



Centrum Analiz
Klubu Jagiellońskiego

Raport

2/2015

RZĄD DO REMONTU

WNIOSKI INSTYTUCJONALNE Z LAT 2007–2015
I NAJWAŻNIEJSZE WYZWANIA KADENCJI 2015–2019



Artur Wołek
Współpraca: Stanisław Starnawski



prof. Artur Wołek
Ekspert ds. ustroju

Profesor administracji i polityk publicznych Akademii Ignatianum w Krakowie, współpracownik Ośrodka Myśli Politycznej w Krakowie, wcześniej pracował między innymi w Instytucie Studiów Politycznych PAN, WSB-NLU w Nowym Sączu i Szkole Głównej Handlowej. W latach dziewięćdziesiątych współpracował z Michałem Kuleszą przy reformie ustrojowej 1998 r., był dyrektorem Fundacji Grupa Windsor, speech-writerem Prezydenta Krakowa i redaktorem „Kwartalnika Konserwatywnego”. Autor dwóch monografii (*Słabe państwo* i *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły polityki w Europie Środkowej po 1989 r.*) oraz licznych artykułów naukowych i publicystycznych (m. in. w „Gazecie Wyborczej”, „Rzeczpospolitej”, „Tygodniku Powszechnym”, „Znaku”, „Nowym Państwie”).



Stanisław Starnawski
Asystent CA KJ ds. prawa i regulacji

Student prawa i filozofii Uniwersytetu Warszawskiego. Członek zarządu Klubu Jagiellońskiego – Mazowsze i Fundacji Odpowiedzialność Obywatelska. Redaktor kwartalnika Pressje. Absolwent Warsztatów Regulacyjnych CARS UW. Aktywnie uczestniczył w samorządzie studenckim i ruchu naukowym na Wydziale Prawa i Administracji, przez lata wiceprezes Koła Naukowego Prawa Administracyjnego. Absolwent XXIII Szkoły Liderów Politycznych. Zainteresowania: prawo zamówień publicznych, energetyka, rynek kolejowy, filozofia państwa.

Rząd do remontu

**Wnioski instytucjonalne z lat 2007–2015
i najważniejsze wyzwania kadencji 2015–2019**

Artur Wołek

Współpraca: Stanisław Starnawski

Spis treści

Streszczenie (główne tezy):	5
Rządy PO–PSL jako porażka polityki antyinstytucjonalnej	6
Znaczenie instytucji	8
Słabość, czyli niska zdolność do działania	11
Rząd bez centrum, rząd bez priorytetów	12
Podsumowanie	19

Streszczenie (główne tezy):

1. Dwie kadencje rządów koalicji PO–PSL pokazały systemowe ograniczenia polityki ignorującej fakt fundamentalnej słabości i niesterowności państwa. Na długą metę Polską nie da się efektywnie kierować, ograniczając się do administrowania bieżącymi sprawami. Szczególnie pokazał to rozpad antyinstytucjonalnej polityki PO–PSL po wyjeździe Donalda Tuska do Brukseli.
2. Słabość polskiego państwa jest przede wszystkim pochodną słabości jego instytucji, jego niskiej zdolności do działania, bez względu na to, kto rządzi i jakie ma cele.
3. Największą słabością instytucji państwowych to niezdolność do programowania polityki, czyli ustalania i utrzymywania priorytetów państwa, świadomego podejmowania decyzji zbiorowych oraz – co z tym związane – koordynowania celów politycznych i jak najbardziej efektywnego rozdzielania zasobów dla realizacji przyjętej polityki.
4. Za tę słabość odpowiada przede wszystkim brak skutecznego centrum rządu – instytucjonalnego zaplecza premiera, które pozwoliłoby mu rzeczywiście, a nie tylko formalnie, kierować, koordynować i nadzorować prace Rady Ministrów.
5. Wzmacniając instytucjonalne zaplecze premiera, małym nakładem środków politycy uzyskaliby narzędzia do bardziej skutecznego realizowania konsekwentnej polityki państwa.
6. Nawet relatywnie niewielkie zmiany w organizacji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Regulaminie Pracy Rady Ministrów, systemie oceny skutków regulacji mogą znacznie poprawić sprawność rządzenia w Polsce.

Rządy PO–PSL jako porażka polityki antyinstytucjonalnej

Po 2007 r. polscy politycy, rozczarowani próbami naprawy państwa, porzucili ambitny program reformatorski, inwestując w politykę jako ciągłą wojnę wizerunków. Wzmocnienie instytucji uznali za zadanie ponad ich siły, które w dodatku nie daje nadziei na wyborczy sukces. Kolejne porażki rządu Ewy Kopacz w borykaniu się z problemami przez lata odkładanymi przez Donalda Tuska pokazują jednak, że bez sprawnych instytucji państwowych władzę sprawować można tylko krótko i to w sprzyjających okolicznościach. Słabość polskiego państwa nie ogranicza się do słabości jego instytucji, zwłaszcza instytucji centrum władzy wykonawczej, które są przedmiotem niniejszej analizy. Jednak bez ich wzmocnienia nie jest możliwe uzyskanie ani podmiotowości względem silnych grup interesów, ani podmiotowości na arenie międzynarodowej. Silne centrum władzy wykonawczej jest narzędziem, bez którego nie jest możliwa realizacja żadnych ambitniejszych strategii politycznych.

To, co w 2014 r. Bartłomiej Sienkiewicz ujął w *bon mot* „państwo polskie istnieje tylko teoretycznie”, było już na początku rządów Donalda Tuska zdroworoządkową wiedzą elity Platformy Obywatelskiej. Janusz Palikot tak opisywał przesłanki ówczesnej antyinstytucjonalnej strategii PO: „polskie państwo nie nadaje się do rządzenia. To jest teza oczywista, każdy, kto zetknął się z tą strukturą, kto próbował coś zrobić (...) wpadał na ścianę”¹. O ile więc kolejne rządzące po 1989 r. ekipy odkrywane przez siebie słabości polskiego państwa traktowały jako wezwanie do reform, o tyle rząd Pz ich porażek wyciągnął wnioski, że „stabe państwo siebie samego nie naprawi, a zatem państwa [rząd Tuska] może używać jedynie do administrowania, natomiast poważniejsze cele może osiągnąć jedynie na zewnątrz państwa (...) rzeczy priorytetowe i ważne [należy] wyciągać z obszaru zdychających instytucji państwowych”². Kluczem do utrzymania się u władzy był więc polityczny *outsourcing* istotnych z punktu widzenia rządu strategicznych przedsięwzięć: od piłkarskich mistrzostw Europy, przygotowanych przez spółkę prawa handlowego, po darmowy elementarz, pisany na kolanie przez eksperta wynajętego w trybie pilnym. Znaczenie dla państwa tych projektów było marginalne, ale istotne dla wizerunku rządu, stąd nie można ich było powierzyć niedomagającym instytucjom państwowym.

1 J. Palikot, *Ja. Rozmawia Cezary Michalski*, Czerwone i Czarne, Warszawa 2010, s. 201.

2 *Tamże*, s. 202, 204.

Potrzeba reformy administracji centralnej jest rozpoznana i potwierdzona w rządowej strategii rozwoju Polska 2030.

Znaczącą poprawę efektywności administracji centralnej można osiągnąć poprzez głębokie zmiany w metodach zarządzania jej organami. (...) Podstawowym instrumentem wdrożeniowym powinien być skoordynowany program kompleksowych zmian funkcjonowania Kancelarii Premiera i wszystkich resortów centralnych, obejmujący w szczególności:

- wprowadzenie mechanizmów precyzyjnego definiowania średnio- i długookresowych celów dla każdego resortu i rządu; cele takie powinny stanowić podstawę krótkookresowego planowania pracy i wynikowego rozliczania resortów z zadań rocznych i wieloletnich;
- modyfikację struktury organizacyjnej resortów przez wprowadzenie profesjonalnie zarządzanych centrów operacyjnych odpowiedzialnych za nadzór i wspomaganie wewnątrzresortowych procesów planowania, budżetowania, opracowywania legislacji oraz procedur współpracy z innymi instytucjami rządowymi i parlamentem; (...)

Źródło: Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2009, s. 333.

Do 2007 r. rządzący sporo czasu poświęcali na budowanie wizerunku, ale zasadniczo uznawali, że wybory wygrywa się rozwiązywaniem ważnych problemów politycznych, np. reformując instytucje państwa, jak w przypadku rządu Buzka, tworząc trwałe ekonomiczno-medialne podstawy obozu władzy (Miller), negocjując członkostwo w UE (Buzek, Miller) czy walcząc z „układem” (Kaczyński). Po 2007 r. w elitach Pzapanowało przekonanie, że inne niż PR-owskie cele w polityce przeszkadzają w utrzymaniu się przy władzy. Zadowolenie wyborców uzyskuje się nie poprzez rozwiązywanie ich problemów, ale przez utrzymywanie ich w przekonaniu, że rządzący ich słuchają i rozumieją oraz się starają. To wrażenie uzyskuje się narzędziami marketingu politycznego, a instytucje państwowe w najlepszym razie mogą być elementem PR-owskiego planu, w najgorszym zaś mają nie przeszkadzać.

Zmiana pozycji ustrojowej prokuratora generalnego, przywrócenie służby cywilnej, istotna modyfikacja rządowej części procesu legislacyjnego, budżet zadaniowy, powołanie ośrodka strategicznego planowania prac rządu (zespół Michała Boniego) to przykłady reform instytucji potencjalnie wzmacniających państwo, które postulowano przez długie lata, a które wprowadził

pierwszy rząd Tuska. Wszystkie one jednak zostały podporządkowane wspomnianej polityce spinu i albo zostały szybko wypaczone (służba cywilna, rządowy proces ustawodawczy, prokurator generalny), albo pozostały martwą literą prawa (budżet zadaniowy, planowanie strategiczne)³.

Szybkość, z jaką ta antyinstytucjonalna strategia zaczęła zawodzić po wyjeździe Tuska do Brukseli, wskazuje na ograniczenia polityki podporządkowanej wyłącznie budowaniu wizerunku, ignorującej znaczenie instytucji państwa dla każdej polityki, również polityki wyborczej. Konflikt wokół prokuratora generalnego Andrzeja Seremeta, powrót handlu dopalaczami, montowana na szybko strategia dla górnictwa, całkowita bezradność wobec kryzysu imigracyjnego to koszty ignorowania przez koalicję PO-PSL koniecznych reform instytucji państwowych, za które płaci rząd Ewy Kopacz.

Znaczenie instytucji

Do 2014 r. kolejne sukcesy wyborcze Psugerowały, że sprawne instytucje państwa nie są konieczne do długotrwałego utrzymywania się przy władzy. Rozwiązania *ad hoc* i zdolności PR-owskie przez długi czas wystarczały, by omijać problemy i liczyć na to, że one rzeczywiście znikają po jednym cyklu medialnym. Wychowani w schyłkowym komunizmie i okresie transformacji lat dziewięćdziesiątych polscy politycy w większości nie darzyli zresztą estymą instytucji państwa, często dziedzicząc po opozycji lat osiemdziesiątych utożsamienie państwa z jego opresyjną komunistyczną wersją⁴.

Instytucje oznaczają bowiem ograniczenia, narzucają strukturę tego, co akceptowalne i niedozwolone w relacjach o charakterze politycznym czy ekonomicznym. Z jednej strony są atrakcyjne, bo zmniejszają niepewność w stosunkach międzyludzkich, ale z drugiej ograniczają pole wyboru, jakim dysponujemy. Polscy politycy przez całe lata dziewięćdziesiąte doświadczali, że te reguły gry można naginać, że nawet jeżeli instytucje tworzą ramy dla aktywności politycznej, to ramy te często są elastyczne. „Falandzacja” prawa

3 praktyce służby cywilnej za rządów PO-PS zob. szerzej K. Gadowska, *Dysfunkcje administracji. Służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015, s. 215–296; krytycznie o wprowadzanych rozwiązaniach dotyczących budżetu zadaniowego zob. U.K. Zawadzka-Pąk, *Przyszłość budżetu zadaniowego w Polsce*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2013, nr 3, s. 68–81.

4 Szerzej na temat tego specyficznego „negatywnego konstytucjonalizmu” ostabiającego państwo w latach dziewięćdziesiątych XX w. zob. A. Wotek, *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły polityki w Europie Środkowej po 1989 roku*, ISP PAN, Warszawa 2004, s. 161–164; S. Holmes, *Cultural Legacies or State Collapse? Probing the Postcommunist Dilemma*, *Collegium Budapest Public Lecture Series*, nr 13, Budapest 1995.

przez Lecha Wałęsę, skuteczne blokowanie rządu Buzka przez Aleksandra Kwaśniewskiego, SLD-owscy politycy pełniący obowiązki urzędników służby cywilnej w czasach Leszka Millera, podjazdowa wojna o kompetencje Lecha Kaczyńskiego i Donalda Tuska to lekcje, z których politycy wyciągnęli wnioski, że instytucji nie można traktować zbyt serio, a niepewność pozostaje nieodłączną cechą polskiej polityki. w okresie rozkładu komunizmu, a potem powstawania demokracji takie przekonanie nie mogło dziwić. Jednakże zostało ono przeniesione w nowe tysiąclecie wraz ze starymi nawykami polityków, którzy, odnosząc dotąd sukcesy przy użyciu różnych nieformalnych instytucji, nie mieli powodu się ich wyrzekać.

Instytucje to nie tylko opisane prawem czy umowami instytucje formalne, ale i zasady postępowania powszechnie uznawane za obowiązujące, choć nikt nigdy ich oficjalnie nie zdefiniował, a często są także sprzeczne z regułami formalnymi. Takie instytucje nieformalne, jak i ich formalne odpowiedniki, ułatwiają interakcje w społeczeństwie – najczęściej wiemy przecież, czego spodziewać się po współobywatelach, nawet, jeżeli nigdzie to nie jest zapisane. Nie jest to tylko sprawa zwykłego przyzwyczajenia, rutyny, ponieważ gdy ktoś naruszy reguły takiej nieformalnej instytucji, spotykają go sankcje – czasem bardziej bolesne niż w przypadku naruszenia prawa – jak np. wykluczenie, poczucie śmieszności czy kompromitacji.

Instytucje nieformalne często konkurują z formalnymi, gdy regulują tę samą sferę zachowań. Nie ma tu chyba lepszego przykładu niż polska prezydentura. Od 1991 r. kompetencje Prezydenta RP są systematycznie ograniczane przez kolejne zmiany konstytucji. Poza wetem politycznie znaczących uprawnień zostało mu już bardzo niewiele i nie ma wątpliwości, że to rząd podejmuje w Polsce ostateczne decyzje publiczne. Mimo to wobec każdego kolejnego prezydenta zgłasza się oczekiwania, że będzie realizował jakiś program, będzie politykiem z krwi i kości, a nie tylko „strażnikiem żyrandola”. Polacy powszechnie oczekują, że nawet jeżeli konstytucyjnie prezydent niewiele może, to przynajmniej powinien blokować co mniej trafne działania rządu, być aktywnym graczem politycznym, a nie republikańską karykaturą brytyjskiej królowej.

Częste w Polsce odbieganie rzeczywistych reguł, którymi kierują się politycy, od norm prawa dość powszechnie tłumaczone jest słabością elit bądź rodzimą kulturą polityczną, która nie ceni instytucji formalnych, a zwłaszcza państwowych. Rozumowanie to zakłada, że skoro mamy konstytucję, której na serio nikt nie kwestionuje, oraz solidne, wynikające z doświadczenia lat dziewięćdziesiątych, chwalone przez prawników ramy uprawiania polityki,

a mimo to Polska jest słabym państwem, w którym nie da się prowadzić ambitniejszej polityki, to słabość musi wywodzić się spoza sfery instytucji. Musi być pochodną słabości elit, które nie dorastają do konstytucyjnej demokracji, pochodną naszych niedemokratycznych dziejów, znajdujących odbicie w nieformalnej, klientelistycznej kulturze politycznej.

Z badań deklaracji Polaków wynika, że zachowania naganne wymierzone w „aparatus państwowy” przeszkadzają im mniej, niż na przykład te, które powodują szkody dla środowiska naturalnego.

	w większości przeszkadza	w większości nie przeszkadza	przeszkadza i nie przeszkadza w równym stopniu lub bez oceny
zachowanie prowadzące do degradacji środowiska naturalnego	92%	5%	3%
łamania zasad współżycia społecznego	74%	12%	11%
nieprawidłowe zachowanie przy sprawowaniu funkcji publicznych	59%	36%	5%
działanie wymierzone w „aparatus państwowy”	47%	25%	25%

Źródło: dobrach wspólnych i moralności publicznej, badanie CBOS, listopad 2012.

Trudno chwalić polskie elity polityczne, a i klientelizm wydaje się być głęboko zakorzeniony nie tylko w polskiej polityce, ale również w biznesie czy świecie akademickim. Za słabość polskiego państwa odpowiada jednak w co najmniej równym stopniu słabość jego instytucji.

Z tego, że obowiązująca konstytucja przyzwoicie wypełnia swoją funkcję, nie wynika, że w wymiarze instytucjonalnym państwo polskie działa zadowalająco. Istota konstytucjonalizmu słabego państwa polega na tym, że na poziomie najważniejszych organów władzy formalne instytucje rzeczywiście działają, nie są pozorem, ale na niższych poziomach instytucje zarządzania państwem są korodowane przez instytucje nieformalne. Konstytucyjne organy władzy strukturyzują bowiem konkurencję elit, działają jako ograniczenia wprowadzające pożądane przez wszystkie strony konfliktu minimum pewności co do reguł walki o władzę. Instytucje średniego szczebla – ministerstwa i inne urzędy administracji rządowej, agencje regulacyjne, straże i inspekcje – są natomiast kluczowe w codziennej działalności państwa, która stanowi o jego sile bądź słabości.

Stabość, czyli niska zdolność do działania

Jakikolwiek byłby zakres działania państwa, czyli przyjmowane przez nie zadania, jakiegokolwiek cele polityków aktualnie rządzących, to dla ich realizacji potrzebne są pewne zdolności, możliwości czy potencjały (*capabilities, capacities*)⁵. Sprawiają one, że cele, żądania i idee stają się rzeczywiście realizowaną polityką państwa. To jest istota niezbędnej każdemu państwu tzw. władzy infrastrukturalnej, czyli „zdolności do rzeczywistego przenikania społeczeństwa w celu logistycznego wcielania w życie decyzji politycznych w całym kraju”⁶. Bez względu na to, jakie cele (czyje interesy) realizuje państwo, z samego faktu jego istnienia wynika przecież konieczność ściągania podatków, utrzymania policji i wojska, kontroli granic itp.⁷

Próbując zrozumieć słabość polskiego państwa, należałoby właśnie iść drogą analizy koniecznych zdolności państwa do działania. Widząc niedomagania w różnych sferach rzeczywistego funkcjonowania polskiego państwa, badając ich instytucjonalne czy organizacyjne zaplecze, można zrozumieć istotę słabości państwa.

Można dyskutować, które potencjały są dla państwa konieczne, a które tylko sprzyjają jego sile, ale z pewnością nie można wyobrazić sobie sprawnego państwa bez wyznaczonych świadomie celów i priorytetów. Pierwszą zdolnością działania niezbędną każdemu państwu jest potencjał planowania bądź programowania polityki, ustalania i utrzymywania priorytetów państwa, świadomego podejmowania decyzji zbiorowych.

Wiąże się z nim zdolność koordynowania celów politycznych, zarówno na etapie planowania, jak i najbardziej efektywnego dystrybuowania zasobów dla realizacji przyjętej polityki. Osiągnięcie jakichkolwiek celów państwa wymaga współpracy jego instytucji i wykorzystania zasobów będących w dyspozycji różnych części maszyny rządowej, ale też samorządu, sektora prywatnego, społeczeństwa obywatelskiego itd.

5 Szerzej na temat słabości państwa jako słabości instytucji zob. A. Wotek, *Stabe państwo*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2012.

6 M. Mann, *The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results*, „European Journal of Sociology” 1985, nr 25, s. 189; zob. też M. Mann, *The Sources of Social Power*, Vol. I: *A History of Power from the Beginning to AD 1760*, Cambridge University Press, Cambridge 1987.

7 T. Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge University Press, Cambridge 1979, s. 30.

Kolejnym potencjałem niezbędnym silnemu państwu jest zdolność wdrażania w życie podjętych decyzji, zdolność administracyjna czy implementacyjna. Nie można bowiem wyobrazić sobie obowiązywania jednolitych wiążących reguł na całym terytorium kraju bez personelu i standardowych procedur operacyjnych, które dbają o przestrzeganie reguł i zarządzają publicznymi zasobami tak, by reguły rzeczywiście były przestrzegane⁸.

Rozumienie słabości państwa jako niskiej zdolności programowej i administracyjnej pozwala w ocenie stanu polskiego państwa abstrahować od tego, kto rządzi, jaki ma program i umiejętności, a daje możliwość pokazania dostępnych politykom narzędzi rządzenia. Te narzędzia to właśnie instytucje, które tworzą pole możliwych wyborów politycznych, tworzą ograniczenia na dłuższą metę nieprzekraczalne nawet dla najzdolniejszego polityka. O ile wiedza o słabości administracyjnej polskiego państwa jest dość rozpowszechniona, o tyle słabość rządu często umyka opinii publicznej. Przyćmiewa ją bowiem względna konstytucyjna, polityczna i medialna siła premiera, tak charakterystyczna dla gabinetu Tuska, a w pewnym stopniu również rządu Kopacz, a także ich dominacja w codziennej działalności rządu. Wobec swoich ministrów i urzędników premier bardzo często jest jednak petentem, gdyż nie wie, co robią i czego może od nich oczekiwać.

Rząd bez centrum, rząd bez priorytetów

Mit silnego premiera blaknie w świetle wiedzy o słabości polskiego państwa w wymiarze planowania i koordynacji polityki, którą eksperci i politycy posiadają od pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych XX w.⁹ Można chyba nawet powiedzieć, że najważniejsze pozaekonomiczne reformy wdrażane po 1991 r. dotyczyły wzmocnienia potencjałów tworzenia i wykonywania polityki państwa. Tak było z reformami centrum rządu podjętymi za Hanny Suchockiej, a potem Włodzimierza Cimoszewicza i Jerzego Buzka, tak było z decentralizacją administracji za Suchockiej i Buzka, ba!, takie postulaty oficjalnie zgłaszała Platforma Obywatelska w latach 2005 i 2007.

8 Zob. M. Painter, J. Pierre, *Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes*, w: *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, eds. M. Painter, J. Pierre, Palgrave, Basingstoke 2005, s. 2–3.

9 Zob. M. Kulesza, *Słowo wstępne*, w: *Funkcjonowanie i aparat Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów*, Materiały Reformy Administracji Publicznej. Reforma „Centrum Rządu”, z. 1, Urząd Rady Ministrów, Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej, Warszawa listopad 1993; V. Dimitrov, K.H. Goetz, H. Wollmann, *Governing after Communism: Institutions and Policymaking*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2006.

Udało się więc zastąpić komunistyczny Urząd Rady Ministrów, superministerstwo zajmujące się milionem drobnych spraw, którymi żaden inny resort akurat się nie zajmował, nową Kancelarią Prezesa Rady Ministrów (KPRM), która miała premierowi i rządowi dostarczać zaplecza analitycznego i logistycznego. Udało się zlikwidować wiele małych, kierujących się logiką branżową ministerstw, ujedynolnić strukturę ministerstw i przekazać sporo z ich czysto biurokratycznych kompetencji urzędom centralnym. Wreszcie udało się przekazać wojewodom i samorządom część kompetencji nieistotnych z punktu widzenia rządzenia krajem, a zupełnie kluczowych dla rozwoju regionalnego i lokalnego.

Mimo tych działań, mimo konstytucyjnego wzmocnienia rządu i premiera, Polska nadal nie ma centrum władzy wykonawczej z prawdziwego zdarzenia, które odpowiadałoby za planowanie, koordynację i implementację polityki państwa.

Przez centrum władzy wykonawczej rozumie się najczęściej „zespół instytucji politycznych i administracyjnych mających zapewnić sprawne kształtowanie i prowadzenie polityki Państwa”¹⁰, a bardziej szczegółowo te organizacje i procedury, które „zbierają i integrują polityki (*policies*) rządu centralnego lub działają jako arbiter wewnątrz egzekutywy w konfliktach między różnymi elementami rządowej maszyny”¹¹. Granice centrum władzy wykonawczej są zatem nieostre, bo definiowane funkcjonalnie. Na pewno w jego skład wchodzi premier wraz z najbliższym zapleczem politycznym (doradcy, sekretariat), urząd obsługujący premiera i/lub działalność rządu jako całości (w polskich warunkach – KPRM), minister finansów, chyba że to premier przygotowuje projekt budżetu państwa.

Mocne centrum władzy wykonawczej wydaje się dobrą odpowiedzią na dwa zasadnicze negatywne zjawiska, które Polska odziedziczyła po komunistycznym systemie rządów i które po 2004 r. zostały wzmocnione przez nasz udział w globalnym procesie przemian klasycznego dwudziestowiecznego państwa. Po pierwsze, odpowiada na fragmentację aparatu państwowego, co polega na powstaniu wielu centrów podejmowania decyzji publicznych, powiązanych nie hierarchicznie, jak w klasycznym rozumieniu państwa, a sieciowo (płynne granice struktur decyzyjnych, dochodzenie do decyzji w drodze wielostronnych negocjacji), a zatem są trudne do sterowania. Po drugie,

10 Tamże, s. 7.

11 P. Dunleavy, R.A.W. Rhodes, *Core Executive Studies in Britain*, „Public Administration” 1990, nr 68, s. 4; P. Dunleavy, R.A.W. Rhodes, *Prime Minister, Cabinet, and Core Executive*, Martin's Press 1995, s. 12.

odpowiada na osłabioną zdolność do koordynacji tego sfragmentaryzowanego aparatu państwowego. Jeżeli bowiem w podejmowaniu i wdrażaniu decyzji publicznych uczestniczą tak różnorodne i kierujące się innymi logikami podmioty jak urzędy, niezależne agencje regulacyjne, prywatne firmy, organizacje pozarządowe, to tradycyjne metody koordynacji zawodzą. Powstanie ośrodka, który, łącząc „procesy jednostronnego dostosowania z różnymi odniami koordynacji opartej na wzajemnych interakcjach, różne formy hierarchiczności i sieciowości”¹², uczestniczy we wszystkich istotnych sieciach tworzenia polityki i jest w stanie wymuszać realizację priorytetów rządu, dzięki czemu pozwala państwu uzyskać sterowność¹³.

W Polsce premier i jego zaplecze organizacyjne, czyli Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, nie są w stanie wypełniać tej roli. O ile premier stał się niewątpliwie politycznym liderem rządu i przy pomocy politycznej koordynacji może czasem realizować swoje krótkoterminowe cele polityczne (coś ministrom nakazać, rozsądzić spór między nimi), o tyle nie ma narzędzi kierowania i nadzorowania codziennych prac rządu i wymuszania realizacji strategicznych priorytetów polityki rządu. Przyjęte oficjalnie strategie i programy pracy rządu w bardzo ograniczonym stopniu wpływają na bieżącą działalność ministrów, premier nie wie, co robią ministrowie, nie jest w stanie merytorycznie ustosunkować się do ich inicjatyw, nie jest w stanie nadzorować wykonywania ustalonej polityki, a nawet wyraźnych zaleceń rządu czy premiera.

Pozornie podejmowanie decyzji przez polski rząd ma wszystkie cechy koordynacji: ministrowie wyrażają swoje opinie, odbywa się konferencja uzgodnieniowa, stały Komitet Rady Ministrów uznaje sprawę za uzgodnioną, a potem okazuje się, że w czasie posiedzenia RM ministrowie zgłaszają tak rozbieżne nowe wnioski, że nie można podjąć sensownej decyzji. Musi więc zostać ona odłożona i trafić do ponownych uzgodnień. Czasem, już po zaakceptowaniu projektu ustawy przez rząd, poszczególne resorty prowa-

12 V. Wright, J.E. Hayward, *Governing from the Centre: Policy Coordination in Six European Core Executives*, w: *Transforming British Government II: Changing Roles and Relationships*, ed. R.A.W. Rhodes, Macmillan, London 2000, s. 31.

13 K.H. Goetz, *Governance as a Path to Government*, „West European Politics” 2008, nr 1–2, s. 261; A. Benz, Y. Papadopoulos, *Introduction: Governance and Democracy: Concepts and Key Issues*, w: *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences*, Routledge, London 2006, s. 2–3; R.A.W. Rhodes, *The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain*, „Political Quarterly” 1994, nr 2, s. 138–139; L. Skiba, *Rządzić państwem. Centrum decyzyjne rządu w wybranych krajach europejskich*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2010, s. 19–21.

Podobną diagnozę dotyczącą skoordynowania polityki rządu przedstawia OECD w swoim raporcie *Poland: Implementing Strategic-State Capability*.

Na chwilę obecną polski rząd jako instytucja ciągle wydaje się być zbyt skostniały. Nie jest ani wystarczająco zintegrowany, ani elastyczny, by skutecznie mierzyć się z szybko zmieniającymi się wyzwaniami politycznymi. Zła koordynacja między instytucjami centrum rządu oraz pomiędzy centrum rządu i najważniejszymi ministerstwami wpływa negatywnie na zdolność budowania międzysektorowej synergii i spójności służącej zwiększeniu wpływu decyzji politycznych na życie obywateli. Wewnątrz- i międzyministerialna koordynacja w rządzie jest na ogół sporadyczna, nieefektywna i doraźna.

[At the moment, the government of Poland as an institution still appears to be too siloed and neither integrated nor nimble enough to address fast-moving policy challenges effectively. Uneven co-ordination between CoG (Centre of Government) institutions, and between these institutions and line ministers, hinders capacity to build cross-sector synergies and coherence to maximise the impact of decisions on results for citizens. Intra- and inter-ministry co-ordination within the central government tends to be sporadic, ad hoc and ineffective.]

Źródło: raport OECD, Poland. Implementing Strategic-State Capability, 2013, s. 84.

dzą w sejmie działania w celu zmiany projektu rządowego. Procedura koordynacyjna ma zatem wyłącznie charakter formalno-techniczny, co nie zaskakuje, jeżeli pamięta się, że najczęściej prowadzona jest przez departamenty prawne znajdujące się zazwyczaj daleko od decyzyjnego centrum ministerstwa.

KPRM nie ma wystarczającego zaplecza merytorycznego, by na użytek premiera opiniować projekty zgłaszane przez ministerstwa, więc opinia przygotowywana na potrzeby Komitetu Rady Ministrów właściwie streszcza tylko uzgodnienia na wcześniejszych etapach. Od 2013 r. projekty ministrów opiniuje również, przed ich wpisaniem do programu prac legislacyjnych rządu, Zespół ds. Programowania Prac Rządu. W 2014 r. na otrzymanych 150 projektów założeń i ustaw oraz około 1250 projektów rozporządzeń Zespół przedstawił swoje stanowisko tylko w stosunku do 50 projektów ustaw, 15 projektów założeń i ponad 130 projektów rozporządzeń. Działania te na-

leży jednak docenić, gdyż stanowią pierwszą zinstytucjonalizowaną próbę merytorycznej koordynacji na poziomie KPRM¹⁴.

Brak koordynacji podejmowanych decyzji nie może dziwić, skoro polski rząd właściwie nie wie, czego chce, w tym sensie, że programowanie prac rządu też praktycznie nie działa. Plan prac legislacyjnych, który od 2006 r. Rada Ministrów ma obowiązek sporządzać, mógłby być bardzo użytecznym instrumentem ustalania priorytetów rządu, koordynacji jego działań i mobilizacji zasobów. Modelowo bowiem każdy punkt planu pracy, każdy projekt ustawy czy rozporządzenia jest realizacją jakiegoś strategicznego priorytetu rządu przyjętego w jego programie lub ogłoszonego w *exposé* premiera. Plan pracy staje się w ten sposób również narzędziem wymiany informacji między częściami rządowej maszyny, które odpowiednio wcześniej sygnalizuje konieczność współpracy międzyresortowej, a także właściwego zarządzania zasobami (kadrowymi, finansowymi, czasu). Jest również sposobem powiedzenia, jakimi priorytetami z programu rządu Rada Ministrów w danym półroczu nie chce się zajmować i jakie projekty będą musiały poczekać¹⁵.

W latach 2008–2010 realizacja planów legislacyjnych rządu wynosiła 26–52%, a również wcześniej mieściła się w tym przedziale. W krajach Europy Zachodniej wykonanie planów oscyluje wokół 70%, na Węgrzech waha się od 41% do 87%, na Słowacji od 59% do 62%, w Czechach od 18% do 59%¹⁶. Co więcej, rząd rokrocznie przyjmował znaczną ilość projektów ustaw nieuwzględnionych w planie pracy, która czasem przekraczała nawet liczbę projektów planowanych. Jeśli doliczyć do tego projekty ustaw zgłoszone w Sejmie wyłącznie przez posłów rządzącej koalicji, a można założyć, że są one elementem polityki legislacyjnej rządu, to zawsze suma projektów nieplanowanych i poselskich przekraczała liczbę projektów ustaw będących realizacją rządowego planu ustawodawczego.

14 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Programowania i Oceny Skutków Regulacji, *Programowanie prac rządu i ocena skutków regulacji w 2014 r.*, bip.kprm.gov.pl/download/75/13856/RaportOSR2014.pdf.

15 R. Zubek, K.H. Goetz, M. Lodge, *Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej. strategicznym zarządzaniu legislacją rządową*, Program „Sprawne Państwo” Ernst & Young, Warszawa 2007, s. 7–8; R. Zubek [et al.], *Barometr legislacyjny: analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półroczu 2010 r.*, Program „Sprawne Państwo” Ernst & Young, Warszawa 2011; T. Zalaśński, *Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów – stan obecny i proponowane kierunki zmian*, w: *Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku? V Kongres Obywatelski*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2010, s. 22; M. Berek, *Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 1, s. 11–27; M. Boni, R. Zubek, *Jak rządzić skuteczniej*, „Rzeczpospolita”, 13.02.2009.

16 Zob. R. Zubek, K.H. Goetz, M. Lodge, *dz. cyt.*, s. 39.

Ta statystyka obnażająca skalę przewagi rządowej, a właściwie resortowej bieżączki nad realizacją programu rządu musiała uwierać i w roku 2014 nastąpił cud – sto procent projektów legislacji przyjętych przez Radę Ministrów ujętych było w Wykazie Prac Legislacyjnych RM. Jak to możliwe? Tworzony od 2013 r. wykaz stracił bowiem charakter narzędzia programowania pracy rządu, nie jest planem działania z określonymi terminami, lecz projekty uwzględnia się w nim właściwie na bieżąco, często bez określenia ram czasowych zakończenia prac. Co więcej, dynamiczny charakter wykazu sprawia, że projekty trafiają do niego już na zaawansowanym etapie uzgodnień, co zresztą sprzeczne jest z nowym Regulaminem Pracy RM¹⁷.

Warto jednak zauważyć, że od 2013 r. zaczęły zdarzać się odmowy wpisu projektów ministrów do programu prac rządu (dotyczyły 2–3% projektów) i dużo częściej odroczenia wpisu związane z żądaniem zmian lub uzupełnień w projektach (dotyczyło to 23% projektów)¹⁸. Wcześniej takie przypadki były zupełnie sporadyczne, a dominowała i w dużej mierze ciągle dominuje praktyka wzajemnego nieprzeszkadzania w realizacji partykularnych interesów ministerstw.

Program prac rządu przez poszczególnych ministrów i samo KPRM jest traktowany dość luźno, gdyż nie jest on realizacją żadnej strategii czy programu rządu w sensie politycznym. Co prawda, niektóre projekty określane są jako realizujące *exposé* premiera, ale trudno oprzeć się wrażeniu, że w wielu przypadkach jest to tylko zabieg retoryczny. Projekty ministrów prawie nigdy nie odnoszą się ani do Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020, ani do Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030. Ignorują zatem obowiązujące dokumenty rządowe ustalające „strategiczne zadania państwa i zasady uwzględniania ich w programach [rządu i samorządu]”¹⁹.

W 2007 r. niemiecki komentator pisał: „Kancelaria polskiego premiera jest zbieraniną źle skoordynowanych ze sobą biur (...). Trzeba ją przekształcić w organ, który pozwoli premierowi wykonywać jego konstytucyjnie przewidziane obowiązki: kierować, koordynować i nadzorować prace Rady Ministrów”²⁰, powtarzając skądinąd prawie słowa programu przejmującej władzę

17 Monitoring Obywatelskiego Forum Legislacji udokumentował od lutego do maja 2015 r. jeden taki przypadek, zob. <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Komunikat%20IV.pdf>.

18 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Programowania i Oceny Skutków Regulacji, Programowanie prac rządu i ocena skutków regulacji w 2014 r., bip.kprm.gov.pl/download/75/13856/RaportOSR2014.pdf.

19 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, z 2015 r. poz. 349, art. 12a ust. 3.

Platformy Obywatelskiej²¹. Po ośmiu latach widać pewne zmiany na lepsze: w ramach KPRM powstał ośrodek, który próbuje okiełznać legislacyjne ambicje resortów, by program pracy Rady Ministrów pozwalał przynajmniej w minimalnym stopniu koordynować działalność rządu. Używa do tego coraz skuteczniej narzędzia w postaci formularza oceny skutków regulacji, który musi towarzyszyć każdemu projektowi i pozwala zorientować się w rzeczywistych konsekwencjach proponowanej legislacji. W rezultacie rządowa nadprodukcja aktów prawnych została ograniczona: w roku 2008 rząd przygotował 243 projekty ustaw i założeń projektów ustaw oraz 165 projektów rozporządzeń, natomiast w 2014 r. było to odpowiednio 147 i 127²².

ZESTAWIENIE LICZBOWE PROJEKTÓW USTAW I ZAŁOŻEŃ PROJEKTÓW USTAW PRZYJĘTYCH PRZEZ RADĘ MINISTRÓW W LATACH 2005–2014.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	łącznie
założenia projektów ustaw	2	2	5	5	14	50	39	43	36	25	221
projekty ustaw	177	197	184	238	159	180	108	105	121	122	1591

Źródło: sprawozdanie za rok 2014 z Programu „Lepsze regulacje 2015”.

Jest to jednak tylko „nakładka” na system rządzenia istniejący w Polsce od lat dziewięćdziesiątych XX w. Dobrym wskaźnikiem są tu losy jednej z większych zmian wprowadzonych do rządowego procesu decyzyjnego przez pierwszy gabinet Tuska, czyli zastąpienia procedowania nad projektami ustaw przez procedowanie nad założeniami projektów ustaw. Dzięki temu rządzący wreszcie mieli szansę zorientowania się, w jakich sprawach podejmują decyzje, co w przypadku pracy z tekstem prawnym często było niemożliwe. W 2014 r. rząd przyjął 122 projekty ustaw i 25 założeń projektów, podczas gdy przez całe poprzednie siedem lat przyjmował zawsze 3–4 razy więcej projektów ustaw niż założeń²³. Nagminnie bowiem ministrowie są zwalniani z obowiązku przygotowania założeń ustawy. Ministrowie są nadal gospodarzami codziennego procesu decyzyjnego w ramach rządu, nawet jeżeli muszą

20 K.H. Goetz, *Dlaczego warto wzmocnić urząd premiera*, „Rzeczpospolita”, 14.05.2007.

21 *Głęboka przebudowa państwa. Projekt programu dla Platformy Obywatelskiej*, Warszawa 2007, s. 55.

22 Ministerstwo Gospodarki, *Sprawozdanie z realizacji rządowego programu „Lepsze regulacje 2015” za rok 2014*, Warszawa 2015, s. 4.

23 *Tamże*.

się trochę bardziej wysilić, by zrealizować cele swych resortów. Premier nadal nie ma narzędzi uzyskania wiedzy o tym, co ministrowie robią i do forsowania jakich decyzji wykorzystują rząd.

Ta instytucjonalna słabość premiera i centrum rządu mogła trwać – paradoksalnie – dzięki politycznemu wzmocnieniu szefa rządu, który stał się niekwestionowanym przywódcą ministrów. Donald Tusk, a w mniejszym stopniu również Ewa Kopacz, brak narzędzi koordynacji prac rządu zastępował koordynacją polityczną opartą na partyjnych, a częściej nieformalnych kontaktach premiera i ministrów, czasem partii koalicyjnych²⁴. Tuskowi dzięki temu udawało się przez długi czas omijać znane od dwóch dekad niedomaganie instytucji centrum rządu i w politycznie newralgicznych sprawach sprawnie podejmować decyzje. Tak było w przypadku pomocy publicznej dla przemysłu stoczniowego, dopalaczy, ustawy o grach hazardowych itd. W rękach Tuska pilny telefon do zaufanego polityka zastępował słabo działające instytucje publiczne i pozwalał uniknąć kompromitacji, a czasem nawet osiągnąć sukces medialny. Sprawa dopalaczy pokazuje jednak, że rozwiązania niezinstytucjonalizowane są nietrwałe²⁵. Rząd tymczasową akcją policyjną i doraźną, spóźnioną ustawą w 2010 r. załagodził problem, ale nie usunął jego przyczyn, a w centrum rządu nie było i nie ma narzędzi, które pozwoliłyby przewidzieć, a nawet monitorować jego ponowne wystąpienie. Innymi słowy, gdy słabnie polityczne znaczenie problemu, a tym samym presja polityków na biurokratów, wszyscy wracają do *business as usual*, a w nim premier o problemie dowiaduje się ostatni.

Podsumowanie

Większość obserwatorów polityki chciałaby widzieć przyczyny znaczących procesów społecznych w zjawiskach mających odpowiednio dużą skalę. Odpowiedź na pytanie, skąd bierze się słabość polskiego państwa, powinna odwoływać się do wpływu jakiegoś ważnego, „dużego”, najlepiej pojedyn-

24 Zob. J. Rokita, *O paradoksie władzy w czasach pryncypatu*, „Rzeczy Wspólne” 2012, nr 3 (9), s.10–16; K.H. Goetz, H.Z. Margetts, *The Solitary Center: the Core Executive in Central and Eastern Europe*, „Governance” 1999, nr 4, s. 441–443; K.H. Goetz, H. Wollmann, *Governmentalizing Central Executives in Post-communist Europe: a Four-country Comparison*, „Journal of European Public Policy” 2001, nr 6.

25 *Antydopalaczowa akcja w całym kraju: inspektorzy sanitarni wraz z policją w sklepach*, „Gazeta Wyborcza”, 02.10.2010; *Sejm przyjął ustawę ws. zwalczania dopalaczy*, „Gazeta Wyborcza”, 8.10.2010; *Helsińska Fundacja „zaniepokojoona” działaniami władz ws. dopalaczy*, „Gazeta Wyborcza”, 15.10.2010.

czego procesu albo zjawiska społecznego: „układu”, globalizacji, słabości elit, kultury politycznej itp.²⁶ Wiele wskazuje jednak na to, że bez wzmocnienia instytucji „małych”, nieapelujących do wyobraźni nie można liczyć na wzmocnienie państwa. To bowiem „małe” instytucje tworzą standardowe procedury operacyjne w codziennej działalności państwa, to za ich sprawą codzienne przegrywa lub wygrywa się grę o silne państwo.

Dla polityków jest to zła i dobra wiadomość. Zła, bo reforma centrum rządu nigdy nie będzie na tyle medialna, by stworzyć wizerunek proreformatorskiego gabinetu, budującego nowe sprawne instytucje. Dobra, bo relatywnie małym kosztem można wzmocnić narzędzia, dzięki którym da się realizować ambitne strategie polityczne.

Warto więc częściowo odkurzyć, częściowo zaktualizować wiedzę o koniecznych zmianach w centrum rządu:

Stworzyć ośrodek programowania prac rządu, który będzie czuwał nad przekładaniem priorytetów politycznych gabinetu na projekty legislacyjne i decyzje Rady Ministrów. Równocześnie ośrodek ten będzie opiniował inicjatywy napływające z ministerstw do centrum rządu i monitorował realizację przez ministerstwa celów strategicznych rządu. Ośrodek przejąłby także zadania popularyzatora i nadzorca systemu oceny skutków regulacji. Ośrodek taki powinien uzyskać status porównywalny z Rządowym Centrum Legislacji, a więc podlegać wyłącznie premierowi, choć jego szefem mógłby być szef KPRM. Ośrodek programowania prac rządu mógłby powstać w wyniku wzmocnienia i przekształcenia departamentów Programowania i Oceny Skutków Regulacji oraz Departamentu Analiz Strategicznych KPRM.

Zmodyfikować Regulamin Pracy Rady Ministrów, wzmacniając rolę premiera jako ostatecznego koordynatora procesów decyzyjnych w rządzie; kompetencję tę premier będzie wykonywał przy pomocy ośrodka programowania prac rządu. Należy zdecydowanie ograniczyć możliwość procedowania RM nad projektami ustaw bez wcześniejszego uzgodnienia założeń projektów ustaw.

Wzmocnić system oceny skutków regulacji (osr) m.in. poprzez obligatoryjne powołanie w każdym ministerstwie biur ds. osr podlegających bezpośrednio ministrowi.

26 P. Pierson, dz. cyt., s. 19.



Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego

Misją Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego jest stworzenie programu na rzecz podmiotowości Polaków. Wierzymy, że skuteczne, sprawne i dobre państwo stworzyć mogą tylko obywatele, którzy dzięki zorganizowanej wspólnocie, są w stanie osiągać swoje zbiorowe i indywidualne cele.

Nasza działalność angażuje jednak nie tylko czas, ale także środki finansowe, których rozmiar rośnie wprost proporcjonalnie do liczby inicjatyw, które podejmujemy. Jeśli podzielasz nasze cele i dostrzeżesz, tak jak my, potrzebę budowy podmiotowości Polski i Polaków, zachęcamy Cię do wsparcia Centrum Analiz darowizną pieniężną, której wysokość możesz określić sam.

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego
89 2490 0005 0000 4520 9401 3436
Tytuł: Darowizna na cele statutowe

Analiza eksperta Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego
Październik 2015
Redakcja merytoryczna: Bartłomiej Radziejewski
Redakcja językowa i korekta: Maciej Kietbas
Skład: Rafał Siwik
Okładka: Kinga Promińska

Zapraszamy na naszą stronę internetową: www.cakj.pl