Warszawa 2008, s. 33.

<sup>79</sup> J. Z. Stefanowicz, *Państwo łamie Konstytucję*, „Business Week” 2005, nr 23.

<sup>80</sup> Ibidem, s. 162; idem, *Za dużo przepisów, za mało prawa*, w: J. Kochanowski, M. Kuruś (red.), op. cit., s. 107-134.

zmian w otoczeniu, ale także wpływać na kierunek tych zmian. Ocena wydolności strategicznej państwa jest zarazem oceną jego zdolności do zarządzania zasobami i pozyskiwania oraz wykorzystywania informacji w procesach decyzyjnych.

Budowa takiego ustroju państwa wymaga połączenia ze sobą dwu – pozornie ze sobą sprzecznych – rozwiązań. Po pierwsze, niezbędna jest skuteczna delegacja uprawnień decyzyjnych na niższe szczeble hierarchii. Termin „skuteczność” odnosi się tu do prawnych i materialnych gwarancji autonomii podmiotów. Umożliwia to rozwój poziomych mechanizmów koordynacji między instytucjami państwa. Z drugiej strony, centrum musi zachować kontrolę nad procesami zachodzącymi na niższych szczeblach. Rozwiązanie tej pozornej sprzeczności można znaleźć w podziale pracy między poszczególne szczeble organizacji i zarządzaniu procesowym realizacją zadań publicznych. Centrum musi dysponować narzędziami umożliwiającymi identyfikację priorytetów oraz tworzenie strategii ich realizacji, ale jego zdolność do realizacji tych strategii musi być ograniczona do tworzenia ogólnych warunków, które skłaniałyby do współpracy organizacje na niższych szczeblach hierarchii państwa. Można to uzyskać przez tworzenie norm prawnych regulujących współdziałanie podmiotów, a więc funkcjonalnych powiązań.

Kluczowe dla takiego myślenia jest odmienne niż przy badaniach biurokracji rozumienie hierarchii, pojmowanej tu jako podrzędność i nadrzędność autonomicznych, samorządnych podmiotów. Podmiot w hierarchii nadrzędny wpływa na działania podmiotu podrzędnego głównie pośrednio, przez zgodne z przyjętymi priorytetami oddziaływanie na jego parametry decyzyjne, a nie za pomocą nakazów i zakazów. Umożliwia to zwiększenie różnorodności wewnętrznej systemu politycznego, a tym samym jego pojemności informacyjnej.

Centrum, w roli stratega, musi obserwować nie tylko działanie poszczególnych agend państwa, ale też międzyinstytucjonalne płaszczyzny styku, czyli monitorować procesy i tworzyć reguły współdziałania. Można to osiągnąć tylko wtedy, gdy istnieje możliwość ich kontroli, a to wymaga przejrzystości ich kompetencji, czyli autonomii wchodzących w skład państwa organizacji, gdyż tylko autonomiczne organizacje są w stanie stworzyć i utrzymać (realizować) jasno określone granice. Zatem kluczowymi dla tego podejścia do organizacji państwa są pojęcia delegacji uprawnień, autonomii, systemowego uczenia się, samoorganizacji i samoregulacji, koordynacji poziomej, funkcjonalnych powiązań i wspólnego zarządzania procesami (realizacji funkcji publicznych, osiągania celów).

Na współczesny system polityczny należy patrzeć jako na układ informacyjny i decyzyjny, który w warunkach stałych zmian we wszystkich niemal aspektach otaczającego nas świata musi zapewnić optymalne warunki do wykorzystania i rozwoju zasobów niematerialnych i materialnych, dla wytwarzania dóbr publicznych. Niezbędne w tym celu są czułe mechanizmy (procedury) stałego wykrywania i korekty błędów na wszystkich szczeblach funkcjonowania tego systemu. Do tego nie wystarczą wybory oraz formalnie pojęty podział władz w państwie. Aczkolwiek te tradycyjne mechanizmy są

niezbędne, to trzeba je z jednej strony wzmocnić przez zinstytucjonalizowane wsparcie eksperckie, a z drugiej – otoczyć instytucjami wymuszającymi rozliczalność. Jest to trudne, albowiem wokół patologii państwa polskiego obudowały się potężne układy partykularnych interesów, których przewyciężenie wymaga mobilizacji wszystkich sił społecznych.

Z tej perspektywy staraliśmy się przyjrzeć polityce państwa polskiego w odniesieniu do dwóch konkretnych dziedzin gospodarki oraz losów prób reformy tego państwa podjętych przez rząd Jerzego Buzka przed parunastu laty. Przeprowadzona przez nas analiza polityki państwa w zakresie gospodarowania zasobami mineralnymi i gospodarki wodnej oraz analiza prac legislacyjnych w tym zakresie pozwala stwierdzić brak jasno określonych priorytetów państwa w obu dziedzinach: niezdolność do pozyskania i wykorzystania przez ośrodki decyzyjne dostępnych informacji, nie wspominając o zaangażowaniu państwa w systematycznym tworzeniu informacji nowych. W tych warunkach nie może dziwić, że podejmowane decyzje i akty legislacyjne mają charakter przypadkowy, ujawniają wpływ grup interesów i nie wyrażają żadnej długofalowej koncepcji strategicznej.

Z kolei losy reform rządu koalicji AWS-UW pozwalają stwierdzić, że dalsze ulepszenia miały miejsce jedynie w zakresie reformy samorządowej, chociaż i tu jest jeszcze wiele do zrobienia. Osiągnięto to dzięki politycznej sile lobby samorządowego. We wszystkich innych przypadkach można obserwować raczej demontaż reform i całkowity brak myślenia w kategoriach interesu publicznego, to jest identyfikacji i korekty błędnych rozwiązań. Losy tych reform są klasycznym przykładem patologicznego uczenia się. Żaden z projektów politycznych nie ma tu ciągłości; prawa, które z natury winny być stabilne, ulegają ciągłym nowelizacjom, normy prawne zapisane są w sposób nieprecyzyjny, poddający się różnym interpretacjom. W związku z tym prestiż państwa i jego instytucji w społeczeństwie jest niski.

Wady systemu tworzenia prawa w Polsce i wynikająca stąd jego niska jakość, a także stan instytucji prawo egzekwujących powodują, że trudno mówić tu o rządach prawa. Chaos prawny jest bodaj najbardziej dobitną manifestacją słabości państwa.

Najbardziej niepokoi to, że kwestie związane z funkcjonowaniem państwa i jakością rządzenia nie są w Polsce priorytetem w debatach publicznych. Często wprawdzie słyszy się postulat potrzeby silnego, sprawnego państwa, lecz nie towarzyszą temu konkrety pozwalające stwierdzić, co formułujący go ma na myśli. Temat sprawności i skuteczności instytucji państwa w określaniu misji, strategii, spójnych polityk dla realizacji interesów publicznych, zarządzania zasobami państwa i przejrzystości procesów decyzyjnych nie pojawia się też w dyskusjach nad zmianami w Konstytucji RP, ani nad kluczowymi aktami prawa publicznego. Funkcjonowanie państwa i jego instytucji tylko marginalnie pojawia się w badaniach politologów czy socjologów. O jego funkcjonowaniu możemy się dowiedzieć głównie z wrywkowych informacji prasowych lub wskaźników publikowanych przez światowe instytucje, oceniające miejsce poszczególnych państw, w tym i Polski, w rankingach postrzeganej korupcji (Transparency International), jakości rządzenia (Bank Światowy), wolności

mediów (Freedom House) czy przyjazności otoczenia instytucjonalnego dla rozwoju przedsiębiorczości (Doing Business, Bank Światowy). Notabene, większość tych wskaźników nie jest dla Polski korzystna.

Konstruktywna debata publiczna powinna rozpocząć się od krytycznej oceny kształtu instytucjonalnego państwa, a nie – jak to się zazwyczaj w Polsce odbywa – od krytycznej oceny charakteru narodowego Polaków, którzy rzekomo w każdych warunkach ustrojowych warcholą. Tu wszakże pojawiają się przeszkody związane z interesami partykularnych grup, które czerpią korzyści z tej słabości. Niezdolność do przełamania ich oporu nie świadczy źle o kulturze społeczeństwa, lecz przede wszystkim o słabości jego środowisk przywódczych – intelektualnych i politycznych. Środowiska te są zaś wyłaniane i utrzymywane przez struktury ustrojowe, w których powstaniu odegrały decydującą rolę – tu koło się zamyka.

Źródła barier dla reformy struktur ustrojowych i realizowanych przez nie celów nie tkwią więc w czynnikach historycznych, przyrodniczych i politycznych, lecz wynikają głównie z interesów grup zarządczych wyższego i średniego szczebla. Beneficjenci ze swoim *status quo* są podstawową przeszkodą na drodze do silnego, sprawnego państwa, a więc państwa o wysokiej strategicznej wydolności. Wydolność strategiczna to także sprawność w doborze i wymianie na podstawie merytorycznych kryteriów rządzących elit i zarządczych grup menadżerskich w gospodarce zasobami państwa. Nie tylko stan elity politycznej i kulturalnej, ale także zasobu kadry kierowniczej administracji publicznej, przedsiębiorstw państwowych i samorządowych oraz podmiotów parapublicznych (agencje, fundusze) czy wręcz społecznych (administracja uprzywilejowanych organizacji pozarządowych) jest czynnikiem, który ubezwłasnowolnia państwo, pozbawia je autonomii niezbędnej do skutecznego rządzenia.

Na poziomie dyskusji publicznych rzecz komplikuje wreszcie korporacyjny interes różnych grup zawodowych, w tym prawników – konstytucjonalistów, legislatorów oraz zaplecza quasi-ekspertskiego (kontraktowych doradców i konsultantów). W krytyce ustroju i regulacji, w postulacie większej konkurencyjności i obiektywizowaniu kryteriów, widzą oni kwestionowanie swych pozycji, statusu i kompetencji zawodowych. Na dodatek zdają się traktować sprawy ustrojowe i regulacje procesów rządzenia w sposób czysto formalny, nie dostrzegając, że Konstytucja i prawo publiczne, jako projekty ustrojowe, są bytem realnym, którego z kontekstu praktyki życia społecznego nie da się wyabstrahować. W ten sposób utrzymuje się blokada systemowa, niezdolność do wytworzenia jakiegokolwiek twórczej koncepcji sprawowania rządów, generowania zmian i zarządzania ich wdrażaniem.

*prof. dr hab. Antoni Z. Kamiński*  
*Polska Akademia Nauk i Collegium Civitas w Warszawie*

*mec. Jan A. Stefanowicz*  
*Kancelaria Adwokacka „Juris” w Warszawie*

---

STATE WEAKNESS SYNDROME. POLAND'S STRATEGIC CAPACITY  
IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY

Summary

The paper deals with the concept of a 'strategic capacity of the state' (SCS) in its theoretical and empirical dimensions. SCS refers to the ability of political institutions to correctly define and efficiently implement public interest, and their adaptability to changes in external conditions, and their ability to influence the environment in which they operate, in ways consistent with the national survival and success. The increasing complexity of the global environment in which states function creates pressures on their decisional structures, which consequently forces them to enhance their capacity to collect, process and use knowledge when developing strategies of action. At the empirical level, the authors analyse (i) the policies adopted by successive Polish governments over the last two decades in the field of management of natural resources, namely minerals and water; (ii) the fate of the constitutional reforms implemented by the Polish government between 1997-2001, treating them as a case of pathological learning. At the theoretical level the authors see the need to re-examine the traditional notion of the nation state.

