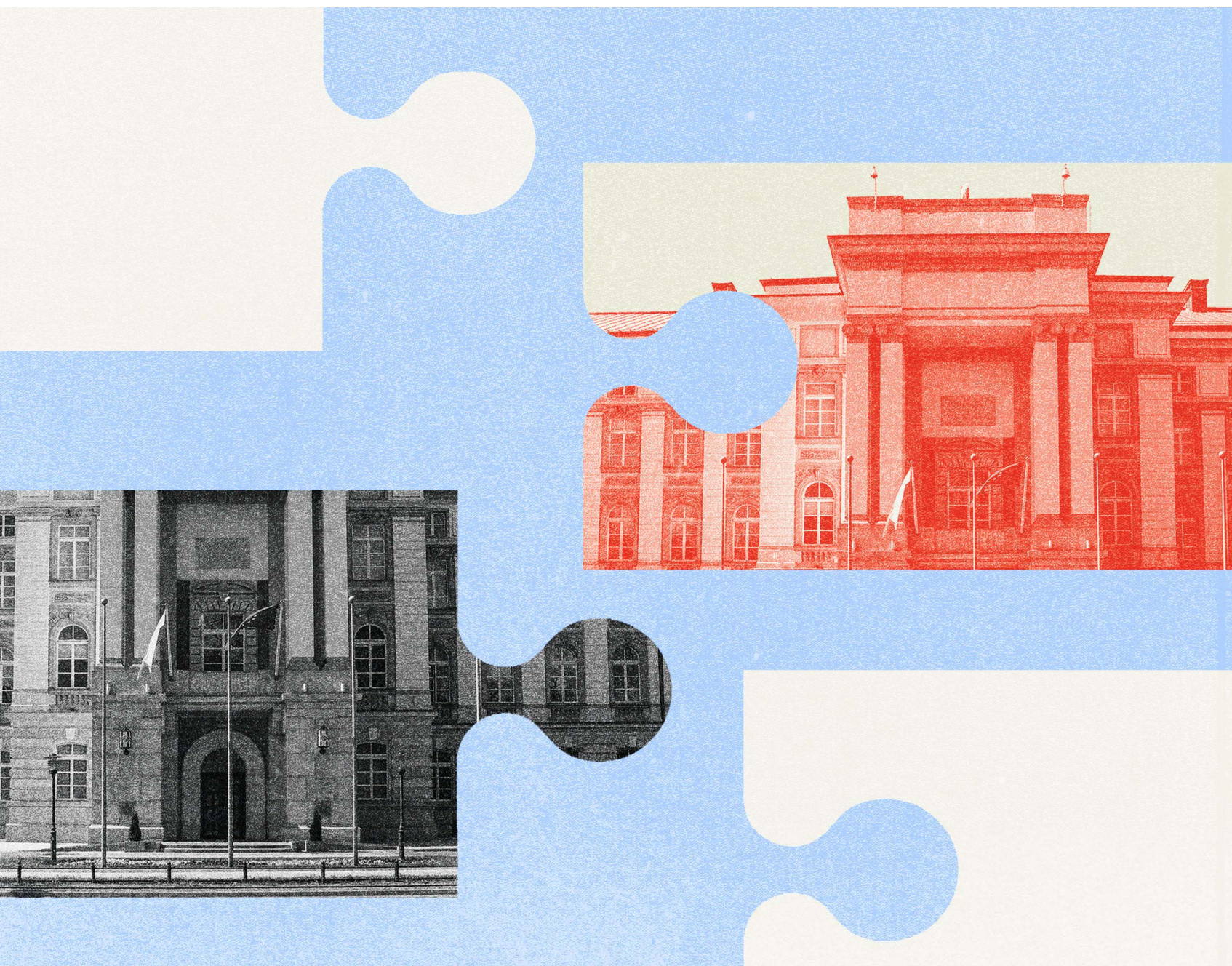


Jeden rząd, by wszystkimi rządzić

**Jak przełamać resortowość i zwiększyć
skuteczność rządu**



AUTOR

dr Tomasz Sawczuk

starszy analityk ds. polityk publicznych
i spraw europejskich
Polityka Insight

REDAKCJA

Anna Chyckowska

PROJEKT GRAFICZNY

Małgorzata Gryniewicz

Polityka Insight

ILUSTRACJE

Karolina Tomaszewska

Polityka Insight



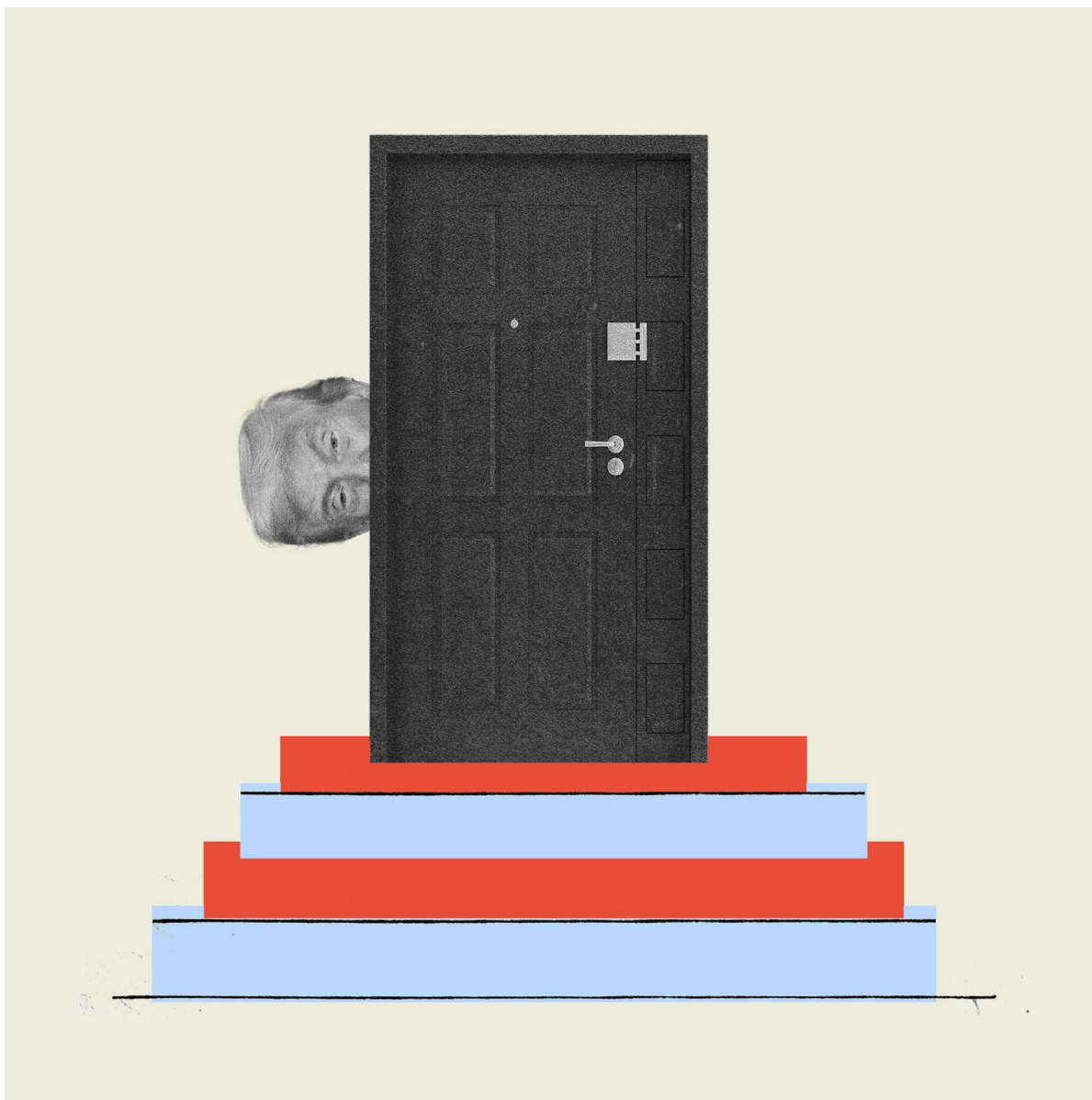
FUNDACJA WOLNOŚCI GOSPODARCZEJ jest organizacją pozarządową założoną w 2021 roku, której misją jest inwestowanie w najbardziej wartościowe inicjatywy na rzecz wolności gospodarczej oraz tworzenie przestrzeni współpracy i integracji zwolenników wolnego rynku. FWG dąży do tego by Polska była krajem zamożnym i otwartym, w którym społeczeństwo korzysta z wysokiego poziomu wolności gospodarczej i innych wolności indywidualnych.

www.wolnagospodarka.pl

**POLITYKA
INSIGHT**

POLITYKA INSIGHT to źródło wiedzy o polskiej i europejskiej polityce oraz gospodarce dla liderów biznesu, decydentów politycznych i dyplomatów. Od 12 lat dostarcza swoim odbiorcom serwisy analityczne dostępne w abonamentach, przygotowuje raporty i prezentacje na zlecenie polskich i międzynarodowych instytucji oraz organizuje debaty i konferencje. Analityków i analityczki Polityki Insight można usłyszeć w regularnie publikowanych autorskich seriach podcastowych, m.in. Nasłuchu i Energii do zmiany.

www.politykainsight.pl



Wstęp. Epoka Trumpa

Obraz, który zapadł mi w pamięć: idę przez puste korytarze ministerstwa na spotkanie z osobą z kierownictwa. Korytarz jest długi, po drodze mijam dziesiątki zamkniętych drzwi, nie ma żywej duszy. Być może wszyscy pozamykani są w pokojach, ale czy na pewno ktoś jest w środku? Panuje taka cisza, że bym tego nie przesądzał. Docieram na miejsce, w sekretariacie akurat nie ma nikogo przy biurku. Wchodzę do gabinetu – minister siedzi sam, w półmroku. A ja zastanawiam się, czy w tym budynku w ogóle coś się dzieje?

Nie zrozumcie mnie źle – jest całkiem możliwe, że między tymi zamkniętymi pokojami odbywa się jakaś komunikacja. Może jest tak, jak w powieści *Możliwość wyspy* Michela Houellebecqa, że tutaj ludzie nigdy się nie widzą i zresztą nie potrzebują swej obecności, i może nawet wydawałoby im się dziwne, żeby oczekiwać od życia czegoś więcej. Ktoś wyśle e-mail – i wierzę, że potem, jakiś czas później, e-mail ten odnajdzie się w innym pokoju. Mam na myśli tylko tyle, że podobne widoki – które obserwowałem przecież częściej niż tylko wtedy – nie kojarzą mi się z atmosferą intensywniej burzy mózgów. Pytam więc rozmówcę, czy da się tutaj coś osiągnąć – z odpowiedzi rozumiem, że da się, ale powolutku.

Pewnie nie przywiązywałbym do tego obrazu większej wagi, gdyby nie stwierdzenia, które wielokrotnie słyszałem od różnej rangi pracowników rządu: że akurat nie kojarzą, co dzieje się w departamencie obok – i to nawet wtedy, gdy sprawa dotyczyła głównych przedsięwzięć resortu. Przyznam, że zawsze było to dla mnie zdumiewające. W pierwszej kolejności należy, bez wątpienia, rzetelnie wykonać powierzone obowiązki, ale nie jest wcale oczywiste, że praca w rządzie polega na przesiadywaniu w izolacji. Wydaje się nawet, że dobrze byłoby wiedzieć, do czego zmierza ministerstwo.

Łatwo o podobne historie na temat działania administracji rządowej – rząd zresztą nie jest tutaj czymś wyjątkowym; historie takie robią wrażenie tylko do czasu, gdy zaczniemy sprawdzać, co się dzieje w korporacjach. Zapytajmy jednak: dlaczego

pewna ustawa utknęła w uzgodnieniach międzyresortowych i chociaż każdy rzetelnie wykonuje swoje obowiązki, to nikt nie jest w stanie posunąć sprawy do przodu? Albo: dlaczego dwa ministerstwa miesiącami potrafią kłócić się o drobiazg, który blokuje istotne prace legislacyjne? Bartłomiej Sienkiewicz w 2014 r., jako ówczesny minister spraw wewnętrznych, w słynnym cytacie mówił na ten temat następująco: „Państwo polskie istnieje teoretycznie. Praktycznie nie istnieje – dlatego, że działa poszczególnymi swoimi fragmentami, nie rozumiejąc, że państwo jest całością. Tam, gdzie państwo działa jako całość, ma zdumiewającą skuteczność”.

Polityka Trumpa jest przeciwieństwem pustych korytarzy, w których nic się nie dzieje

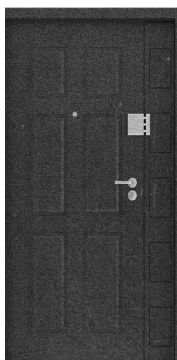
Ale spójrzmy teraz na inny obrazek. W wykładach z filozofii dziejów Hegel rozważa losy wielkich ludzi, których działania miały wyrażać ducha danej epoki, takich jak Juliusz Cezar albo Napoleon Bonaparte – gdyby pisał dzieło współcześnie, do tego grona zapewne dołączyłby Donald Trump. Polityka Trumpa jest przeciwieństwem pustych korytarzy, w których nic się nie dzieje. Trump rano występuje przed setkami generałów, których zgromadzono z całego świata specjalnie na tę okazję, w południe przyjmuje przed kamerami światowych przywódców, podczas gdy świat czeka w napięciu na efekty tych spotkań, a wieczorem w gabinecie owalnym ogłasza kontrowersyjne dekrety, które opozycja zaraz oprotestowuje w sądach. Czy jutro rozpocznie atak na Iran, Grenlandię, Panamę, Wenezuelę, Nigerię albo Chicago? A może wycofa się na swoją półkulę i tyle go będzie? Zobaczmy jutro.

Zwróćmy tymczasem uwagę na przykład, w którym jest symbolicznie wszystko, czego nam teraz potrzeba, a mianowicie na salę balową na 900 osób, którą amerykański prezydent dobudowuje obecnie do Białego Domu. Trump przedstawił ten pomysł w połowie 2025 r., kilka tygodni później zaprezentował gotowy projekt, już w październiku wyburzono fragment wschodniego skrzydła prezydenckiej siedziby, a następnie zaczęła się budowa – za prace Trump płaci wspólnie z prywatnymi darczyńcami. Wszystkie detale są tutaj niezwykle, ale na razie odnotujmy tyle, że w tradycyjnym trybie politycznym tego rodzaju projekt rodziłby się w bólach przez wiele lat, a potem zostałby porzucony. W polityce Trumpa jest determinacja, tempo, spektakl i nadzwyczajna wytrzymałość fizyczna – bo tak jest codziennie, w pewnym przybliżeniu.

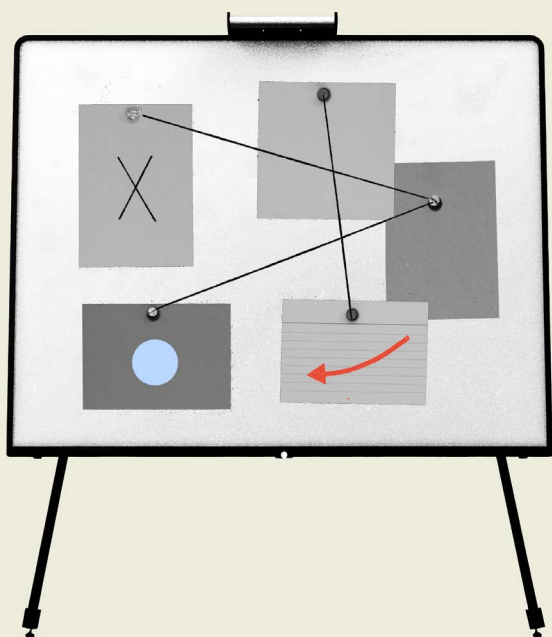
Oczywiście nie chodzi mi o to, by absolutyzować różnice między tymi dwoma scenami – grobową ciszą warszawskich korytarzy ministerialnych i pełnym życia gabinetem owalnym Trumpa. Są to tylko pewne wycinki ze współczesnej polityki. Nie jest to ani pełen obraz polskiego rządu, ani polityki

amerykańskiego prezydenta, a inne kadry również mają znaczenie. Nie próbujmy więc doszukiwać się w tym porównaniu tego, czego akurat tam nie ma. Jest w nim też jednak coś uderzającego, co powoduje, że trudno przejść nad ową różnicą do porządku dziennego. Pokazują nam one coś na temat współczesnego rządzenia i warto zastanowić się nad tym, co nam właściwie pokazują, czego nas uczą.

W dalszej części tego tekstu proponuję następujący plan działania. Najpierw zwrócę uwagę na to, dlaczego kwestia skuteczności rządu zyskuje dla nas współcześnie na znaczeniu: jest tak przede wszystkim ze względu na (2) wyzwania strategiczne stojące przed Polską, a także (3) zasadnicze przemiany w warunkach prowadzenia polityki w Polsce i na świecie, nasilające się w ostatniej dekadzie. Następnie zastanowimy się nad tym, (4) jak można myśleć o zwiększaniu skuteczności rządu, grawitując wokół koncepcji *whole-of-government*, podkreślającej znaczenie koordynacji działalności instytucji rządowych, które powinny funkcjonować jak „jeden rząd”. Na koniec (5) rozważymy pięć idei dla skutecznego rządu. ♦



Strategia przetrwania



Przyszły kształt polskiego państwa zależy od skuteczności jego odpowiedzi na obiektywne wyzwania strategiczne, które będą kształtować naszą rzeczywistość w najbliższych dekadach. Chodzi w tym miejscu o trendy czy procesy, które są głębokie czy długofalowe – czyli o coś więcej niż punktowe zdarzenia kryzysowe w rodzaju pandemii COVID-19 (2020) albo szoku energetycznego, będącego następstwem rosyjskiej inwazji na Ukrainę (2022). Chodzi o problemy, które można określić mianem strukturalnych – takich, które definiują warunki prowadzenia polityki przez Polskę. Istnieje przynajmniej pięć problemów strukturalnych, które powinny kształtować myślenie o polityce polskiego państwa.

PO PIERWSZE: ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA

Kraje w naszej części Europy żyją w cieniu bezpośredniego, egzystencjalnego zagrożenia ze strony Rosji. Oznacza to, że potrzebują zdolności odstraszenia i odparcia ewentualnej agresji. Ma to konsekwencje polityczne, gospodarcze i społeczne, takie jak rosnąca militaryzacja życia publicznego, zwiększone wydatki państwa na obronność, wzrost znaczenia obrony cywilnej czy polityki przemysłowej, mającej wzmacniać krajowe zdolności produkcyjne w sektorze zbrojeniowym. Znaczenie ma również poziom gotowości populacji, czym zapewne najtrudniej kierować, ponieważ dotyczy tego, co Polacy mają w ciałach i umysłach: zdrowego trybu życia, zaufania

społecznego i zdolności do współpracy, odporności na wrogą propagandę. Potrzebne są też metody bieżącego radzenia sobie z poczuciem zagrożenia, istnieje bowiem podwyższone ryzyko destabilizacji debaty publicznej pod wpływem incydentów, na których żerować mogą aktorzy zewnętrzni, co było widać przy okazji wtargnięcia do Polski rosyjskich dronów we wrześniu 2025 r., gdy znaczna część komentarzy w internecie fałszywie przypisywała odpowiedzialność Ukrainie. Łącznie jest to równoznaczne z potrzebą natychmiastowej zwiększonej mobilizacji społecznej i państwowej.

PO DRUGIE: NOWY PORZĄDEK MIĘDZYNARODOWY

Premier Singapuru Lawrence Wong powiedział w niedawnym wywiadzie dla „Financial Times”, że znaleźliśmy się w niekomfortowej sytuacji, gdy „stare zasady już nie obowiązują, a nowe nie zostały jeszcze spisane”¹. Sytuacja Singapuru jest pod pewnymi względami podobna do polskiej – kraj polega na tracących na znaczeniu regułach prawa międzynarodowego i wolnego handlu, nie jest też zdolny do samodzielnego przeciwstawienia się mocarstwom; jednocześnie dostrzega zmieniającą się logikę porządku światowego i musi sobie znaleźć miejsce w nowej rzeczywistości. III RP tradycyjnie postrzegała własną sytuację geopolityczną w kategoriach dwóch polis ubezpieczeniowych: sojuszu bezpieczeństwa z USA na gruncie NATO i sojuszu gospodarczo-politycznego w postaci członkostwa w Unii Europejskiej. W taki właśnie sposób przedstawiał kierunki polskiej polityki minister spraw zagranicznych Radosław

Sikorski w dorocznym exposé o polityce zagranicznej wiosną 2025 r. Polskie elity polityczne zdają sobie jednak sprawę z tego, że jest to opis świata, którego już nie ma.

Zmiana paradygmatu w amerykańskiej polityce zagranicznej powoduje, że USA postrzegają Europę jako niezależnego partnera, a nie bliskiego sojusznika – skala ich przyszłego zaangażowania w sprawy kontynentu nie jest pewna. Jednocześnie Chiny przyjmują coraz bardziej konfrontacyjną postawę wobec Zachodu. W konsekwencji Europa – a wraz z tym Polska – jest zagrożona w kilku obszarach: zwija się amerykański parasol bezpieczeństwa, zagrożony jest łatwy dostęp do chińskich surowców krytycznych, słabną reguły prawa międzynarodowego, a wraz z tym dotychczasowe przewagi Europy jako potęgi regulacyjnej – w systemie, w którym normy ulegają erozji albo fragmentacji, zdolność regulowania relatywnie traci na wartości. Powoduje to ruchy tektoniczne w polityce europejskiej, która poszukuje dla siebie miejsca w nowym układzie definiowanym przez USA i Chiny. Dzieje się to w warunkach rosnącej popularności partii skrajnych, często o profilu eurosceptycznym, a niekiedy prorosyjskim. O ile dotychczasowy ład był dla Polski opłacalny, to ulega on poważnym przemianom i wydaje się mało prawdopodobne, żeby strategia dla Polski w tych nowych warunkach miała być po prostu taka jak zwykle.

PO TRZECIE: DEMOGRAFIA

W Polsce mamy do czynienia z załamaniem liczby urodzeń. W 2024 r. w kraju urodziło się 252 tys. dzieci, co jest najniższym wynikiem od II wojny światowej.

III RP tradycyjnie postrzegała własną sytuację geopolityczną w kategoriach dwóch polis: NATO i Unii Europejskiej

Wskaźnik dzietności, który jeszcze pięć lat temu był na poziomie 1,4, czyli bardzo niskim i uniemożliwiającym utrzymanie poziomu populacji, szybko zmierza do poziomu 1,0 (czyli średnio jedno dziecko na dwie osoby dorosłe), co jest jednym z najniższych wyników na świecie. Według najnowszej prognozy GUS, która zakłada dzietność na poziomie 1,1 – a więc, być może, zbyt optymistycznie – w 2060 r. będzie 28,4 mln Polaków, w porównaniu z około 37,4 mln obecnie². W każdym scenariuszu osób w wieku produkcyjnym będzie wtedy mniej niż w wieku nieprodukcyjnym, czyli dzieci i emerytów. Jednocześnie po kilku latach zwiększonego napływu imigrantów w czasie rządów PiS – i po przyjęciu miliona Ukraińców objętych ochroną tymczasową po 2022 r. – mamy w Polsce do czynienia z rosnącą niechęcią do imigracji. Oznacza to, że kraj będzie się starzeć bardzo szybko, a liczba Polaków zmaleje w tempie, które byłoby do niedawna niewyobrażalne. To zaś będzie miało rozmaite konsekwencje, od wyludniających się miejscowości, przez problemy rynku pracy, po gwałtownie rosnące koszty opieki zdrowotnej. Popularne w debacie publicznej motywy „rozwoju” czy „wielkich projektów”, z którymi wiąże się wizja dalszego awansu do grona największych i najbardziej wpływowych gospodarek i krajów świata, mogą nie mieć podstaw w statystykach populacji.

PO CZWARTE: EKOPOLITYKA

Obecna moda na mówienie o konkurencyjności zamiast o zielonej transformacji nie zmienia niczego w kwestii realności globalnego ocieplenia. Według ostatniego raportu Programu Środowiskowego ONZ utrzymanie obecnych polityk przez państwa członkowskie oznacza wzrost średniej globalnej temperatury o 2,8°C w porównaniu z epoką przedprzemysłową, czyli prawie dwukrotnie powyżej celu porozumienia paryskiego³. W przypadku Polski oznacza to m.in. rekordowe fale upałów, zwiększoną częstotliwość susz, deficyty wody i rosnące ryzyko powodzi, a także związane z tym wszystkim problemy w obszarach zdrowia publicznego, rolnictwa

czy infrastruktury. Z kolei nowy raport Środowisko Europy 2025 Europejskiej Agencji Środowiska wskazuje m.in. na niezmiennie występowanie problemów degradacji ekosystemów, a także niezrównoważonego zużycia surowców naturalnych i niewielkie postępy we wdrażaniu gospodarki obiegu zamkniętego⁴. Łącznie powoduje to, że polityki klimatyczne wciąż powinny należeć do głównych projektów strategicznych rządu. Nawet jeśli globalne wysiłki nie pozwolą na utrzymanie emisji w celach porozumienia paryskiego, przed państwem stanie zadanie adaptacji do nowych realiów klimatycznych⁵. W kontekście modernizacji energetyki stawką jest zaś nie tylko klimat, lecz również bezpieczeństwo i rozwój gospodarczy.

PO PIĄTE: PRZYSPIESZENIE TECHNOLOGICZNE

Gwałtowne upowszechnienie się smartfonów i mediów społecznościowych w ostatnich latach ma głębokie konsekwencje społeczne. Przyniosło wiele korzyści, takich jak łatwiejsza komunikacja, wsparcie w pracy czy wielu codziennych sprawach. Ale ich masowe wykorzystanie wiąże się również z pogarszającym się zdrowiem psychicznym dzieci, zmianami w sposobie budowania relacji międzyludzkich i malejącą dzietnością, a także wzrostem radykalizmu w demokratycznej debacie publicznej. W Polsce po 2015 r. wiele mówiło się o tym, że wysokie tempo transformacji gospodarczej wprowadziło

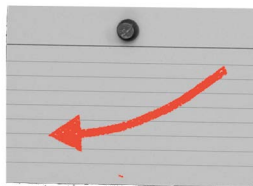
Popularne w debacie publicznej motywy rozwoju czy wielkich projektów mogą nie mieć podstaw w statystykach populacji

w społeczeństwie podział na zwycięzców i przegranych przemian – otworzyło drogę do wielkiego skoku rozwojowego, ale wiązało się też z kosztami społecznymi, które budowały fundamenty dla antysystemowego projektu politycznego Prawa i Sprawiedliwości. Jeśli obietnice branży sztucznej inteligencji mówią o nadchodzącym radykalnym wzroście dynamiki technologicznej i społecznej, oznaczałoby to, że transformacja ustrojowa była spacerkiem, a dopiero teraz będziemy brać rozbieg. Wydaje się, że rysuje to perspektywę kolejnych zawirowań społecznych i politycznych.

Warto zwrócić uwagę, że z perspektywy rządu wszystkie powyższe wyzwania mają naturę ponadresortową – nie można ich przypisać do pojedynczego ministerstwa. Oznacza to, że prowadzenie polityk

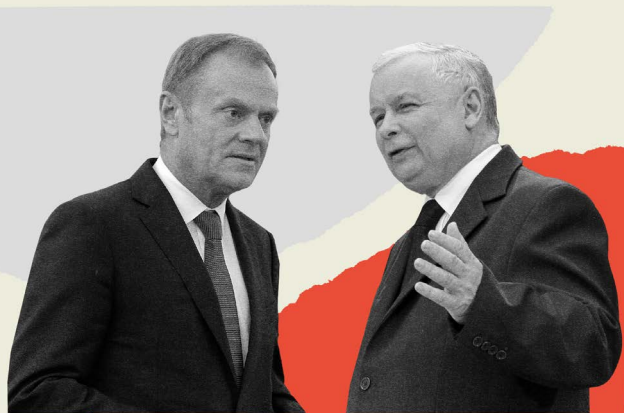
odpowiadających na owe wyzwania wymaga przekroczenia silosowości w administracji państwowej. Ponadto chodzi o zadania pilne – Putin nie poczeka. W takim razie potrzebna jest odpowiednia do tego intensywność działania; wysokie tempo może wręcz przynosić kluczowe przewagi nad rywalami.

Wniosek jest taki, że wzrost jakości rządzenia nie jest kwestią wyboru – czymś, co miło byłoby mieć. W scenariuszu minimum polskie państwo powinno działać w sposób bardziej dynamiczny i skoordynowany, jeśli ma definiować i osiągać cele adekwatnie do potencjału. Ale w scenariuszu maksimum, przy niekorzystnym splocie okoliczności, można sobie wyobrazić, że poziom jego zdolności jest również w mniejszym lub większym stopniu kwestią przetrwania. ♦



Powrót polityczności

Nowa polityka po 2015 roku



Spójrzmy teraz na okoliczności, które zyskały na znaczeniu w ostatniej dekadzie, a które powodują, że zmieniają się warunki uprawiania polityki w Polsce i na świecie. Nie zawsze chodzi o zjawiska całkiem nowe, ale z pewnością bardziej aktualne niż w okresie poprzedniego rządu Donalda Tuska w latach 2007–2014. Obecnie mają one na tyle duże znaczenie, że siły liberalno-demokratyczne powinny poważnie brać je pod uwagę, zarówno w kontekście zwiększania zdolności państwa, jak i własnych szans na przyszłe sukcesy wyborcze. Może być wręcz tak, że od ich uwzględnienia zależeć będzie przyszłość demokracji konstytucyjnej.

PO PIERWSZE: W POLSCE PO 2015 R. NIE DA SIĘ JUŻ UPRAWIAĆ *POLITICS AS USUAL*

Rządy Prawa i Sprawiedliwości głęboko zmieniły naszą politykę – miały znaczenie systemowe nie tylko ze względu na kryzys konstytucyjny. W tym miejscu zwróćmy uwagę na jeden aspekt owej zmiany. PiS wykształcił model działania politycznego czy obecności politycznej, który można określić mianem polityki wysokiego ciśnienia⁶. Jest to powód, dla którego wszyscy wiedzą, że po 2015 r. PiS dokonał rewolucji w polityce społecznej, wprowadzając świadczenie Rodzina 500 plus, natomiast nikt nie pamięta, że kilka lat wcześniej rząd Donalda Tuska wprowadził inną rewolucję w polityce

rodzinnej w postaci rocznego urlopu macierzyńsko-rodzicielskiego. Zastanówmy się, na czym polega ta różnica. Klasyczna demokratyczna debata publiczna wygląda następująco: najpierw ustala się wspólne zasady gry, a następnie aktorzy przychodzą na agorę, żeby dyskutować o najlepszych rozwiązaniach – to zajmuje trochę czasu, a na podstawie wymiany argumentów publiczność może wyrobić sobie zdanie i zagłosować. W zachodnich demokracjach model ten odzwierciedla choćby debata na forum parlamentu.

W odróżnieniu od tego, polityka wysokiego ciśnienia nie ma na celu wymiany argumentów między równymi sobie stronami, lecz kolonizację przestrzeni. Taka polityka polega na nieustającej ofensywie – wolna przestrzeń agory jest dla niej raczej przestrzenią niewykorzystaną, którą należy niejako wysycić treścią. Podejście takie podobne jest do zasady działania feedu w mediach społecznościowych, który zawsze jest i nigdy się nie kończy; tyle że treści mogą być albo nasze, albo naszego rywala. Polityka wysokiego ciśnienia głośno przyznaje, że neutralna debata jest mitem – zamiast budować warunki do uczciwej (*fair*) wymiany argumentów, chce po prostu wygrać. Wywiera więc presję na reguły gry, próbując przekształcić je na własną korzyść. Wykorzystuje radykalny dynamizm, zmierzając do zdominowania wyobraźni politycznej – jeśli operacja się uda, debata będzie niepotrzebna albo niemożliwa.

Dla porządku: powyższe uwagi nie oznaczają, że współczesny rząd bezwarunkowo powinien działać w modelu polityki wysokiego ciśnienia albo jest na to bezalternatywnie skazany – jest to jednak pewien silny trend, pewna ważna oko-

liczność, z którymi musi sobie radzić. Rosnące znaczenie mediów społecznościowych, podobnie jak kontekst kryzysowy, wzmacniają atrakcyjność owego modelu politycznego, przyspieszają bowiem komunikację, powodują oczekiwanie częstego dostarczania nowych bodźców i emocjonalnych pobudzeń, powodują również wrażenie nagłości problemów i konieczności natychmiastowego działania. W debacie publicznej coraz większe znaczenie zyskują zatem nowe zasady ekonomii uwagi – czyli tego, w jaki sposób angażuje się słuchaczy i zwolenników.

Z perspektywy obozu rządzącego, działającego w owych nowych warunkach, państwo nieustannie musi „dowodzić”, a w tym celu musi działać w sposób zdecydowany i zintegrowany. W takich warunkach tradycyjne powoływanie się na procedury, które rozmydlają i spowalniają działanie, przestaje być zrozumiałe dla publiczności. Rząd Donalda Tuska zetknął się z tym problemem w kontekście oczekiwania, że rozliczenia poprzedniej władzy będą szybkie i skuteczne, co jest myśleniem stosunkowo nowym, niemającym podstaw w tradycji działania naszego systemu prawnego ani w naszej historii politycznej – nawet rozliczenia komunizmu były w III RP powolne i raczej nieskuteczne, jedynie fragmentaryczne. Warto zresztą zwrócić uwagę, że również „dowożenie” jest w polityce ideą stosunkowo nową. Nawet kilka dekad temu długie okresy pozbawione aktywności politycznej nie były niczym nadzwyczajnym, nie wspominając o tym, że jeszcze poprzednie rządy Donalda Tuska określano mianem polityki ciepłej wody w kranie i dla twórców owej polityki był to raczej komplement. Zdaniem publicysty Roberta Krasowskiego,

Z perspektywy obozu rządzącego, państwo nieustannie musi „dowodzić”, a w tym celu musi działać w sposób zdecydowany i zintegrowany

który wprowadził i spopularyzował to określenie, polska debata publiczna od początku III RP żyła „dziwacznymi ideami”, oderwanymi od potrzeb materialnych Polaków i to dopiero program ciepłej wody w kranie sprowadził naszą politykę na ziemię: był „próbą ochrony polityki przed maksymalizmem ideologii oraz modernizacyjnych utopii. Obrony polityki przed publicystami i akademickimi elitami”, a także „skupieniem się na celach realnych, które akurat polska polityka zaniedbuje”, czyli na materialnym sukcesie społeczeństwa⁷.

PO DRUGIE: W OSTATNIEJ DEKADZIE POLSKA ZNACZĄCO SIĘ WZBOGACIŁA, DOŁĄCZAJĄC DO GRONA KRAJÓW ZAMOŻNYCH

W debacie publicznej coraz częściej podkreśla się znaczenie polskiego cudu gospodarczego, czyli drogi rozwojowej, jaką kraj przebył po roku 1989. Ekonomista Marcin Piątkowski spopularyzował w tym kontekście hasło „złotego wieku”, na określenie czasu, w którym Polska jest pod względem poziomu zamożności bliżej gospodarczego centrum świata niż kiedykolwiek w historii⁸. Polska jest teraz nominalnie 20. gospodarką świata i prowadzi kampanię na rzecz włączenia kraju do forum G20. Dogoniła Japonię według PKB na głowę mieszkańca, przy uwzględnieniu kosztów życia. Rzecz jasna, faktów tych nie trzeba przeceniać – o ile doganiamy Zachód pod względem dochodów, to wciąż istnieją drastyczne różnice w kwestii zakumulowanego bogactwa. Inny problem polega na tym, że Polska ma skandynawskie wydatki za anglosaskie podatki, jak określił to ekonomista Ignacy Morawski⁹. Oznacza to, że wydatki publiczne są wysokie, na poziomie Szwecji, czyli około 50 proc. PKB, natomiast dochody budżetowe są relatywnie niskie, poniżej 40 proc. PKB, a więc raczej na poziomie Wielkiej Brytanii. Tak czy inaczej, wraz ze wzrostem zamożności rosną ambicje i oczekiwania dotyczące zdolności państwa, w tym jakości usług publicznych. Na przykład rosnące ambicje edukacyjne rodziców powodują, że szkoła publiczna nie nadąża za potrzebami, co sprzyja wyjściu dzieci z zamożniejszych rodzin

do sektora prywatnego i wzrostowi nierówności edukacyjnych – według danych GUS liczba uczniów w szkołach prywatnych wzrosła dwukrotnie w ciągu dekady, przy czym w Warszawie w takich szkołach uczy się co piąte dziecko¹⁰.

PO TRZECIE: WRAZ Z ROSNĄCĄ POZYCJĄ POLSKI W SFERZE MIĘDZYNARODOWEJ ZADANIA PAŃSTWA STAJĄ SIĘ BARDZIEJ ZŁOŻONE I WYMAGAJĄCE

Państwo bogate i silne inaczej rozumie własne interesy niż państwo słabe i na dorobku. W przeszłości ważne było dla nas pytanie, „co powiedzą o tym na Zachodzie?”, a dzisiaj to my jesteśmy Zachodem, więc musimy sami odpowiadać na takie pytania. Owa zmiana sytuacji oznacza, że polskie państwo i przedsiębiorstwa muszą zyskiwać rosnące zdolności analityczne, budowania relacji z podmiotami zewnętrznymi, projektowania korzystnych rozwiązań, przekonywania do nich partnerów i wprowadzania ich w życie. Na przykład jeśli Polska chce zyskiwać pozycję lidera regionu Europy Środkowo-Wschodniej albo utrzymać uprzywilejowaną pozycję w relacjach UE–Ukraina, to nie może jedynie przypominać, że znacząco pomogła Ukrainie na początku rosyjskiej inwazji w 2022 r., albo obrażać się na to, że Ukraina „nie jest Polsce wdzięczna”, ale musi mieć również strategię skutecznego działania na przyszłość. Wraz z rozwojem kraju rosną zarówno ambicje, jak i obowiązki.

PO CZWARTE: WRAZ Z ROZWOJEM NOWOCZESNYCH TECHNOLOGII ZNACZĄCO WZRÓSŁ DYNAMIZM SEKTORA PRYWATNEGO

Jako konsumenci jesteśmy coraz bardziej przyzwyczajeni do tego, że rzeczy dzieją się szybko i zgodnie z naszym życzeniem – klient zamawia Ubera kliknięciem w telefonie i wysiada w miejscu docelowym, nie myśląc o płatności. Z perspektywy obywatela nie ma żadnego powodu, żeby rząd nie miał działać sprawnie jak apka w smartfonie. Jest kompletną zagadką, jak to możliwe, że w prywatnej opiece zdrowotnej można wskoczyć do kolejki na wizytę lekarską w pierwszym

wolnym terminie, gdy inna osoba zwolni miejsce, ale jest to wciąż niemożliwe w NFZ. Na podstawie tych doświadczeń obywatele będą formułować wobec państwa oczekiwania dotyczące jego sprawności i niezawodności – w odpowiedzi państwo powinno być proste w obsłudze i dostosowywać się do potrzeb obywateli. Zadanie instytucji publicznych jest przy tym inne niż sektora prywatnego – mają dbać o satysfakcję obywateli w sprawach publicznych, ale też zapewniać stabilność w obliczu zmieniającej się rzeczywistości. Muszą więc łączyć elastyczność ze zdolnością do myślenia długoterminowego.

PO PIĄTE: JEST TO PUNKT NAJTRUDNIEJSZY, ALE I MOŻE NAJWAŻNIEJSZY – MAMY DO CZYNNIENIA Z TRENDDEM, KTÓRY MOŻNA OKREŚLIĆ HASŁOWO MIANEM POWROTU POLITYCZNOŚCI

Polityczność, zgodnie z użyteczną w tym miejscu definicją Carla Schmitta, jest nieusuwalnym potencjałem ludzkiego życia zbiorowego, który realizuje się w podziale na przyjaciół i wrogów, który to podział może osiągać najwyższy stopień intensywności, co oznacza: albo my, albo oni¹¹. Z perspektywy polityczności wszelkie inne podziały są wtórne względem tego podstawowego. Przyczyną powrotu polityczności jest brak wspólnych reguł – a przynajmniej niejasność co do tego, które reguły obowiązują, zarówno na poziomie krajowym, jak światowym. Taka sytuacja ma pewne bardzo konkretne konsekwencje systemowe. Powoduje mianowicie osłabienie porządkującej mocy zwyczajów oraz prawa, a wraz z tym ekspansję polityczności, która w ostatnich dekadach była trzymana w ryzach przez instytucje międzynarodowe, konstytucje czy logikę globalnego wolnego handlu (w interpretacji realistycznej: poparte supremacją sił zbrojnych USA).

W środowisku konfliktowym/konkurencyjnym, w którym wspólne zasady zwyczajowe albo prawne nie obowiązują na tyle, żeby mogły w dostateczny sposób stabilizować interakcje między aktorami, nowe układy polityczne kształtują się na podstawie równowagi sił. Oznacza to, że w nowych warunkach aktorom potrzebna jest siła polityczna. To sprzyja

wzmocnieniu państw, ponieważ umożliwiają one najbardziej efektywną kumulację siły politycznej, m.in. ze względu na wykonywane funkcje publiczne, zdolność gromadzenia ogromnych zasobów i wyrażania emocji zbiorowych (nacjonalizm), a także tradycyjne pokłady (zastane, choć nie dane bezwarunkowo) legitymacji społecznej. Syntetyczny wskaźnik siły politycznej możemy określić mianem suwerenności. Schmitt rozumiał suwerenność jako zdolność decydowania o stanie wyjątkowym – czyli, w pewnym uproszczeniu, nieprzestrzegania reguł i nieponoszenia z tego tytułu negatywnych konsekwencji. Potęgę polityczną mierzy się zatem zdolnością do kształtowania reguł współdziałania, a w szczególności czynienia dla siebie wyjątku od reguły. Warunki niestabilności sprzyjają wzrostowi dynamizmu władzy państwowej, ponieważ premią rosnącą zdolność do działań nieregularnych (partyzanckich) i skutecznego reagowania na takie działania.

Dynamika rządzenia ma jednak znaczenie z jeszcze jednego powodu: w warunkach globalnej niestabilności politycznej i przyspieszenia technologicznego zmieniają się kryteria prawomocności zarówno poszczególnych aktów rządzenia, jak i władzy jako takiej – kwestia skuteczności zaczyna przeważać nad formalnym porządkiem konstytucji. Oznacza to, że poziom

**Potęę polityczną
mierzy się zdolnością
kształtowania reguł
współdziałania,
a w szczególności
czynienia dla siebie
wyjątku od reguły**

zdolności instytucji publicznych do efektywnego działania w coraz większej mierze wpływa na poziom legitymizacji władzy – zarówno w kraju, jak i na świecie, musi ona działać sprawnie i szybko, żeby podtrzymać i uzasadnić własne istnienie. Łącznie rzecz biorąc, sytuacja wygląda zatem mniej więcej następująco: (i) porządek globalny zmienia formę z kooperatywnej na konfliktową/konkurencyjną, (ii) w następstwie polityczny decyzyzizm wypiera prawo i inne wspólne reguły, (iii) to powoduje wzrost znaczenia podmiotów państwowych jako maksymalnych jednostek polityczności, a także (iv) premiuje wzrost dynamizmu w działaniach państwa, co wtórnie utwierdza logikę rywalizacji międzynarodowej i znaczenie polityczności.

W takim układzie warto odnotować, że jeśli zastanawiamy się nad tym, czy i dlaczego rząd powinien pracować wspólnie – jak „jeden rząd” – to rozmawiamy o opcji stosunkowo konserwatywnej. Takie ujęcie w dalszym ciągu utrzymuje ideę podziału władz, gdzie obok rządu występują niezależne parlament i sądownictwo. Z punktu widzenia polityczności istnienie takich władz niekoniecznie jest jednak korzystne – ich niezależność sama w sobie jest bez wartości. Aby mogły utrzymać one własną legitymację, powinny optymalnie pracować na rzecz wzmocnienia państwa. Widzieliśmy to w Polsce, gdy Jarosław Kaczyński zaczął rządy w 2015 r. od podporządkowania sobie Trybunału Konstytucyjnego. Ale widzieliśmy też wtedy, gdy rząd Donalda Tuska ogłosił, że zatrzymany w Polsce obywatel Ukrainy,

podejrzany przez Niemcy o wysadzenie Nord Stream, nie powinien zostać przekazany zachodniemu sąsiadowi – w debacie publicznej powszechne było wrażenie, że wyrok sądu jest w tej sprawie bez znaczenia; ewentualnie, że sąd powinien po prostu wykonać swoje zadanie polityczne i uwolnić podejrzanego.

Umacniająca się polityczność kieruje nasze myślenie w stronę nie tyle jedności rządu, co jedności władzy, a właściwie jedności celu wszelkich narzędzi będących potencjalnie w dyspozycji państwa, łącznie z jego substancją biologiczną: nie *whole-of-government*, lecz *whole-of-state approach*. Istotnie, dojrzewająca obecnie tendencja systemowa nie kieruje jedynie do myśli, że rząd powinien pracować wspólnie. O ile w wizji *Końca historii* Francisa Fukuyamy model demokracji liberalnej pełnił rolę szczytowego osiągnięcia pojęciowego ludzkości, do którego siłą rzeczy zmierzać będzie myślenie ludów aspirujących do postępu, ponieważ udziela skutecznych i dających perspektywę stabilności odpowiedzi na pytania o cel rozwoju cywilizacyjnego, obecnie ducha dziejów wyrażają zupełnie inne refleksje: w warunkach eksplozji polityczności, po co nam właściwie podział władz i demokracja konstytucyjna?

W tym kontekście skuteczny rząd nie jest planem maksimum, lecz należy raczej do minimalnych warunków zachowania demokracji. Odzyskanie kontroli w ramach poszukiwania demokratycznej formy polityczności jest rodzajem obrony przed władzą absolutną. ♦



Whole-of-government



Miejsce Polski w rankingach jakości rządzenia jest poniżej potencjału gospodarczego kraju, wypadamy również słabo na tle krajów regionu Europy Środkowo-Wschodniej. W najbardziej kompleksowym indeksie Banku Światowego *Worldwide Governance Indicators*, który analizuje jakość rządzenia w sześciu wymiarach w ponad 200 krajach i terytoriach, według danych na 2023 r. zajmujemy w kategorii efektywność rządu niskie miejsce, mieszcząc się zaledwie w 66,5 percentylu – szczytowy wynik osiągnęliśmy w 2014 r., na poziomie 74,5 percentyla. Dla porównania, średni wynik dla rozwiniętych krajów OECD to obecnie 85 percentyl, Czechy notują wynik 82,5, Niemcy 85,3, Estonia 88,7.

Podobny obraz wyłania się z innych rankingów. W *European Quality of Government Index*, który co cztery lata bada jakość rządzenia w Unii Europejskiej na poziomie 238 regionów UE w skali od -3 do +3, Polska wypada w 2024 r. w granicach od -1,26 do -0,71, czyli podobnie jak Węgry, gorzej niż Czechy i znacząco gorzej niż Estonia i Europa Zachodnia (z wyjątkiem Włoch). W *Chandler Good Government Index*, który bada zdolności rządu i efektywność rządzenia w 120 krajach według 35 wskaźników, Polska zajmuje 32. miejsce w edycji na 2025 r., przy czym wynik znacząco zawyża 15. miejsce w kategorii globalny wpływ i reputacja. W *Legatum Prosperity Index*, który bada 167 krajów w 12 kategoriach, w sferze rządzenia Polska notowana jest w 2023 r. na 48. miejscu. Jest zatem pole do poprawy.

W naukach politycznych wyróżniały się w ostatnich dekadach dwa przeciwstawne podejścia dotyczące tego, jak zwiększać efektywność rządzenia.

Pierwsze występuje pod hasłem nowego zarządzania publicznego (new public management). Zakłada, że w miejsce dużych, zajmujących się wszystkim ministerstw, należy powoływać autonomiczne lub quasiautonomiczne agencje o ściśle określonym zakresie działania, które będą się mogły dobrze skupić na osiąganiu celów, do których zostały powołane, najlepiej według mierzalnych wskaźników. Wynikiem byłoby odchudzenie rządu, podniesienie jakości usług publicznych i efektywności pracy administracji. Podejście drugie jest odpowiedzią na pewne słabości tego pierwszego. Opieranie administracji rządowej na wysoce wyspecjalizowanych instytucjach, które działają w sposób niezależny, może powodować powstawanie silosów administracyjnych – instytucje mogą nie widzieć się nawzajem, a w konsekwencji działać w sposób sprzeczny, powielać swoje działania albo nie pracować na osiągnięcie szerszych wspólnych celów. W konsekwencji efektywność sektora publicznego zmniejsza się, wbrew oryginalnemu zamierzeniu, a możliwe jest nawet obniżenie poziomu zdolności państwa.

Odpowiedzią jest idea, że administracji rządowej potrzebna jest integracja albo koordynacja horyzontalna – czyli takie mechanizmy współpracy między różnymi częściami rządu, żeby ich działania były spójne albo wzmacniały się nawzajem. **Podejście takie funkcjonuje pod hasłami *joined-up government* albo *whole-of-government approach* – chodzi właśnie o to, żeby rząd działał jako całość, a nie w sposób chaotyczny.** Jako że we wcześniejszej części tego tekstu naszym głównym problemem było właśnie poradzenie sobie ze zjawiskiem resortowości w celu zwiększenia sterowności państwa i jego zdolności osiągania celów strategicznych, przyjrzyjmy się temu, jakie zalecenia wynikają z podejścia *whole-of-government*.

W raporcie OECD *Government at a Glance 2025* autorzy definiują obecną sytuację następująco: rządy działają w środowisku wysokiego

ryzyka, w którym mamy do czynienia z głębokimi przemianami demograficznymi, środowiskowymi i w obszarze technologii cyfrowych. Rozwiązywanie tych problemów utrudnia okoliczność, że rządy cieszą się stosunkowo niewielkim zaufaniem opinii publicznej. Do tego w badaniach opinii publicznej obywatele wskazują, że największe znaczenie mają dla nich kwestie gospodarcze, takie jak koszty życia, ale rządy mają trudną sytuację fiskalną – średni deficyt finansów publicznych w krajach OECD wynosi 4,6 proc. PKB, przy czym w Polsce według planów na 2026 r. będzie to 6,5 proc. W tej sytuacji autorzy raportu sugerują skupić się w sferze rządzenia na trzech obszarach: wzmocnieniu indywidualnego poczucia godności w kontaktach z administracją publiczną, przywracaniu poczucia bezpieczeństwa obywateli w obliczu szybkich zmian społecznych i gospodarczych, a także poprawie efektywności administracji publicznej, co ma zmierzać zarówno do zwiększenia wydajności państwa, jak i naprawy finansów publicznych¹².

OECD bada zagadnienia *whole-of-government* w szczególności w kontekście osiągania celów zrównoważonego rozwoju, które wymagają prowadzenia polityk angażujących wiele instytucji publicznych. W tym kontekście wymienia cztery główne narzędzia organizacyjne¹³. Po pierwsze, potrzebne jest ustalenie priorytetowych obszarów działania rządu, następnie planów działania z określonymi terminami realizacji, a wreszcie wskaźników efektywności umożliwiających mierzenie postępów i przekazywanie jasnej informacji opinii publicznej. Można powiedzieć, że jest to działanie podobne do wykazu priorytetów Rady Ministrów, przygotowanego jesienią 2025 r. przez ministerstwa na zlecenie ministra nadzoru Macieja Berka – przy czym takie priorytety powinny wynikać raczej z decyzji centrum rządu, a nie zgłoszeń ministerstw. Po drugie, OECD wskazuje na potrzebę systematycznego przyjmowania w działaniu rządu perspektyw związanych z przyjętymi celami. W kontekście zrównoważonego rozwoju chodzi np. o takie cele jak zlikwidowanie ubóstwa, równość płci i prawa człowieka. W szerszym znaczeniu chodzi po prostu o to,

żeby tworzenie polityki i prawa było zawsze zgodne z odpowiednią listą strategicznych priorytetów rządu. W procesie kształtowania polityki albo prawa chodzi zatem o wykonanie ćwiczenia podobnego do przygotowania oceny skutków regulacji (OSR) w procesie legislacyjnym, tyle że dotyczy oceny celowości projektu z punktu widzenia wpływu na wybrane centralne potrzeby państwa.

Po trzecie, potrzebne jest wyznaczenie wiodącej instytucji, będącej gospodarzem tematu: odpowiedzialnej za wdrażanie projektów, nadzorowanie wdrożeń w szerszym środowisku państwowym i upowszechnianie czy promowanie celów projektu. To ostatnie jest ważne, jeśli długofalowe polityki mają przetrwać cykle wyborcze i zmiany na stanowiskach rządowych – muszą być wówczas solidnie wbudowane w mechanikę działania państwa. Wiemy tymczasem, że niektóre ministerstwa polskiego rządu nie mają dobrze zdefiniowanych zadań albo nie współpracują skutecznie z innymi resortami. Przykładem może być podział kompetencji w obszarze mieszkalnictwa między Ministerstwo Rozwoju i Technologii a Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, co przez długi czas blokowało prace nad polityką mieszkaniową w wyniku konfliktu między odpowiednimi ministrami. Po czwarte, OECD zaleca budowanie umiejętności przywódczych w służbie cywilnej, aby rząd zyskiwał zdolność do konsekwentnego realizowania projektów we wszystkich sektorach administracji. Zalecenie to jest dość zdroworozsądkowe, jednak zakłada, że wszystkie siły polityczne cenią profesjonalną służbę cywilną, co w istniejących warunkach politycznych nie jest oczywiste.

Do tego katalogu można dodać więcej typowych rozwiązań, na które wskazuje się w literaturze. Wśród praktyk właściwych modelowi zintegrowanego rządu wymienia się wzmocnienie centrum

rządu, tworzenie dla współpracujących instytucji wspólnych celów i wskaźników sukcesu, współdzielenie budżetów, budowanie połączeń między strukturami instytucjonalnymi, powoływanie wspólnych zespołów koordynujących albo wyspecjalizowanych do wykonania danego zadania (*task force*), powoływanie specjalnych pełnomocników o szczególnych uprawnieniach (*tsars*), rozwijanie wspólnych interfejsów dla odbiorców usług, a nawet tak proste rzeczy jak wzajemne konsultacje czy rutynowe dzielenie się informacjami. Tego rodzaju praktyk można wymienić więcej i wyliczenie takie wydaje się coraz mniej użyteczne, im bardziej odchodzimy od konkretnych przykładów na rzecz abstrakcji. Ostatecznie docieramy do momentu, w którym rzecz sprowadza się do tego, żeby „mądrze pracować razem”¹⁴. Trudno polemizować z tym, że tak właśnie należy.

To jednak prowadzi do myśli, że również podejście *whole-of-government* ma pewne słabości. Praca nad koordynowaniem działań między instytucjami – szczególnie w złożonych organizmach, takich jak współczesne państwa – może być zawila, czasochłonna i nie gwarantuje automatycznych sukcesów. Literatura jasno wskazuje, że w sposobie działania rządu jedynie do pewnego stopnia znaczenie mają rozwiązania formalne, a bardzo ważne są miękkie kompetencje urzędników czy motywacja osób pracujących w administracji – znaczenie mają więc również takie kwestie jak warunki pracy, właściwy dobór osób na stanowiska dyrektorskie, powszechne pochwalać kultury współdziałania czy dbałość o morale kadr. Nie bez znaczenia są również czynniki lokalne – może być tak, że najlepsze idee rozbijają się o kontekst kulturowy. W Polsce mamy jedynie niewielkie tradycje budowania instytucji niepodległego państwa. Najwyższe poziomy koordynacji

Miejsce Polski w rankingach jakości rządzenia jest poniżej potencjału gospodarczego kraju

społecznej ujawniają się u nas nie na gruncie procedur administracyjnych, lecz raczej w warunkach spontanicznych i kryzysowych, takich jak w karnawale Solidarności w 1980 r. albo w czasie przyjmowania ukraińskich uchodźców do polskich domów w 2022 r., w następstwie pełnoskalowej rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Jednocześnie każdy dostrzega, że nasza rzeczywistość wygląda dzisiaj zupełnie inaczej niż w roku 1989 – poziom profesjonalizmu w działalności społecznej, biznesie i państwie jest dziś nieporównanie wyższy niż na początku III RP. Nie wszystko da się zmienić ustawą, ale nasze zwyczaje w dalszym ciągu będą ewoluować, a wraz z tym będzie się zmieniać państwo.

Ostatecznie owe dwa podejścia – wyspecjalizowane autonomiczne agencje vs. zintegrowany rząd – wcale nie muszą być sprzeczne. Istnienie instytucji o precyzyjnie zdefiniowanych celach, które są zdolne do dynamicznej i elastycznej współpracy, polegają-

cej na inteligentnych wzajemnych dostosowaniach w intencji lepszego łącznego efektu, wydaje się podejściem optymalnym.

W tym kontekście przykładem sensownej inicjatywy jest powołane w lipcu 2025 r. przedsięwzięcie Team Poland, które łączy polskie instytucje rozwoju skupione w Grupie PFR, włączając Polski Fundusz Rozwoju, Bank Gospodarstwa Krajowego, Agencję Rozwoju Przemysłu, Polską Agencję Inwestycji i Handlu, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości i Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych. Mają w sposób skoordynowany oferować polskim firmom pomoc w ekspansji międzynarodowej – co jest obecnie rozumiane jako ważny cel polskiej polityki gospodarczej – aby ich łączna oferta była jasna i kompleksowa. Jest to sposób myślenia, który mógłby rozprzestrzeniać się na całość instytucji państwowych. ♦



Pięć idei dla skutecznego rządu



Polityka jest nie tylko domeną administracji regulowanej przez prawo, lecz również sztuką, w której wyraża się sens życia zbiorowego. Na koniec warto zatem powiedzieć kilka słów na temat sensu tego rodzaju rozwiązań, które w języku administrowania muszą brzmieć potwornie sucho – przynajmniej dla każdego, kto nie ukochał administracji państwowej na równi z bohaterami powieści Roberta Musila. Jeśli wziąć na poważnie i tym samym potraktować jako realne kwestie omówione w poprzednich częściach – czyli wyzwania strategiczne stojące przed Polską i otoczenie polityczne kształtujące się w ostatniej dekadzie – to wówczas powiedzieć, że potrzebujemy po prostu poprawić poziom koordynacji horyzontalnej rządu, będzie się wydawać rażącym niedopowiedzeniem. **Chciałbym więc zastanowić się chwilę nad tym, jak moglibyśmy kierunkowo myśleć o tym, czym jest skuteczny rząd, utrzymując odniesienie do świata, który widzimy za oknem.**

PO PIERWSZE: POTRZEBUJEMY RADYKALNEGO ZWIĘKSZENIA EFEKTYWNOŚCI RZĄDU

W tym celu możemy przyjąć ogólną zasadę, że jedynym ograniczeniem wydajności państwa powinny być przeszkody materialne – wydolność fizyczna. Oznacza to, że jeśli coś można fizycznie zrobić szybciej, to należy systemowo dążyć do sytuacji, w której dzieje się to szybciej.

Każdy wyjątek od tej zasady musi mieć funkcjonalne uzasadnienie – każdy termin oczekiwania jest potencjalnie stratą czasu; oczekiwanie musi przynosić większe korzyści niż skrócenie terminu. Oczekiwanie kilka lat na cyfryzację systemu zapisów w NFZ jest absurdalne. Oczekiwanie kilka lat na wyrok sądu jest absurdalne. Podobnie trzeba spojrzeć na zamówienia publiczne. Jeśli klasyczne zasady powodują takie efekty, to należy zmienić klasyczne zasady. Rzecz jasna, nie wszystko da się zrobić szybko – tam, gdzie rzeczy muszą trwać, trzeba wyjaśniać, dlaczego muszą potrwać. Wciąż będzie widać, że to, co fizycznie da się zrobić szybko, jest robione szybko.

PO DRUGIE: POTRZEBUJEMY OBROTOWEGO PAŃSTWA 24-GODZINNEGO

Rozumiem przez to państwo, które wykorzystuje efektywnie własny czas, szanuje czas obywatela i niezależnie od miejsca i czasu działa równie dobrze. Na przykład jeśli obywatel musi załatwić sprawę w urzędzie, powinno się to dziać maksymalnie gładko – wszystkie systemy, z którymi styczność ma obywatel, powinny być budowane według prostego wspólnego standardu, a wszystkie formularze powinny być automatycznie wypełnione do podpisu, z wyjątkiem informacji, które można pozyskać jedynie bezpośrednio od obywatela. Obywatel powinien mieć maksymalną możliwość wyboru, kiedy załatwia sprawę w urzędzie, co oznacza cyfryzację jak największej liczby usług urzędowych – rzecz jasna, z wyjątkiem systemów, których pełna cyfryzacja zagrażałaby bezpieczeństwu; gdy padnie prąd, czasem dobrze mieć coś na papierze. Wszędzie,

gdzie to możliwe, rząd powinien być dostawcą standardów dla instytucji niższego szczebla, ponieważ oszczędza to czas i daje powszechną gwarancję minimalnego standardu obsługi; w trasie McDonald's budzi zaufanie, ponieważ z góry wiadomo, jak będzie smakować burger i ile będzie kosztować. Dobrym niedawnym przykładem jest opublikowanie scenariuszy lekcji z nowego przedmiotu edukacja zdrowotna na Zintegrowanej Platformie Edukacyjnej, aby oszczędzić czasu nauczycielom.

PO TRZECIE: POTRZEBUJEMY W RZĄDZIE MOCNYCH STRUKTUR ODPOWIEDZIALNYCH ZA STRATEGIĘ RZĄDZENIA

W Kancelarii Premiera powinno działać Centrum Analiz Strategicznych, które projektuje i nadzoruje spójność prac całego rządu. W centrum tym powinna istnieć komórka poświęcona efektywności rządzenia, której celem jest identyfikowanie i likwidowanie – systemowe lub *ad hoc*, zależnie od problemu – zatorów blokujących procesy sprawowania władzy. Blisko przy ministrach powinny istnieć resortowe komórki strategiczne, które pilnują, żeby działania resortu realizowały jego zasadnicze cele i były spójne z nadrzędnymi celami całego rządu – mogłyby zastąpić gabinety polityczne ministra. Strategie resortowe (czyli przygotowywane na poziomie ministerstw) nie mają sensu, jeśli nie wpisują się w całościowy program rządzenia – tak naprawdę rząd ma jedną strategię, a jeśli przyjmuje w jakiejś sprawie stanowisko ambiwalentne, powinno to mieć charakter celowy. Warto pamiętać, że w myśleniu strategicznym nie chodzi o przyjęcie

Skuteczny rząd, czyli jaki? Po pierwsze bardziej efektywny, po drugie 24-godzinny, po trzecie z mocnymi strukturami odpowiedzialnymi za strategię rządzenia, po czwarte lepiej komunikujący się, a po piąte myślący o celu

sztynnych reguł działania, które ignorują kontekst polityczny i uniemożliwiają radzenie sobie ze zmienną rzeczywistością. Wręcz przeciwnie, strategie są dźwigniami wyobraźni instytucjonalnej – fundują użyteczną fikcję intencjonalności działań państwa jako jednolitego podmiotu suwerenności poprzez odpowiednie ukierunkowanie myślenia i działania administracji; muszą być elastyczne adekwatnie do sytuacji.

PO CZWARTE: POTRZEBUJEMY LEPSZEJ KOMUNIKACJI W RZĄDZIE

Wyobraźmy sobie gabinet stale obradujący w jednym budynku, gdzie na najwyższym piętrze urzędują ministrowie mający do siebie bezpośrednie dojście, a na niższych piętrach pod każdym z biur ministerialnych gmach rozgałęzia się na podległe im urzędy, podwładni ministrów mają zaś bieżący dostęp do siebie nawzajem, aby rozwiązywać problemy na spotkaniach *ad hoc* we wspólnych przestrzeniach. Nie można raczej umieścić rządu w takim budynku z powodów bezpieczeństwa, ale powinniśmy dążyć do funkcjonalnego odpowiednika takiego układu. Dlaczego politycy rządowi w Polsce i innych krajach tworzą grupy do komunikacji na Gmailu, WhatsAppie albo Signalu? Bo potrzebują dynamicznej komunikacji, żeby działać skutecznie, ale nie mają do tego dobrych narzędzi (albo chcą coś ukryć; przy czym jest naturalne, że każdy rząd ma pewną potrzebę dyskrecjonalności, na co również da się znaleźć rozwiązania). Wszelkie gremia koordynujące w rodzaju Stałego Komitetu Rady Ministrów są godne pochwały, ale ich istnienie nie wyczerpuje tematu. Konieczne jest, żeby urzędnik wiedział, co dzieje się w departamencie obok. Niezbędna jest intensywna współpraca w celu rozwiązywania problemów, a nie odfajkowanie sprawy przez wysłanie opinii do projektu. Ministrowie i urzędnicy powinni przebywać bliżej siebie i co do zasady nie powinni mieć własnej agendy, lecz realizować agendę premiera ogniskującego wolę rządu, wkładając do wspólnych zasobów rządowego rozumu własne unikalne spojrzenie i kompetencje.

PO PIĄTE: POTRZEBUJEMY MYŚLEĆ O CELU

Na przykład często słyszymy, że potrzebne jest przyspieszenie procedur sądowych, żeby procesy trwały krócej. Ale nie wystarczy, żeby trwały krócej. Co mianowicie chcemy osiągnąć? Chcemy, żeby proces sądowy do momentu wydania prawomocnego orzeczenia zamykał się w racjonalnym czasie. Ile wynosi taki czas? Moim zdaniem w zwykłych sprawach prawomocne orzeczenie powinno zapadać nie dłużej niż w rok od wniesienia sprawy. Należy dążyć do takich reform, które sprawią, że jest to możliwe. Wtedy będzie można powiedzieć, że mamy sprawne sądy – nie wtedy, gdy będziemy pracować nad skróceniem procedur. Analogicznie, nie potrzebujemy wzmocnić sił zbrojnych – potrzebujemy mieć zdolność skutecznej obrony przed agresorem. Miara jest zawsze to, co potrafimy uczynić. Sytuacja docelowa musi być nie tylko lepsza niż wcześniej, lecz musi być akceptowalna.

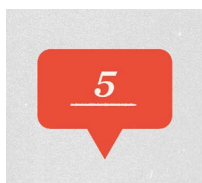
Do tego warto dodać kilka zdroworozsądkowych zastrzeżeń. Jest prawdą, że obecny rząd składa się z koalicji wielu partii, między którymi istnieją podziały polityczne, co utrudnia działanie jako „jeden rząd”. Odpowiedź praktyczna polega na tym, że partie powinny przyjąć model tęczowej koalicji – czyli wykorzystywać różnice na korzyść całego układu; uzupełniać się, apelując do różnorodnego elektoratu, a tym samym wzmacniać wizerunek władz. Z kolei zwiększanie skuteczności rządzenia jest, tak czy inaczej, w interesie wszystkich.

Jest też pewien problem, na który nie ma łatwej odpowiedzi: otóż skuteczny rząd może zostać przejęty przez siły nieliberalne. Wówczas nowe zdolności władzy mogą zostać wykorzystane do ograniczenia praw i wolności obywatelskich. Przeważające są jednak inne argumenty. Wykazanie własnej skuteczności będzie sprzyjać siłom demokratyczno-liberalnym, a brak skuteczności nie jest dla nich sensowną alternatywą. Co więcej, modernizacja państwa biorąca pod uwagę wartości liberalno-demokratyczne, takie jak dostęp do informacji publicznej albo szacunek dla każdego obywatela, siłą rzeczy powoduje, że od

owych reguł trudniej potem odejść, ponieważ wchodzą do krwiobiegu życia społecznego – to zaś pośrednio wzmacnia porządek konstytucyjny. Wreszcie, władza nieliberalna, która zastanie państwo w kiepskim stanie, będzie je po prostu modernizować po swojemu.

Dla porządku odnotujmy jeszcze rzecz oczywistą: idea radykalnego zwiększenia efektywności rządzenia nie jest naiwna – nie oznacza dzikiego zrywu, reformowania piłą mechaniczną, modernizacyjnej rabacji bez oglądania się na stabilność polityczną. Oczekiwanie gwałtownej zmiany w jakości rządzenia nie byłoby realistyczne, ponieważ nie tak działają instytucje społeczne – zresztą owa jakość nie jest znowu taka znowu zła, mamy dobry potencjał, przy czym mogłaby być lepsza.

Rozsądny cel jest raczej taki jak w podejściu *whole-of-government*: zyskanie świadomości sytuacyjnej, określenie kierunku działania i miarowy marsz naprzód. Polityczny realizm sugeruje przy tym, że powinniśmy z tym chłodnym zdrowym rozsądkiem nieco ponegocjować. Potrzebujemy bowiem obecnie ponadstandardowej dozy dynamizmu – determinacji, tempa i wytrzymałości fizycznej; utrzymania wzroku na celu, skoro Putin nie poczeka. ♦



Przypisy

- 1 Financial Times, Singapore prime minister warns of turbulence ahead in 'post-American' order, 23.10.2025, <https://www.ft.com/video/a2f50428-c377-4a87-be91-9a3d912a7241> [dostęp: 18.11.2025].
- 2 GUS, Symulacja liczby ludności do 2060 r. (opracowanie eksperymentalne), 6.11.2025, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/symulacja-liczby-ludnosci-do-2060-r-opracowanie-eksperymentalne,17,1.html> [dostęp: 18.11.2025].
- 3 UNEP, Emissions Gap Report 2025: Off Target, <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2025> [dostęp: 18.11.2025].
- 4 European Environment Agency, Europe's environment and climate: knowledge for resilience, prosperity and sustainability, <https://www.eea.europa.eu/en/europe-environment-2025/main-report?page=2> [dostęp: 18.11.2025].
- 5 Zob. B. Latour, Down to Earth: Politics in the New Climatic Regime, Great Britain 2018.
- 6 Zob. T. Sawczuk, PiS i polityka wysokiego ciśnienia, „Kultura Liberalna” nr 753 (24/2023) 19 czerwca 2023, <https://kulturaliberalna.pl/2023/06/19/sawczuk-pis-i-polityka-wysokiego-cisnienia/> [dostęp: 18.11.2025].
- 7 R. Krasowski, „Polska antypolityczna polityka”, „Kultura Liberalna” nr 92 (42/2010) 5 października 2010, za: <https://kulturaliberalna.pl/2010/10/05/szahaj-krasowski-mazgal-postep-postep-czyli-jaka-modernizacja-cz-i/#2> [dostęp: 18.11.2025].
Zob. również rozdział Polityka ciepłej wody w kranie, [w:] T. Sawczuk, Nowy liberalizm. Jak zrozumieć i wykorzystać kryzys III RP, Warszawa 2018, s. 173-181.
- 8 M. Piątkowski, Złoty wiek. Jak Polska została europejskim liderem wzrostu i jaka czeka ją przyszłość, przeł. M. Lipa, Warszawa 2023.
- 9 I. Morawski, Budujemy skandynawską Polskę za anglosaskie podatki, 25.05.2025, <https://www.pb.pl/budujemy-skandynawska-polske-za-anglosaskie-podatki-1242493> [dostęp: 18.11.2025].
- 10 GUS, Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2024/2025, 28.10.2025, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20242025,1,20.html> [dostęp: 18.11.2025].
- 11 C. Schmitt, Pojęcie polityczności, [w:] tenże, Teologia polityczna i inne pisma, przełożył i wstępem opatrzył M.A. Cichocki, Warszawa 2012.
- 12 OECD, Government at a Glance 2025, 19.06.2025, <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en> [dostęp: 19.11.2025].
- 13 OECD, Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development, 11.12.2019, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0381/> [dostęp: 19.11.2025].
- 14 Zob. T. Christensen, P. Laegreid, The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, „Public Administration Review”, XI/XII 2007, s. 1059-1066. T. Ling, Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems, „Public Administration” vol. 80 nr 4 2022, s. 615-642.

