

Instytut Nauk Politycznych
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warszawskiego

KONSTYTUCJA WYBORY PARTIE

redakcja
Anna Materska-Sosnowska
Krzysztof Urbaniak



Warszawa 2013

Publikacja dofinansowana przez Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu
Warszawskiego

Recenzent: prof. dr hab. Tadeusz Mołdawa

Redakcja: Hanna Januszevska

Projekt okładki: Marta Grabarczyk

© Copyright by Authors and Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013

ISBN 978-83-7151-187-5



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Słowo wstępne	9
Życie i dzieło	11
<i>dr hab. prof. UW Ryszard Chruściak:</i>	
Prezydent jako najwyższy przedstawiciel państwa w porozumieniach Okrągłego Stołu i pracach konstytucyjnych w latach 1989-1991	29
<i>dr Beata Górowska:</i>	
Rozdział kościoła i państwa w Polsce na przełomie XX/XXI wieku	53
<i>dr hab. prof. UJ Wawrzyniec Konarski:</i>	
Some Remarks Upon the Debate on the Reform of the System of Government in Poland in the Transformation Period	87
<i>dr Anna Materska-Sosnowska:</i>	
Zarys problematyki systemu rządów w Polsce	105
<i>prof. dr hab. Grzegorz Rydlewski:</i>	
Współczesne rządy wobec wyzwań nowego modelu rządzenia	127
<i>dr Krzysztof Urbaniak:</i>	
<i>Hung Parliament.</i> Konstytucyjne zasady tworzenia rządu przy braku jednopartyjnej większości parlamentarnej w brytyjskiej Izbie Gmin	163
<i>prof. dr hab. Konstanty Adam Wojtaszczyk:</i>	
Instytucje Unii Europejskiej z perspektywy Traktatu Lizbońskiego	183

prof. dr hab. Grzegorz Rydlewski

Współczesne rządy wobec wyzwań nowego modelu rządzenia

Zmiany w modelu rządzenia w państwach demokratycznych

Rządzenie podlega współcześnie procesowi historycznej zmiany o charakterze dezintegracyjnym, której intensywność i rozległość wymusza redefinicję dotychczasowego paradygmatu tego zjawiska. Zmiany w rządzeniu, których następstwa nie są jeszcze dostatecznie rozpoznane¹, mają charakter całościowy i wielopłaszczyznowy, obejmując wzajemnie powiązane – pozostające często w związkach przyczynowych – procesy, zachodzące w sferze aksjologicznej, społecznej, politycznej, normatywnej, ekonomicznej i prakseologicznej².

Kształtowanie wielopoziomowego, wielopasmowego i wielocentrycznego modelu rządzenia

Cechami charakterystycznymi zachodzących przewartościowań jest różnicowanie się strony podmiotowej i przedmiotowej rządzenia, połączone z załamywaniem się w tej dziedzinie monopolu państw i rządów oraz

¹ Zob. E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki: Globalizacja. Demokracja. Państwo narodowe*, Kraków 2004.

² Szerzej zob.: A. M. Kjær, *Rządzenie*, przekł. M. Dera, Warszawa 2009; *Rząd przyszłości. Rządzenie*, (materiały OECD przedstawione na sympozjum *Rząd przyszłości: jak go stworzyć już dzisiaj*, które odbyło się w Paryżu w dniach 14-15 września 1999 r.), (red.) E. Lau, Warszawa 2002; G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa 2009; J. Scott, *Władza*, przekł. S. Królak, Warszawa 2006.

z kształtowaniem się wielopoziomowego, wielopasmowego³ i wielocentrycznego modelu rządzenia, w którym aktywnymi uczestnikami (niepaństwowymi aktorami określanymi nieraz terminem *non-state actors*) stają się również podmioty zlokalizowane poniżej i powyżej poziomu państwowego (w tym przede wszystkim niepaństwowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego, organizacje ponadnarodowe oraz globalne korporacje finansowe i gospodarcze).

Zmiany obejmują sferę technologii rządzenia i prowadzą do spadku znaczenia działań opartych na przymusie państwowym, podejściu nakazowo-kontrolnym i arbitralności, przy równoczesnym wzroście znaczenia działań opartych na wpływie (w tym wpływie gospodarczym), zachętach, nadawaniu znaczeń, kooperacji, dyskusji, kontraktach i delegowaniu kompetencji. Modyfikacji ulega przestrzeń, w ramach której odbywają się procesy rządzenia, w tym przede wszystkim model stosunków władczych (wzorzec władzy), co prowadzi do spadku znaczenia działań ściśle politycznych (mających charakter wyłącznie polityczny i podejmowanych przez podmioty polityczne, zwłaszcza przez państwa oraz ich organy) i powoduje przesuwanie się rządzenia do sfery gospodarki oraz do sfery aktywności wielorakich grup mniejszości (w ramach koncepcji tzw. demokracji poliarchicznej), a częściowo także poza sferę publiczną. Następuje umacnianie się układów horyzontalnych i sieciowych w stosunku do układów wertykalnych i hierarchicznych.

Aktywny charakter megazmian w otoczeniu rządzenia

Zasygnalizowane powyżej przewartościowania są powiązane z megazmianami w otoczeniu społecznym rządzenia, na które składają się przede wszystkim: demokratyzacja, informatyzacja, globalizacja, integracja międzynarodowa, i mediatyzacja społeczeństw⁴. Nowe zjawiska występujące w przestrzeni społecznej, które generują zmiany w sferze rządzenia, znajdują się w związkach funkcjonalnych między sobą (niejednokrotnie są to relacje wzajemnego wzmocnienia, nieraz – tak jak w wypadku niektórych przejawów demokracji i globalizacji – mają one charakter konfliktogenny) oraz podlegają intensywnym przekształceniom wewnętrznym, co destabilizuje sytuację w całym analizowanym obszarze.

³ Na temat konceptualizacji tego pojęcia zob. J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe: teoria i praktyka*, Wrocław 2008.

⁴ Szerzej moje uwagi na ten temat zob. G. Rydlewski, *Rządzenie...* Zob. też: *Jednostka, społeczeństwo, państwo wobec megatrendów współczesnego świata*, (red.) G. Piwnicki, S. Mrozowski, Gdańsk 2009; *Globalizacja – nieznosne podobieństwo? Świat i jego instytucje w procesie unifikacji*, red. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, Kraków 2008.

Tłem charakteryzowanych procesów są zmiany, które są związane z kształtowaniem się nowych rodzajów władzy (takich jak władza gospodarcza, władza ekspercka, władza określania standardów czy też władza w sferze zarządzania informacjami i nadawania znaczeń poszczególnym faktom i procesom), z modyfikacjami istoty władzy⁵ oraz z narodzinami zjawiska władzy nieautoryzowanej, rozmytej, wyzbytej centrum, do niczego wyraźnie nieprzypisanej i wyraźnej struktury odpowiedzialności⁶. Na terenie jednego państwa, w wyniku multicentryczności współczesnego systemu prawa, obowiązują akty prawne pochodzące od różnych podmiotów prawotwórczych (w tym podmiotów zewnątrzpaństwowych)⁷. Ma miejsce konfrontacja różnych modeli państwa, wśród których podstawowe znaczenie uzyskują współcześnie, znajdując się w relacjach konkurencji, model państwa oparty na kompromisie, negocjacjach i sojuszach oraz model państwa, w którym struktury i procedury państwowe są traktowane jako elementy organizacyjne i funkcjonalne korporacji działającej na konkurencyjnym rynku. W efekcie model klasycznej administracji (tzw. biurokracji weberowskiej) zastępowany jest coraz częściej modelem nowego partycypacyjnego zarządzania publicznego (określanego jako *New Public Governance*) lub modelem menadżerskiego zarządzania publicznego (tzw. *New Public Management*)⁸. Równocześnie w wyniku zauważonego już dawno przeobrażenia i ożywienia sfery publicznej⁹ dochodzi do ukształtowania się nowych kanałów artykulacji i agregacji zróżnicowanych interesów i ocen oraz poszerzania się pola aren prywatnych.

Zdolność rządów do partycypacji w rządzeniu

Państwa i rządy podejmują wysiłki, aby wykorzystując zmiany instytucjonalne, funkcjonalne i kadrowe, utrzymać jak największy udział w rządzeniu, co powoduje, że intensywne przekształcenia zachodzą również wewnątrz tych podmiotów. Wbrew temu, co próbuje się nieraz głosić, nie ulega wątpliwości, że podmioty te nie utraciły zdolności do aktywnego udziału w rządzeniu,

⁵ A. Toffler, *Zmiana władzy: wiedza, bogactwo i przemoc u progu XXI wieku*, przekł. P. Kwiatkowski, Poznań 2003, s. 24.

⁶ U. Beck, *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej: nowa ekonomia polityki światowej*, przekł. J. Łoziński, Warszawa 2005, s. 93, w nawiązaniu do rozważań M. Manna.

⁷ Zob. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005 nr 4, s. 3 i n.

⁸ K. Olejniczak, *Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy*, „Zarządzanie Publiczne” 2009 nr 1, s. 89 i n.

⁹ Por. w szczególności: J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, przekł. W. Lipnik i M. Łukasiewicz, Warszawa 2007 (wyd. oryg. 1962).

zaś ich specyficzne zasoby, chociaż zmieniają swój charakter, nadal są istotną przesłanką partycypacji w rządzeniu także w warunkach wyznaczonych przez samoorganizujące się procesy, których uczestnikami obok rządów są struktury międzynarodowe i międzypaństwowe, elity, rynki, opinia publiczna, samorządy terytorialne i różnorodne organizacje pozarządowe¹⁰. Koncepcja rządzenia bez rządu, która na przełomie lat 80. i 90. XX wieku wydawała się dość dużej grupie teoretyków najbardziej uprawnioną alternatywą dla odchodzącego do historii modelu organizacji sfery publicznej, ustępuje coraz wyraźniej poszukiwaniom warunków, od spełnienia których zależy kreatywne i efektywne „odnalezienie się” przez rządy i administracje rządowe w nowych warunkach.

Nowa filozofia rządowej aktywności we współczesnych państwach demokratycznych

Rządy, przyjmując wobec zachodzących zmian postawę aktywną, zdają się być w coraz większym stopniu świadome, iż reagowanie na te zmiany dążeniem do mechanicznego utrzymania dotychczasowych mechanizmów swojej imperatywnej obecności w działaniach związanych z rządzeniem stanowi przesłankę porażki.

Uczenie się przez rządy wykorzystania nowych możliwości i mechanizmów partycypacji w rządzeniu

W poszczególnych państwach uruchomiane są celowe oraz skoordynowane działania mające na celu utrzymanie przez rządy pozycji istotnych graczy w sferze rządzenia. Chodzi tu przede wszystkim o próby poprawy sprawności prakseologicznej organów państwa, w tym przede wszystkim rządów i administracji rządowych, oraz o wykorzystanie dla wzmocnienia pozycji państw i ich rządów centralnych nowych możliwości wynikających z megazmian związanych z demokratyzacją, globalizacją, informatyzacją, integracją międzynarodową, terroryzmem międzynarodowym i mediatyzacją. Dla nowej strategii rządowej fundamentalne znaczenie ma przyjęcie założenia, że zasadniczym wyzwaniem jest zwiększenie zdolności mobilizowania i uaktywniania zasobów, które mogą zostać wykorzystane do realizacji zadań poja-

¹⁰ Zob. szerzej J.M. Rosenau, *Rządzenie bez rządu. Porządek i zmiana w światowej polityce*, „Zarządzanie Publiczne” 2009 nr 1, s. 89 i n.

wiających się w ramach polityk publicznych. Rządy państw członkowskich Unii Europejskiej coraz częściej wykorzystują w swojej działalności nowe możliwości wynikające ze zmian zachodzących w ich otoczeniu. Dotyczy to przede wszystkim spożytkowania efektów postępu w dziedzinie informatyzacji oraz wykorzystywania potencjału organizacji międzynarodowych i korporacji gospodarczych czy finansowych. Ważną rolę odgrywają też zabiegi rządów polegające na włączaniu do wykonywania zadań publicznych podmiotów pozarządowych, w tym przede wszystkim samorządu terytorialnego.

Podstawą nowej strategii państwowych organów władzy wykonawczej staje się dążenie do wypracowania sobie statusu pozycji niezbędnego, głównego krajowego aktora aktywnego w dziedzinie regulacji dotyczących sposobów koordynowania złożonych i wzajemnie współzależnych działań, które wchodzi w zakres rządzenia oraz do odgrywania głównej roli w systemie zarządzania publicznego, a także poszukiwanie nowych sposobów umocnienia społecznej legitymizacji swojej obecności w przestrzeni decydowania publicznego. W sposób obrazowy nową filozofię działania charakteryzuje się jako próbę koncentrowania się rządów na tworzeniu polityk, czyli „sterowaniu”, z równoczesnym przekazaniem „wiosłowania”, to znaczy świadczenia usług publicznych, podmiotom zdecentralizowanym¹¹.

Egzekutywy państwowe intensywnie uczą się działania elastycznego, otwartego na współpracy, opartego na przewidywaniu, stymulowaniu i wykorzystywaniu działań innych podmiotów aktywnych w szeroko pojętym rządzeniu. Elementem tej strategii jest odchodzenie od władczego administrowania sprawami publicznymi na rzecz parametrycznego zarządzania publicznego wykonywanego w ramach systemu samoorganizacji. Kształt tego systemu – zwanego nieraz refleksyjną samoorganizacją¹² – jest określony przede wszystkim przez porozumienia zawierane między partnerami uczestniczącymi we współrządzeniu. Rządy dążą do tego, aby uzyskać w tym systemie pierwszoplanową rolę w zarządzaniu (zwanym nieraz metazarządzaniem), w tym w określaniu warunków prawnych koordynacji zasad rynku, hierarchii i horyzontalnych sieci¹³. Na pierwsze miejsce wśród pożądanych zdolności wysuwa się umiejętność: identyfikacji najważniejszych podmiotów, które

¹¹ Zob. A. Schick, *Państwo sprawne: rozmyślenia nad koncepcją, która nie doczekała się jeszcze realizacji, choć jej czas już nadszedł*, [w:] *Administracja publiczna: wyzwania w dobie integracji europejskiej*, (red.) J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s.45.

¹² Zob. szerzej J. Jessob, *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, przekł. B. Kozina, „Zarządzanie Publiczne” 2007 nr 2, s. 9 i n.

¹³ Tamże, s. 17.

mogą włączyć się w wykonywanie zadań publicznych; wpływania na relacje między tymi podmiotami w celu osiągnięcia założonych rezultatów; unikania niepotrzebnego izolowania poszczególnych podsystemów i tworzenia mechanizmów efektywnej koordynacji. Zaangażowanie wykonawcze struktur państwowych słabnie wszędzie tam, gdzie możliwe jest zlecanie realizacji zadań jednostkom samorządu terytorialnego, organom samorządów zawodowych i gospodarczych oraz misyjnym i komercyjnym podmiotom prywatnym.

Nowy sposób rozumienia dobrego rządzenia

Zasadnicze znaczenie w aktywności rządów nadaje się: poprawie jakości i sprawności działania, zwiększaniu efektywności i skuteczności, doskonaleniu zdolności mobilizowania i uaktywniania zasobów, które mogą zostać wykorzystane do realizacji zadań pojawiających się w ramach polityk publicznych, lepszemu przygotowaniu do innowacyjnego funkcjonowania w warunkach szybko zachodzących zmian. W tym nowym ujęciu, przez dobre rządzenie rozumie się „rządzenie na podstawie demokratycznych zasad, w którym ponadto przestrzega się zasad skuteczności i efektywności: decyzje o alokacji środków – w celu rozwiązania określonych problemów społecznych – są podejmowane na czas i przy optymalnym wykorzystaniu dostępnych środków, czyli sprawnie”¹⁴. Zarządzanie staje się w tej perspektywie dla wielu na nowo odkrytą formą lepiej zorganizowanego rządu¹⁵. Jako elementy niezbędne dobrego rządzenia traktuje się najczęściej: efektywność rządów – umiejętność władz publicznych efektywnego, sprawiedliwego i oszczędnego realizowania polityk publicznych, rozwój gospodarki – umiejętność tworzenia wysokiej jakości polityk gospodarczych; demokratyzację – przejrzystość i transparentność funkcjonowania władz publicznych i administracji oraz partycypację, reprezentatywność i pluralizm w życiu publicznym. Jako cechy dobrego rządzenia uznaje się zwykle (np. w Białej Księdze Komisji Europejskiej): otwartość, partycypację, rozliczalność (odpowiedzialność) podmiotów publicznych, efektywność, koherencję (integrację) polityk publicznych (krajowych i europejskich)¹⁶.

¹⁴ D. Kaufmann, *Rethinking Governance*, World Bank Institute 2002, www.worldbank.org/wbi/governance.

¹⁵ Zob. G. Stoker, *Zarządzanie jako teoria: pięć propozycji*, przekł. B. Kozina, „Zarządzanie Publiczne” 2008 nr 4, s. 112 i n.

¹⁶ Zob. szerzej *Koncepcja „good governance” – Refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 6 i n.

Przesłanki zróżnicowania i unifikacji działań modernizacyjnych

Konkretnie rozwiązania wdrażane w ramach zarysowanej wyżej strategii aktywnego i kreatywnego udziału rządów w rządzeniu są mocno zdeterminowane przez zróżnicowane warunki kulturowe, historyczne, ustrojowe, społeczne i ekonomiczne oraz kształt poszczególnych systemów politycznych¹⁷. Liczne uwarunkowania różnicujące sytuację występują również w przypadku rządów państw członkowskich Unii Europejskiej. Na gruncie ustrojowym¹⁸ istotne są w tym przypadku różnice dotyczące charakteru prawnego państwa. Belgia, Dania, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Szwecja i Wielka Brytania to monarchie parlamentarne. Austria, Bułgaria, Cypr, Republika Czeska, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Republika Federalna Niemiec, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry i Włochy to republiki. Ważnym czynnikiem różnicującym jest też struktura terytorialno-prawna państwa. W zdecydowanej większości państw Unii mamy do czynienia ze strukturą unitarną, stosunkowo scentralizowaną (jak w przypadku Finlandii, Francji, Grecji, Holandii czy państw postsocjalistycznych), albo znacznie zdecentralizowaną lub zregionalizowaną (jak w przypadku Republiki Włoskiej, Hiszpanii – wykazującej już wiele cech państwa federacyjnego, Portugalii czy Wielkiej Brytanii). Elementem rozwiązań ustrojowych niektórych państw jest znacznie ograniczona terenowa administracja rządowa o właściwości ogólnej, może ona nawet nie występować – jak w Anglii. W Austrii, Belgii (po zmianach konstytucji w 1993 r.) oraz Niemczech struktura terytorialna ma układ federacyjny. Jest to równoznaczne z ograniczeniem zakresu władzy organów centralnych państwa i wymusza stosowanie mechanizmów pozwalających na uwzględnienie w procesie kształtowania stanowiska państwa interesów poszczególnych podmiotów federacji. Dla Wielkiej Brytanii, Grecji i Malty charakterystyczne są większościowe zaplecza polityczne rządu, w pozostałych państwach przeważa tradycja układów koalicyjnych zaplecza parlamentarnego rządu. W poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej w różnym zakresie w procesie decydowania publicznego wykorzystywane są instrumenty demokracji bezpośredniej, w tym referenda ogólnonarodowe i lokalne. Największe doświadczenia mają w tej dziedzinie na szczeblu ogólnokrajowym Irlandia, Włochy, Francja i Dania. Tendencja przyjmowania w najważniejszych sprawach publicznych rozstrzygnięć w drodze głosowania

¹⁷ Zob. B.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przekł. K. Freskie, Warszawa 1999. Tenże też *The Future of Governing*, University of Kansas 2001.

¹⁸ Zob. *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, (red.) P. Sarnecki, Warszawa 2007.

powszechnego daje o sobie znać także w Europie Środkowej i Wschodniej, w tym przede wszystkim w państwach nadbałtyckich, Polsce, Rumunii, Słowacji, Słowenii i na Węgrzech¹⁹. Wspomniane różnice decydują o odmiennej sytuacji rządów w zakresie legitymizacji i odpowiedzialności, usytuowania w egzekutywie (w relacji do głowy państwa) oraz w sferze zakresu przedmiotowego i instrumentów realizacji funkcji i kompetencji. Odmienności te wpływają również na szczegółowe granice działania poszczególnych organów i urzędów administracji publicznej oraz kształtują mechanizmy ich kontroli i odpowiedzialności, a niejednokrotnie wyznaczają także kształt rozwiązań organizacyjnych, proceduralnych i kadrowych w administracji rządowej.

Obok czynników różnicujących sposób rozumienia i sytuację rządów we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej występują jednak także zbieżności ustrojowe wspomagające procesy unifikacji. Dwie z nich mają znaczenie podstawowe. Pierwsza – tj. zasada demokratycznego charakteru państwa prawa, sięgająca do korzeni europejskiej kultury politycznej – nakłada na całą sferę życia publicznego, a tym samym również na organy i urzędy rządowe, obowiązek poszanowania takich wartości, jak: gwarancje wolności i praw jednostek, pluralizm, równouprawnienie i tolerancja czy też demokratyczna legitymizacja władz publicznych oraz działanie organów publicznych na podstawie i w granicach prawa. Druga – tj. zasada podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą – choć występuje w różnych wariantach szczegółowych, wyznacza w każdym przypadku granice i warunki działania organów rządowych, w sposób ograniczający ich udział w stanowieniu prawa i wykonywaniu władzy sądowniczej. Zakres uwarunkowań upodabniających sytuację prawną i polityczną i standardy²⁰ państw członkowskich Unii Europejskiej stwarza, jak sądzę, wystarczające przesłanki dla analizy porównawczej. Zostawiając z boku szczegółowe analizy ustrojowe i instytucjonalne właściwe dla komparatystyki konstytucyjnej²¹, w uwagach tych koncentruje się na próbie odnalezienia wspólnych, jakościowych kierunków zmian w funkcjonowaniu rządów.

W praktyce pozycja rządów uzależniona jest od stopnia dostrzeżenia i wykorzystania zmian zachodzących w sferze podmiotowej, przedmiotowej i funkcjonalnej rządzenia: tam, gdzie następuje właściwe przebudowanie

¹⁹ Szerzej zob. M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich: teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008, s. 95 i n.

²⁰ Szerzej na ten temat zob. G. Rydlewski, *Problemy europeizacji administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna: wyzwania...*, s. 100 i n.

²¹ Zob. np. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.

zasad i instrumentów działania rządów, powstają przesłanki dla zachowania przez organy wykonawcze państwa ważnej roli w politykach publicznych. We wdrażaniu nowej koncepcji obecności rządów w przestrzeni publicznej występują liczne trudności, które wynikają przede wszystkim z siły stałych przyzwyczajeń oraz napięć i dysfunkcji charakterystycznych dla rywalizacji w sferze polityki. Sygnalizowane tu tendencje wskazują w sposób modelowy kierunki zmian, które w całej pełni się jeszcze nigdzie nie dokonały lub nie zostały przeprowadzone. Przekształcenia te z natury rzeczy mają charakter procesowy i niejednokrotnie nie da się wskazać jakiegoś wyraźnie określonego punktu, który można by uznać za pełną realizację danej zmiany.

Nowe rozwiązania przyjmują się łatwiej w państwach cechujących się wysokim rozwojem i pełniejszym wykorzystaniem tradycyjnych zasobów rządzenia niż w krajach borykających się z podstawowymi trudnościami gospodarczymi. Są one też bardziej zawansowane w państwach o długiej tradycji demokracji i decentralizacji niż w krajach, które mają w tych dziedzinach skromniejsze doświadczenia. W państwach postsocjalistycznych wchodzących w skład Unii Europejskiej scenariusz wdrażania nowych rozwiązań i stopień zaawansowania zmian są w dużym stopniu uzależnione od faktu, że jeszcze kilkanaście lat temu kraje te znajdowały się w kręgu zupełnie innych koncepcji doktrynalnych, politycznych i ekonomicznych. W tym przypadku nakładają się na siebie zadania związane z demontażem odrzuconego systemu politycznego z działaniami nastawionymi na włączenie się w nurt zachodzących współcześnie zmian.

W zmianach w aktywności rządów i ich administracji nie występuje jeden, spójny, globalny program przekształceń. Jest to w dużej mierze obszar wielokierunkowych poszukiwań. Poszczególne rozwiązania łączy w większym stopniu wspólne dążenie egzekutyw państwowych do zachowania kreatywnej pozycji w systemie rządzenia niż jednorodność przyjmowanych regulacji. Niektóre nowe rozwiązania wręcz konkurują ze sobą o prymat – przykładowo, model zarządzania publicznego oparty na partycypacji ściera się z modelem zarządzania bazującym na koncepcjach menedżeryzmu.

Główne prawidłowości i kierunki zmian modernizacyjnych w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej

Przy całej różnorodności rozwiązań szczegółowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej w sprawach przekształceń w rządach da się wyodrębnić przewartościowania, które mają charakter dominujący. Na główne z nich zwracam uwagę poniżej.

Wzmacnianie pozycji szefa władzy wykonawczej i rozbudowa centrum rządu

W perspektywie porównawczej wyrazistą tendencją staje się wzmacnianie pozycji szefa gabinetu ministrów, znajdujące wyraz w jego wyraźnym wyodrębnieniu instytucjonalnym, znacznych kompetencjach w sferze programowania, koordynacji i kontroli oraz w łączeniu pozycji formalnej szefa rządu z pozycją lidera w politycznym zapleczu rządowym. Wzrost kompetencji szefa rządu jest widoczny w ostatnich latach w większości państw. Wśród państw Unii Europejskiej szczególnie dużo przykładów dostarczają w tej dziedzinie Grecja, Hiszpania, Irlandia, Niemcy, Polska, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy. Powszechne staje się powiązanie pozycji normatywnej szefa gabinetu z pozycją lidera w ugrupowaniu legitymizującym rząd lub frakcji parlamentarnej tego ugrupowania (m.in. Grecja, Francja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania). W układzie instytucjonalnym wzmocnieniu pozycji szefa gabinetu służy uelastycznianie rozwiązań. Sztynne podziały organizacyjne w strukturach rządowych, kształtowane na podstawie szczegółowych norm konstytucyjnych, odrębnych regulacji ustawowych lub decyzji głów państwa, coraz częściej są zastępowane strukturami, które w sposób płynny mogą być dostosowywane na podstawie decyzji szefów gabinetów do nowych wyzwań i okoliczności działania.

Wyrazistą tendencją jest także rozbudowa instytucji tzw. centrum rządu i „administracji na rzecz rządu”. Szczegółowe rozwiązania są już jednak zróżnicowane i mogą przybierać kształt dualistyczny – dwie instytucje, z których jedna obsługuje szefa gabinetu, druga zaś gabinet (Francja, Wielka Brytania) lub kształt monolityczny, w którym jedna instytucja obsługuje szefa gabinetu i cały gabinet (m.in. Austria, Dania, Niemcy, Polska, Portugalia Włochy).

Strategiczne ukierunkowanie programowania rządowego

Coraz częściej podejmowane są próby strategicznego wydłużenia horyzontu czasowego programowania działań rządowych w poszczególnych dziedzinach. Długoterminowe planowanie i strategia stają się elementem modernizacji i innowacji. Tworzy się i okresowo ocenia oraz waloryzuje strategie działania w ramach poszczególnych polityk publicznych. Powstają różnorodne programy przekrojowe. Wytyczane cele są określane nie tylko na podstawie analizy dotychczasowych doświadczeń, ale i – w coraz większym stopniu – z wykorzystaniem prognozy wydarzeń. Przedmiotem wnikliwej

analizy stają się w związku z tym działania zmierzające do rozpoznawania przyszłych potrzeb i oczekiwań społecznych.

W strukturach rządowych, najczęściej w tzw. centrum rządu, pojawiają się specjalne podmioty, które są elementem swoistej „administracji na rzecz rządzenia”. Ich zadaniem jest wspomaganie programowe, koordynacja i monitorowanie działań struktur rządowych. Podmioty te odgrywają istotną rolę w przełamywaniu podziałów branżowych w strukturach władzy wykonawczej i rozwijaniu perspektywy ogólnorządowej.

W realizacji zadań związanych z programowaniem działań i ocenianiem ich wyników w szerszym niż dotychczas zakresie wykorzystywany jest potencjał doradców i ekspertów. W poszczególnych państwach kładzie się szczególny nacisk na to, by pozyskiwać ekspertów, którzy łączą wysoki poziom wiedzy z doświadczeniem wyniesionym z aktywności w instytucjach publicznych. Na marginesie tej tendencji pojawiają się działania zmierzające do powiązania powiększających się wpływów doradców i ekspertów na treść decyzji z odpowiedzialnością za treść tych decyzji. Doradcy, określając najlepsze sposoby osiągnięcia celu, wypowiadając się w sprawach natury problemu, który ma być rozwiązany, lub też ukierunkowując przekonania formalnych decydentów rządowych, uzyskują bowiem znaczny wpływ na prowadzoną politykę²².

Przyjmowanie modelu otwartego tworzenia polityki

Zjawiskiem coraz bardziej powszechnym w państwach Unii Europejskiej staje się kształtowanie systemowych rozwiązań otwartego tworzenia polityki w ramach różnych form dialogu i konsultacji społecznych. Dotyczy to w pierwszej kolejności spraw z zakresu polityki społecznej i etyki publicznej. W działaniach poszczególnych państw i rządów pojawia się multilateralizm – rządzenie poprzez konsultacje i perswazję. W ramach koncepcji partnerstwa obywatelskiego, rządy stymulują procesy wyłaniania reprezentatywnych partnerów społecznych, którzy mogą być stroną dialogu i porozumień w sprawach dotyczących rządzenia. Obok związków zawodowych taką rolę coraz częściej odgrywają organizacje pracodawców, samorządy terytorialne, samorządy zawodowe i gospodarcze, stowarzyszenia i związki twórcze, a niejednokrotnie również kościoły i inne związki wyznaniowe oraz reprezentacje poszczególnych środowisk. Mechanizmem dialogu stają się różnorodne dwustronne i wielostronne komisje dialogu, wyposażane nieraz w kompe-

²² Szerzej zob. G. Majone, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, przeł. D. Sielski, Warszawa 2004, s. 113 i n.

tencje stanowiące²³. W nowej sytuacji wzrasta znaczenie debat publicznych i umacnia swoje wpływy kontraktowy model formułowania polityki. Sama polityka staje się w tej sytuacji kooperacyjną grą o sumie dodatniej, w której głównym mechanizmem staje się coraz częściej motywowanie, wypierające tradycyjne podejścia nakazowo-kontrolne²⁴.

Niezbędnym warunkiem prawidłowego przebiegu tego procesu jest jednak istnienie dobrze ukształtowanej sieci aktorów niepaństwowych, których organizacje mogą w sposób kreatywny i konstruktywny się włączyć do kształtowania polityk publicznych. W tej dziedzinie praktykowane są dwa rozwiązania: wyodrębnienie określonych podmiotów państwowych jako reprezentatywnych dla danych spraw i środowisk (co stanowi podstawę modelu niemieckiego) lub permanentna konkurencja między różnymi podmiotami pretendującymi do odegrania roli partnera organów państwowych w określonych dziedzinach (co jest charakterystyczne dla modelu angielskiego).

W wielu przypadkach w szerszym zakresie wykorzystuje się możliwości demokracji konsensualnej. Posiadanie większości parlamentarnej nie likwiduje w tych sytuacjach dążenia do znajdowania w podstawowych sprawach publicznych porozumienia z opozycją, chociaż na przeszkodzie temu dążeniu stoją historyczne podziały na scenach politycznych poszczególnych państw i – obserwowane zwłaszcza w państwach postsocjalistycznych – wzajemna wrogość poszczególnych ugrupowań. Próby porozumiewania się elit rywalizujących ze sobą partii i środowisk politycznych w celu wypracowania kompromisu programowego w sprawach publicznych są charakterystyczne przede wszystkim dla Holandii i Belgii oraz – chociaż już w mniejszym stopniu – dla Irlandii.

W warunkach daleko posuniętej deregulacji sztywne normy dotyczące sfery rządzenia coraz częściej są wypierane przez zróżnicowane formy tzw. miękkiego prawa, na które składają się elastyczne instrumenty przygotowawcze, informacyjne, interpretacyjne, decyzyjne i sterujące; niejednokrotnie mają one charakter mieszanych aktów publiczno-prywatnych i dobrowolnych porozumień zainteresowanych partnerów państwowych i pozapaństwowych²⁵.

²³ Zob. *Comparative Analysis of the Social Dialogue in the Central Public Administrations of the EU Member States*, eds. R. Hessel, D. Bossuert, European Institute of Public Administration, Maastricht 2008.

²⁴ Szerzej zob. G. Majone, *Dowody...*, s. 36 i n.

²⁵ A. Peters, I. Pagotto, *Miękkie prawo jako nowa metoda zarządzania – perspektywa prawna*, [w:] *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, (red.) L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2009, s. 31 i n.

Wzmacnianie mechanizmów koordynacyjnych w rządowych procesach decyzyjnych

Wyraźnie widocznym zjawiskiem jest w krajach Unii Europejskiej wzmacnianie mechanizmów koordynacyjnych, proceduralnych i kontrolnych w rządowych procesach decyzyjnych. W poszczególnych przypadkach podstawowe znaczenie uzyskują w tej dziedzinie: różne formy gabinetów wewnętrznych (Wielka Brytania, Włochy), stałe i powoływane *ad hoc* komitety i zespoły tematyczne (Dania, Finlandia, Holandia, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania), sformalizowane w formie stałych komitetów przygotowawcze spotkania sekretarzy i podsekretarzy stanu (Hiszpania, Polska), przygotowawcze posiedzenia członków gabinetu z udziałem liderów partii legitymizujących rząd i wyższych urzędników centrum rządu (Austria, Szwecja), ministrowie zadaniowi (m.in. ministrowie bez teki) jako koordynatorzy poszczególnych projektów (Grecja, Szwecja, Włochy), system konferencji (komitetów) międzyministerialnych (Francja, Polska, Włochy), system częstych nieformalnych spotkań członków gabinetu ministrów (Finlandia, Szwecja – tzw. *lunch deliberations*).

Uzbrajanie procedur rządowych w instrumenty prewencyjnej kontroli i formalnego porządkowania

W rządach państw Unii Europejskiej następuje sformalizowanie i podanie wewnętrznej kontroli „ścieżki dotarcia” dokumentów na posiedzenia gabinetu ministrów oraz standaryzacja porządku obrad gabinetu. Ma to wyraźny związek z dążeniem do ograniczenia angażowania egzekutyw państwowych w decyzje formalnie niedopracowane lub wręcz niedopuszczalne ze względów prawnych, a także wynika z dążenia do uporządkowania procesu decyzyjnego w sposób, który pozwoli na zagwarantowanie właściwego usytuowania etapów generowania inicjatyw, wyboru ścieżki realizacji zakwalifikowanych do realizacji inicjatyw, przygotowania i uzgodnienia projektów, ostatecznego rozstrzygnięcia, a następnie wdrażania i monitorowania decyzji. W tej dziedzinie powszechnie zauważalne są koordynacyjna rola instytucji realizujących zadania centrum rządu, prewencyjna kontrola formalnoprawna projektowanych rozwiązań oraz stały układ punktów porządku dziennego obrad gabinetu ministrów.

Nowe podejście rządów do spraw budowania pozytywnego wizerunku władzy wykonawczej i informacji o swojej pracy

Widocznym zjawiskiem stają się w krajach Unii Europejskiej zabiegi państwowych organów władzy wykonawczej o uzyskanie przyzwolenia społecznego dla swojej aktywności. Działania ukierunkowane na osiągnięcie tego celu stały się elementem bieżącej polityki i nie wiążą się już bezpośrednio tylko z kolejnymi kampaniami wyborczymi. Coraz częściej jesteśmy świadkami planowych akcji podmiotów rządowych służących budowaniu pozytywnego wizerunku władzy wykonawczej. Akceptacja społeczna oraz osobisty stosunek do rządzących staje się współcześnie jednym z istotnych źródeł władzy prawomocnej²⁶. Problem wiarygodności staje się zaś współcześnie kluczową kwestią łączącą politykę, zarządzanie i ekonomię²⁷. W zatomizowanych społeczeństwach europejskich poparcie i zaufanie ze strony poszczególnych grup obywateli staje się tak samo ważne jak uzyskanie niezbędnej większości głosów w parlamencie i uzyskuje status koniecznego warunku realizacji trudnych zadań związanych z rządzeniem, które wymagają wyzwolenia gotowości do poświęcenia dobra indywidualnego na rzecz dobra wspólnego. Stopniowo traci skuteczność funkcjonowanie w sferze publicznej za pomocą nakazów, zakazów i sankcji, zyskuje zaś na znaczeniu gotowość poszczególnych ludzi do świadomego włączenia się w realizację określonych projektów publicznych albo przynajmniej do ich zaakceptowania. Coraz wyraźniej rozumiana jest prawda, że bez zaufania społecznego nie można sobie wyobrazić efektywnego działania rządów²⁸. Udział rządów w rządzeniu w coraz większym stopniu odbywa się współcześnie przez zarządzanie publiczne realizowane w ramach strategicznego przywództwa²⁹.

Wśród czynników, które mogą pomóc w uzyskaniu lub też we wzmocnieniu przyzwolenia społecznego, na szczególną uwagę zasługuje nowe podejście rządów do informowania o swoich zamiarach i decyzjach, a także wszystko to, co służy kształtowaniu wizerunku profesjonalnego, podporządkowanego interesom publicznym, wolnego od patologicznych uwikłań w sferze konfliktu interesu, etycznego w swoich działaniach i odpowiedzialnego rządu. W toczącej się batalii o wpływ na opinię publiczną, miejsce beznamietnej i zdawkowej informacji zastępuje coraz częściej świadoma promocja wyni-

²⁶ Zob. P. Hensel, *Transfer wzorców zarządzania: studium organizacji sektora publicznego*, Warszawa 2008, s. 110.

²⁷ Szerzej zob. G. Majone, *Dowody...*, s. 70 i n.

²⁸ Zob. F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa 1997.

²⁹ Zob. *Przywództwo polityczne*, red. T. Bodio, Warszawa 2000.

ków działań rządowych, która jest prowadzona z wykorzystaniem profesjonalnych zasad kształtowania postaw. W strukturach rządowych tworzone są specjalne centra informacyjne, które mają za zadanie: organizowanie politykom rządowym kontaktów z mediami; doradzanie tym politykom najlepszych sposobów przedstawiania poszczególnych spraw; monitorowanie przekazów medialnych, a nieraz (np. we Francji i w Niemczech) również stanu opinii publicznej w sprawach istotnych dla rządu; prowadzenie prac badawczych w dziedzinie komunikacji społecznej. Na coraz większą skalę dokonywane są regularne pomiary satysfakcji społecznej – w celu uzyskania odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu rząd i administracja rządowa zaspakajają potrzeby i oczekiwania obywateli. Uzyskiwane wyniki stają się przedmiotem analiz, które wykorzystuje się przy kształtowaniu programów wspomagania jakości funkcjonowania sfery publicznej³⁰.

W celu tworzenia przesłanek do zaangażowania się obywateli w realizację programów rządowych zwiększa się zakres dostępu do informacji o projektach i wynikach prac rządów. Niejednokrotnie, m.in. w Wielkiej Brytanii i Szwecji, obejmuje to także regularne publikowanie projektów, które są dopiero rozważane. Powszechnie stosowaną zasadą jest jednak nadal utrzymanie poufnego charakteru obrad gabinetów ministrów, w tym przede wszystkim ścisłe reglamentowanie informacji na temat przebiegu dyskusji rządowych. Wypracowywane są specjalne procedury przekazywania tego typu informacji, które mają na względzie potrzebę zachowania solidarności w ramach gabinetów ministrów. Coraz częściej wdrażane są natomiast specjalne procedury udzielania wyprzedzającej informacji o pracach rządu politykom z zaplecza parlamentarnego gabinetów ministrów, co ma ułatwić współdziałanie w ramach sił politycznych wspierających gabinet ministrów.

Tłem działań podejmowanych w ramach komunikowania o swojej działalności przez poszczególne gabinety ministrów jest stałe poszerzanie zakresu, gwarantowanej ustawowo, informacji publicznej, które stanowi element kształtowania standardów „otwartego rządu”³¹. W państwach członkowskich najdłuższe tradycje dostępu obywateli do dokumentów organów publicznych istnieją w Szwecji. Obecnie jednolitej, ustawowej regulacji dotyczącej tych kwestii nie ma tylko w Republice Federalnej Niemiec, choć sprawy te zostały prawnie uregulowane w kilku landach. Poszczególne akty prawne w różny sposób definiują przedmiot informacji publicznej oraz wyłączenia dotyczące

³⁰ Zob. *Zarządzanie Satysfakcją Klienta. Europejski poradnik praktyka*, Warszawa 2008.

³¹ Zob. H. Izdebski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a standardy „otwartego rządu”*, [w:] *Administracja publiczna: wyzwania...*, s. 306 i n.

tej sfery³². Przeważa w nich jednak szerokie rozumienie pojęcia „dokument”. Obejmuje się nim zwykle każdy materiał sporządzony w formie pisemnej lub innej, który daje się odczytać, wysłuchać lub inaczej zrozumieć. Dotyczy to najczęściej materiałów opracowanych i otrzymanych przez podmioty publiczne. Wyłączenia są możliwe tylko na podstawie i w granicach przepisów ustawowych. Tym, co łączy różne regulacje w tej dziedzinie, jest dopuszczalność ograniczenia prawa do informacji publicznej ze względu na ochronę praw i wolności poszczególnych osób i podmiotów gospodarczych, ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Powszechnie przyjmowaną zasadą jest objęcie prawem do uzyskiwania informacji publicznej danych dotyczących osób pełniących funkcje publiczne, jeśli tylko taka informacja zwiększa transparentność życia publicznego, ma znaczenie dla funkcjonowania instytucji oraz osób pełniących funkcje publiczne, a równocześnie jej udzielenie nie narusza istoty ochrony prawa do życia prywatnego lub też godności każdej osoby. W sprawach dostępu do informacji publicznej działają w poszczególnych państwach specjalne organy, które mają pomagać w egzekwowaniu praw obywateli w tej dziedzinie. Najczęściej są to sądy (przede wszystkim administracyjne), w niektórych krajach – np. w Szwecji – funkcje takie wypełnia w podstawowym zakresie jeden z rzeczników praw, a w jeszcze innych krajach – np. w Irlandii (gdzie istnieje urząd Komisarza ds. Informacji) i we Francji (gdzie działa Komisja ds. Dostępu do Dokumentów Administracyjnych) – są to specjalne jednoosobowe lub kolegalne organy. Uruchamiane są specjalne kanały komunikacji, które mają na celu powszechne udostępnianie informacji publicznej, w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej, co ma dawać gwarancję szybkości i równości dostępu do informacji publicznej.

Wzmacnianie przejrzystości działania rządów

Wyrazistym kierunkiem zmian w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest wzmacnianie przejrzystości i odpowiedzialności rządów, połączone z eliminowaniem niedopuszczalnych związków między strukturami rządowymi i otoczeniem oraz rozbudowywaniem mechanizmów blokowania patologicznych następstw konfliktu interesu w odniesieniu do kadr administracji rządowej.

³² Zob. *Analiza porównawcza ustawodawstwa państw członkowskich dotyczącego dostępu do dokumentów*, oprac. Sekretariatu Generalnego Komisji Europejskiej, [w:] *Dostęp do informacji publicznej*, „Informacje i Opinie”, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, IP-91 P, wrzesień 2000, s. 26 i n.

Otwarcie na otoczenie, w tym również na podmioty lobbingowe, w przypadku rządów idzie w parze z przyjmowaniem rozwiązań systemowych, które mają blokować niebezpieczeństwo uwikłań w konflikty interesów. W ramach tych rozwiązań próbuje się oddzielać zakresy aktywności i interesów o charakterze prywatnym i publicznym, a w drugim przypadku dodatkowo odseparować sferę polityczną i administracyjno-urzędniczą. Podejmowane są: po pierwsze – próby czytelnego uregulowania relacji między biznesem, polityką i administracją, w tym przede wszystkim zasad finansowania partii i działalności politycznej³³; po drugie – porządkowanie dziedziny lobbingu, w sposób, który ma gwarantować reprezentatywność opinii i równy dostęp grup interesu do procedur decyzyjnych w strukturach rządowych, w tym rejestrowanie podmiotów prowadzących zawodową działalność lobbingową; po trzecie – wyodrębnienie i poddanie specjalnym regulacjom dziedziny zamówień publicznych, co ma prowadzić do obiektywizacji wyborów dokonywanych przez podmioty rządowe w trakcie kontraktowania usług i dokonywania zakupów towarów i urządzeń na potrzeby administracji; po czwarte – ograniczanie liczby uznaniowych koncesji i pozwoleń rządowych, połączone z nadawaniem przejrzystego charakteru rządowym procesom decyzyjnym.

Do prawa urzędniczego wprowadzane są rozbudowane zabezpieczenia mające ograniczać zagrożenie korupcją i innymi patologicznymi następstwami konfliktu interesu. Wprawdzie przyjęte we współczesnych państwach rozwiązania dotyczące możliwości łączenia obecności w rządzie z mandatem parlamentarnym różnią się w szczegółach, wprowadza się zakazy zajmowania przez członków rządu i innych pracowników rządowych takich stanowisk i prowadzenia takich zajęć, które mogłyby utrudniać właściwe wykonywanie zadań w imieniu państwa. Odnosi się to przede wszystkim do prowadzenia aktywności gospodarczej. Urzędnicy zawodowi, zwłaszcza ci, którzy zajmują wyższe stanowiska w administracji rządowej, w wielu krajach podlegają ograniczeniom pod względem manifestowania swoich przekonań politycznych, przynależności do partii politycznych oraz pełnienia funkcji w związkach zawodowych. Częstym rozwiązaniem jest zakaz łączenia zatrudnienia w administracji rządowej z wypełnianiem mandatu radnego. Normą jest uważne monitorowanie sytuacji materialnej pracowników struktur rządowych uczestniczących w podejmowaniu decyzji publicznych. Służą temu: systemy oświadczeń majątkowych i rejestrów korzyści, które w coraz szerszym zakresie mają charakter publiczny; zakazy lub reglamentacje dodatkowego zatrudnienia; okresowe ograniczanie możliwości zatrudnienia, po odejściu

³³ Zob. *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, (red.) M. Chmaj, Toruń 2008.

z urzędu administracji rządowej, w podmiocie gospodarczym, w którego nadzorowaniu i kontrolowaniu dany pracownik uczestniczył lub z którym zawierał kontrakty i umowy. W rządowych procedurach decyzyjnych rozwiązaniem powszechnym staje się wyłączenie z udziału w rozstrzyganiu poszczególnych spraw osób i organów, które z uwagi na swoje interesy lub powiązania mogą być zainteresowane określoną decyzją podmiotu rządowego.

Wszystkie te działania mają pomóc w uzyskaniu lub też we wzmocnieniu przyzwolenia społecznego dla aktywności rządów przez kształtowanie wizerunku instytucji rządowych zgodnego z zasadami bezinteresowności, nieprzekupności, obiektywizmu, jawności, uczciwości i przywództwa³⁴.

Doskonalenie relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi

Jednym z kierunków zmian jest kształtowanie uporządkowanych i elastycznych zarazem relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi, ukierunkowanych na wzmocnienie zdolności współdziałania przy zachowaniu odrębnego statusu oraz kompetencji polityków i urzędników. W dziedzinie kadr rządowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej utrzymuje się zróżnicowanie, które ma swe źródło w dwóch podstawowych modelach historycznych: anglosaskim – pozbawionym wyraźnych cech układu hierarchicznego, występującym współcześnie przede wszystkim w Wielkiej Brytanii, i kontynentalnym – bardziej sformalizowanym i hierarchicznym, występującym w większości administracji rządowych w krajach Unii. W ramach rozwiązań modelowych drugiego typu można ponadto wyodrębnić warianty: niemiecki, skandynawski i charakterystyczny dla państw postsocjalistycznych.

Regułą jest wyodrębnianie stanowisk politycznych i urzędniczych w instytucjach administracji rządowej. Podstawową rolę w kadrowym usytuowaniu doradców politycznych w administracji rządowej odgrywają gabinety polityczne. Fundamentalne znaczenie w przypadku urzędników zawodowych ma instytucja służby cywilnej, która występuje współcześnie w dwóch modelach: pierwszy z nich – bardziej sformalizowany, zwany modelem kariery (awansowym albo zamkniętym), nastawiony na premiowanie stabilności, zakłada ewolucyjne pokonywanie przez urzędnika kolejnych szczebli kariery zawodowej przez cały okres jego aktywności zawodowej; model drugi – zwany

³⁴ Zob. J. Kurczewski, *Brytyjska walka o standardy życia publicznego*, [w:] *Administracja publiczna: wyzwania...*, s. 418 i n.

pozycyjnym (stanowisk albo otwartym), jest bardziej elastyczny, rynkowy, wykorzystuje niejednokrotnie instrumenty kontraktowania na określony czas lub do wykonania jasno sprecyzowanego zadania oraz dopuszcza przemieszczanie się pracowników między biznesem i służbą publiczną³⁵. Zauważyć należy, że służba cywilna w państwach europejskich w widoczny sposób przechodzi od – nadal jeszcze dominującego – modelu awansowego (karier) do modelu pozycyjnego (stanowisk). Drugie z tych rozwiązań, przyjęte m.in. w państwach skandynawskich, zdaje się lepiej służyć wypełnianiu zadań rządów w warunkach zmian, w szczególności zaś wzmacnia mobilność kadr i zachowuje zdolność reagowania w polityce kadrowej na szybko zmieniające się potrzeby, daje większe możliwości stymulowania jakości pracy wysokością płacy oraz zmniejsza zagrożenie szerzenia się partykularnych interesów grupy urzędników. W ostatnim czasie tendencje uelastyczniania prawa urzędniczego wprowadzane są nawet we Francji, która była „historyczną ojczyzną” systemu awansowego służby cywilnej.

W poszczególnych systemach kadrowych w administracji rządowej, w odpowiedzi na wzrastające wymagania, koryguje się sposób zróżnicowania statusu polityków i urzędników zawodowych oraz zasady ich wzajemnych relacji. Generalnie chodzi o to, by poprawić współdziałanie tych obu kategorii zawodowych, zachowując równocześnie odmiennność ich zadań, statusu, odpowiedzialności. Coraz wyraźniej dostrzega się, że formalne i funkcjonalne zróżnicowanie sytuacji polityków i urzędników zatrudnionych w rządzie i administracji rządowej nie powinno oznaczać izolacji. W coraz większej liczbie krajów członkowskich Unii Europejskiej tworzy się w strukturach rządowych grupę pośrednią między politykami na stanowiskach kierowniczych i klasycznymi urzędnikami służby cywilnej. Osoby zaliczone do tej grupy (m.in. stali sekretarze w poszczególnych ministerstwach i dyrektorzy departamentów) podlegają przepisom dotyczącym służby cywilnej, a równocześnie mogą otrzymać dymisję w przypadku zmiany rządu lub ministra. Taki

³⁵ Szerzej zob.: D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych: tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, przekł. A. Pawłowska, Łódź 2003 [wyd. oryg. 2003]; J. Czaputowicz, *Służba cywilna w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Administracja publiczna: wyzwania...*, s. 253 i n.; Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach europejskich: między tradycją a reformą*, przekł. J. Bojko, Łódź 2004 [wyd. oryg. 2004]; B. Kudrycka, *Zmiany w pozycji i statusie urzędników administracji publicznej: nowe wyzwania i trendy*, [w:] *Administracja publiczna: wyzwania...*, s. 277 i n.; G. Rydlewski, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 83 i n.; tegoż, *Służba cywilna w Polsce: przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001; *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. 27 country profiles*, Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, Paris 2008.

płynny sposób przejścia od stanowisk ściśle politycznych do stanowisk ściśle administracyjnych jest charakterystyczny zwłaszcza dla Francji i Niemiec³⁶.

W przypadku urzędników zawodowych, kluczowe znaczenie nadaje się zasadzie otwartego, konkurencyjnego naboru do pracy w administracji rządowej. Nawet jeśli w systemach pozycyjnych służby cywilnej otwartość rekrutacji na niektóre wyższe stanowiska w administracji jest ograniczona, przez dopuszczenie do ubiegania się o pracę tylko wyraźnie określonej kategorii kandydatów, to i w tych rozwiązaniach gwarantowana jest konkurencyjność postępowania rekrutacyjnego. Coraz więcej państw europejskich decyduje się na obsadzanie wyższych stanowisk urzędniczych w administracji rządowej w drodze konkursu.

W dziedzinie zarządzania pracownikami administracji rządowej zauważalną tendencją jest strukturalizowanie kadr wokół zadań, a nie – co było jeszcze niedawno powszechnym zjawiskiem stosowanym – wokół podziałów branżowych. Dużą wagę przywiązuje się do szkoleń wewnętrznych, określania indywidualnych ścieżek kariery zawodowej oraz okresowych ocen i samoocen poszczególnych pracowników i zespołów pracowniczych. Szkolenia, w tym także specjalne programy przeznaczone dla wyższej kadry urzędniczej w ramach wewnętrznego szkolnictwa urzędniczego, traktowane są jako niezbędny element odnawiania zdolności do działania w zmieniających się warunkach. Indywidualną i zespołową samoocenę łączy się z uświadamianiem pracownikom priorytetów działania, strategii w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania oraz powiązań między zadaniami, działaniami operacyjnymi i wynikami. Coraz częściej próbuje się też opracowywać i wdrażać indywidualne i zespołowe plany doskonalenia działania. Nową tendencją, występującą już w wielu państwach, głównie tych, w których funkcjonuje system pozycyjny służby cywilnej, jest zatrudnianie na podstawie kontraktów czasowych lub zadaniowych, z jednoczesnym ograniczaniem maksymalnego okresu zatrudnienia na tym samym stanowisku pracy. Ma to wzmacniać motywację pracowników do osiągania dobrych wyników w pracy oraz przeciwdziałać rutynie i alienacji urzędniczej. Coraz częściej uznaje się jednak, że zjawisko pełnego urynkowienia polityki kadrowej ma nie tylko dodatnie, ale i ujemne strony. W następstwie nowych rozwiązań pojawia się bowiem ryzyko nieutożsamiania się urzędników z misją administracji rządowej i inte-

³⁶ Zob. B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998; G. Rydlewski, *Polityka i administracja...*, s. 89; *Top Public Managers in Europe. Management and Working Conditions of Senior Civil Servants in European Union Member States*, (eds.) H. Kuperus, A. Rode, European Institute of Public Administration, Maastricht 2008; *Bureaucratic Elites in Western European States*, (eds.) E.C. Page, V. Wright, New York 1999.

resem publicznym. Coraz powszechniej wykorzystuje się rozwiązanie polegające na powiązaniu poziomu wynagrodzenia z ocenami i wynikami pracy. Stopniowo odchodzi więc w przeszłość bezwzględne uzależnianie wynagrodzenia od zajmowanego stanowiska, posiadanego stopnia w hierarchii urzędniczej i stażu pracy. W strukturze wynagrodzeń urzędników wzrasta znaczenie premii uzależnionych od wyników pracy mierzonych stopniem osiągnięcia założonych celów, co jest powiązane z klasyfikacją kompetencji zawodowych, opisem poszczególnych stanowisk pracy i wartościowaniem pracy³⁷. Wzrasta znaczenie przypisywane uświadamianiu i upowszechnianiu etosu służby publicznej. Z jednej strony pomaga to przyciągnąć do pracy w administracji najbardziej wartościowe jednostki, z drugiej zaś strony służy wyzwoleniu swoistej samodyscypliny i samokontroli pracowników urzędów rządowych. Umacnianie etosu służby cywilnej łączy się z wyraźnym określaniem standardów etycznych obowiązujących w administracji rządowej.

Ekonomizacja działań rządów

Rządzenie jest ze swojej istoty działalnością praktyczną i jako takie podlega ogólnym zasadom odnoszącym się do wszystkich zachowań celowych i świadomych o charakterze sprawczym. Przy wszystkich ograniczeniach i trudnościach, których nastrocza wcielanie w czyn tej zasady, skuteczność i ekonomiczność działań stają się w coraz większym stopniu podstawą ocen funkcjonowania rządów. Następnym jest poszukiwanie rozwiązań mających poprawić jakość i sprawność działania oraz zwiększyć jego efektywność i skuteczność. Towarzyszy temu przyjęcie założenia, że zmienność i konfliktowość sfery publicznej jest jej cechą stabilną, a tym samym trwałym wymaganiem staje się posiadanie instrumentów stałego przeorientowania proinnowacyjnego oraz dysponowanie stale doskonalonymi narzędziami zarządzania kryzysowego.

Coraz częściej ma miejsce uelastycznianie rządowych rozwiązań instytucjonalnych oraz wyodrębnianie podmiotów mających realizować zadania polityczne i wykonawcze, powiązane ze zlecaniem części zadań pozarządowym strukturom, w tym podmiotom prywatnym oraz z ograniczaniem zaangażowania wykonawczego podmiotów rządowych. Zmniejszanie obsady kadrowej i ukierunkowywanie ministerstw na wykonywanie funkcji programowania i kontrolowania przy równoczesnym usuwaniu poza ich struktury

³⁷ Zob. *Narzędzia motywacyjne w służbie cywilnej: podręcznik dobrych praktyk* (Finlandia, Niemcy, Szwecja), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

organizacyjne funkcji ściśle realizacyjnych. Kształtowany jest zróżnicowany układ instytucjonalny (obejmujący urzędy, agencje oraz – częściowo – podmioty prywatne) dla wykonywania funkcji ściśle realizacyjnych, przy wprowadzaniu zasady uzyskiwania przez te podmioty zleceń na zasadzie konkurencji (Dania, Finlandia, Szwecja, Wielka Brytania). W ślad za dywersyfikacją podmiotów programowania i wykonawstwa, pojawiają się dość ostrożne próby kontraktowania zadań w ramach samej administracji rządowej (przede wszystkim w Wielkiej Brytanii i Szwecji).

Ekonomizacja działań powiązana zostaje z zastępowaniem finansowania celów finansowaniem wyników oraz z poszukiwaniem rozwiązań mających poprawić jakość i sprawność działania, a także zwiększyć jego efektywność i skuteczność. W większości państw nie jest to jednak proces zbyt zaawansowany, nadal bowiem podstawowe narzędzia w tej dziedzinie, w tym przede wszystkim budżety, wiążą nakłady z celami. Budżety zadaniowe, w których środki są skorelowane z rezultatami, stanowią wciąż jeszcze bardziej ideę niż powszechną praktykę. W funkcjonowaniu rządów pojawiają się próby wykorzystywania metod oraz procedur znanych i stosowanych przez podmioty gospodarcze³⁸. Idąc tym tropem, wdraża się ideę nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*)³⁹, która akcentuje znaczenie zbiorowego procesu decyzyjnego oraz rekomenduje się wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań wykonawczych. Relacje nakazowo-rozdzielcze usiłuje się za pomocą tych rozwiązań zastępować więzami właściwymi dla stosunków przełożony – menedżer, zaś hierarchiczne układy branżowe, charakterystyczne dla administracji państwowej, próbuje się uzupełniać zespołami ukształtowanymi w sposób sieciowy, złożonymi z osób wywodzących się z różnych jednostek organizacyjnych, budowanymi po to, by wykonać ściśle określone zadania. W zależności od przyjętego modelu zarządzania, kładzie się nacisk na inwencję i zdolności kadry kierowniczej (traktowanej jako kluczowy element systemu) lub podkreśla się rolę mechanizmów rynkowych, obejmujących konkurencyjny charakter i swobodę kontraktów w zakresie zadań publicznych⁴⁰.

³⁸ Zob. P. Hensel, *Transfer wzorców zarządzania: studium organizacji sektora publicznego*, Warszawa 2008.

³⁹ Zob. *Nowe metody zarządzania...*, Warszawa 2009 (tam też obszerna literatura europejska dotycząca tego zagadnienia).

⁴⁰ B. Guy Peters, *The Future...*, s. 23 i n.

Uzupełnianie formalnej kontroli merytoryczną ewaluacją

Coraz częściej ma miejsce uzupełnianie, tradycyjnej kontroli ewaluacją, połączoną z rozbudową wewnętrznych mechanizmów badania jakości rządowych procesów decyzyjnych oraz kształtowaniem profesjonalnych systemów zarządzania jakością działań rządowych. W sferze kontroli kryteria formalne (związane z badaniem legalności w zakresie treści, formy i procedury) są coraz częściej uzupełniane o wskaźniki dotyczące jakości uzyskanych wyników. Podstawą oceniania wartości działań staje się coraz częściej analiza uzyskanych wyników (w tym porównywanie osiągniętych efektów bezpośrednich i długofalowych z zakładanymi celami), a nie siła upoważnienia lub ranga celu. Do ewaluacji wykorzystuje się niejednokrotnie specjalistyczne podmioty zewnętrzne. Wdraża się programy zarządzania przez analizę wyników. I w tym przypadku nie ulega już wątpliwości, że pełne przejęcie mechanizmów świata biznesu nie jest jednak możliwe, gdyż rządzenia nie da się oprzeć na monopolu dwóch kategorii: zysku i straty, tym samym zaś nie znajduje pełnego zastosowania w tej sferze aktywności zasada finansowania wyłącznie wyników a nie celów.

Podejmowane są próby definiowania i mierzenia jakości i efektywności usług publicznych⁴¹. Jako punkt odniesienia przy wartościowaniu działań rządowych przyjmowane są coraz częściej kryteria ogólnej jakości TQM i powszechna metoda oceny CAF⁴². Fundamentalne znaczenie w tej dziedzinie uzyskuje precyzyjne określanie celów i standardów działań oraz rachunek kosztów. Wspólna Metoda Oceny CAF stanowi narzędzie kompleksowego zarządzania jakością, które oparte jest na „założeniu, że osiągnięcie pożądanych rezultatów działań organizacji, obywateli/konsumentów, pracowników i społeczeństwa zależy od jakości przywództwa, wpływającego na politykę i strategię, pracowników, relacje międzyludzkie, zasoby i procesy”⁴³.

⁴¹ Zob.: M. Bratnicki, *Pomiar efektywności organizacji świadczącej usługi publiczne*, [w:] *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2009, s. 335 i n.; W. Misiąg, *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2004 nr 1 (specjalny), s. 62 i n.

⁴² Zob. szerzej T. Buchacz, S. Wysocki, *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, [w:] *Administracja publiczna: wyzwania...*, s. 19 i n.

⁴³ *Wspólna metoda oceny: doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*, przekł. I. Sikorska, Warszawa 2008.

Specjalne rozwiązania dla potrzeb wybranych sytuacji i procedur decyzyjnych mające uaktywnić i dobrze wykorzystać wszystkie dostępne zasoby

Wychodząc z założenia, że potencjał państwa jest wypadkową działania jego instytucji oraz stosunków między państwem i społeczeństwem⁴⁴, rządy podejmują coraz częściej świadome działania zmierzające do uaktywnienia zasobów rządu, rezerw, które mogą być wykorzystane do wzmocnienia tradycyjnych możliwości sprawczych rządzących i zmniejszenia deficytu podstawowych zasobów. Rządy szukając tych rezerw: po pierwsze – stawiają na możliwości tkwiące we wspólnotach lokalnych i regionalnych (co znajduje odzwierciedlenie w dekoncentracji i decentralizacji); po drugie – próbują lepiej organizować działania własne i sięgać po nowe technologie (traktowane jako instrument ograniczania braków w sferze pozyskiwania informacji i kreatywnego zarządzania informacjami oraz w dziedzinie kontaktów wewnątrzsystemowych); po trzecie – organizują konsultacje społeczne (traktowane jako instrument ograniczania deficytu wiedzy o nastrojach i opinii społecznej); po czwarte – zawierają porozumienia społeczne i polityczne (traktowane jako instrument wzmocnienia politycznej siły struktur rządowych); po piąte – uruchamiają różne formy partnerstwa publiczno-prywatnego (traktowane jako instrument zwiększania zasobów finansów publicznych).

W działaniach rządów testuje się różnorodne rozwiązania mające na celu jak najlepsze wykorzystanie potencjału organizacji międzynarodowych i ponadpaństwowych do rozwiązywania problemów istotnych dla danego państwa, w tym dla wzmocnienia pozycji danego państwa w negocjacjach i przetargach na arenie międzynarodowej. Chodzi tu zwłaszcza o próby zwiększenia zasobów politycznych i ekonomicznych danego państwa w wyniku członkostwa w Unii Europejskiej. Rządy zdecydowanie rezygnują ze strategii samowystarczalności i wyraźnie angażują się na poziomie ponadpaństwowym⁴⁵.

Kształtowane są specjalne rozwiązania instytucjonalnych, proceduralnych i kadrowych na użytek relacji z Unią Europejską, wykorzystania potencjału organizacji międzynarodowych i ponadpaństwowych dla rozwiązywania problemów istotnych dla danego państwa oraz sytuacji nadzwyczajnych i kryzysowych.

⁴⁴ Szerzej zob. T. A. Börzel, *Nowe Metody Zarządzania a rozszerzenie Unii Europejskiej – paradoks podwójnej słabości*, [w:] *Nowe metody zarządzania w państwach Unii...*, s. 78 i n.

⁴⁵ Zob. szerzej J. Czaputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, [w:] *Administracja publiczna: wyzwania...*, s. 137 i n., oraz K. Zukrowska, *Globalizacja jako determinant nowego bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Globalna gospodarka – lokalne społeczeństwo*, (red.) J. Osiński, Warszawa 2001, s. 250 i n.

W strategii organów wykonawczych państw członkowskich Unii Europejskiej przyjmuje się założenie, że zdolność do skutecznego rządzenia musi być nieustannie odtwarzana w sposób uwzględniający zachodzące zmiany. Przy proinnowacyjnym ukierunkowaniu aktywności rządów, na uwagę zasługuje umacnianie gospodarki opartej na wiedzy oraz przemyślenie roli wiedzy w rządzeniu, zgodnie z zasadą, że „władza najwyższej jakości pochodzi z zastosowań wiedzy”⁴⁶. W podejściu do ryzyka i innowacji, coraz częściej przyjmowana jest przez rządy koncepcja zarządzania na granicy porządku (stabilności) i chaosu (zmiany) w miejsce działań preferujących w sposób bezwzględny stabilność. Uruchamiane są mechanizmy permanentnego diagnozowania i analizy ryzyka.

Zmiany modernizacyjne w rządzie i administracji rządowej w Polsce na tle tendencji w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej

Złożony kontekst zmian modernizacyjnych w rządzeniu w Polsce

Refleksja bilansująca przebieg procesów zachodzących w Polsce w ciągu ostatnich 20 lat w sferze kształtowaniem systemu i działalności rządowej ma już swoją bogatą literaturę⁴⁷. Nie jest zadaniem tego opracowania szczegółowe analizowanie i wartościowanie poszczególnych działań programowych i organizacyjnych podejmowanych w ramach rządzenia w Polsce, ani też bilansowanie wkładu kolejnych rządów w proces niezbędnej modernizacji. Nawet jednak zmierzając tylko do przedstawienia uogólniających ocen dotyczących porównania zmian modernizacyjnych w rządzie i administracji rządowej w Polsce z przekształceniami dokonującymi się w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, odnotować trzeba na wstępie, że dla okre-

⁴⁶ A. Toffler, *Zmiana władzy...*, s. 40.

⁴⁷ Zob. – w ujęciu monograficznym – m.in.: *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989-1996*, (red.) M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998; W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2004; G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000; *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006; a także – w zakresie analizy poszczególnych aspektów rządzenia – R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007; G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002; *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, (red.) M. Grzybowski, Warszawa 2006.

su ostatnich dwudziestu lat charakterystyczne były zasadnicze, często skoncentrowane w czasie, wieloelementowe, wzajemnie powiązane zmiany, jakie dokonywały się w kraju, na arenie międzynarodowej oraz w relacjach Polski z zagranicą. Był to czas naruszonej równowagi. Dynamika zdarzeń wynikała z konieczności zmian systemowych związanych z przewartościowaniami ustrojowymi oraz z potrzeby równoległych przekształceń warunkowanych kierunkami ewolucji sytuacji na świecie i w innych państwach.

Zauważyć trzeba w szczególności, że aktywność rządu odbywała się po przełomie politycznym w 1989 r.: po pierwsze – w różnych porządkach konstytucyjnych, przy czym zasadnicze znaczenie miało w tym kontekście uchwalenie Konstytucji RP w 1997 r.; po drugie – pod wpływem zróżnicowanych koncepcji politycznych rządu, wśród których nie zabrakło anachronicznych prób ideologizacji, etatyzacji i centralizacji sfery publicznej; po trzecie – w ścisłych związkach z kształtem sceny politycznej, dla którego charakterystyczne były (i są w dużej mierze nadal) znaczna zmienność, duże zróżnicowanie oraz nagromadzenie tendencji konfrontacyjnych; po czwarte – pod wpływem impulsów wynikających najpierw z polskiej aplikacji, a następnie z członkostwa Polski w Unii Europejskiej i innych strukturach międzynarodowych i międzypaństwowych (w tym Radzie Europy i OCDE).

Znaczna zbieżność kierunków zmian w Polsce i innych państwach demokratycznych Europy

Zestawienie działań podejmowanych w ramach kształtowania maszyny i procedur rządowych w Polsce na tle tendencji rejestrowanych i uznawanych za wartościowe w tej dziedzinie współcześnie w innych współczesnych, demokratycznych państwach Europy prowadzić musi do wniosku, że mamy w tym przypadku istotne pola zbieżności. Wydaje się uzasadnione sformułowanie opinii, że w sferze doktryny, rozwiązań organizacyjnych i funkcjonalnych kierunki zmian rządowych w Polsce po 1989 r., w dużej mierze odpowiadały współczesnym standardom i wymaganiom rządu. Chociaż nie ulega równocześnie wątpliwości, że owych standardów rządzący musieli się uczyć na bieżąco, sami się przy tym przekształcając⁴⁸, a także, że niejednokrotnie w tej dziedzinie dawały (i dają nadal) o sobie znać stare przyzwyczajenia oraz ograniczenia kultury politycznej.

⁴⁸ Zob. A. Materska-Sosnowska, *Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej – dostosowanie syndykatu władzy do zasad demokracji parlamentarnej*, Warszawa 2006.

Ocena taka wymaga zastrzeżenia, że przy porównaniach ważne są w tym przypadku w większym stopniu same tendencje i kierunki niż konkretne stany urzeczywistnienia określonych celów. Te ostatnie są bowiem w dużej mierze uzależnione od tradycji poszczególnych państw, a w szczególności od stopnia zaawansowania w tych krajach procesów kształtowania się: po pierwsze – zdecentralizowanego, policentrycznego, funkcjonującego w układzie sieciowym społeczeństwa; po drugie – doktryny zdecentralizowanego i zdecentralizowanego, samoograniczającego się państwa pomocniczego; po trzecie – mechanizmów rządzenia, w których dominująca pozycja państwowej władzy hierarchicznej oraz legitymizacja przez przymus, monopole, zakazy i nakazy zastępowane są przez oddziaływanie kontekstowe, standaryzację, proceduralizację, zbiorowe przetargi i koordynację; po czwarte – koncepcji działania rządów, w której miejsce wymuszania zachowań, bezpośredniego zarządzania i ukierunkowania na stabilizację zajmują rozwiązania premiujące elastyczność i pozwalające uruchomić zasoby rządzenia tkwiące w wiedzy, autorytecie i zaufaniu, partnerstwie, partycypacji i innowacyjności. Uwaga powyższa wymaga tu przypomnienia w sytuacji, gdy w niejednej analizie działań rządów w III RP spotkać można oceny abstrahujące od społecznych, politycznych i gospodarczych warunków działania tych rządów. Autorem takich analiz trzeba z całą mocą przypomnieć stanowisko politologów podkreślających, że analiza procesów rządowych nie może pominąć warunków funkcjonowania rządowych egzekutyw, gdyż „gabinety działają zawsze w historycznie ukształtowanych kontekstach społecznych, które określają granice realnych możliwości osiągnięcia preferowanych celów”⁴⁹.

Przesłanki ogólnie pozytywnej oceny zmian w sferze rządzenia w Polsce

Osnową obiektywizowania ocen w analizowanej tu dziedzinie może być odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu działania podejmowane przez poszczególne rządy w Polsce służy – razem wzięte – zwiększeniu zdolności blokowania napięć w maszynie rządowej, których podstawowymi elementami są trudności i ograniczenia: po pierwsze – w pozyskiwaniu i zarządzaniu informacjami w czasie rzeczywistym; po drugie – w kształtowaniu jednolitego programu rządu i przekształcaniu celów ogólnych w konkretne plany i harmonogramy działań; po trzecie – w zagwarantowaniu integralno-

⁴⁹ *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, (red.) A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1999, s. 141.

ści systemu rządzenia w sytuacjach przeciążenia wynikającego z kryzysów oraz nadmiaru rozbieżnych oczekiwań i żądań; po czwarte – w wyzwalaniu synergii w systemie rządzenia pozwalającej wykorzystać fakt, że równolegle działają w tym systemie liczne organy, urzędy i inne podmioty instytucjonalne, których praca powinna być merytorycznie i logistycznie skoordynowana; po piąte – w zapewnieniu implementacji podjętych decyzji i monitorowaniu ich wyników.

We wszystkich tych dziedzinach podejmowane są działania, które mają na celu poprawę istniejącej sytuacji i zbliżenie istniejących rozwiązań do standardów właściwych demokratycznym państwom Europy. Równocześnie dostrzec jednak można niejednokrotnie prawidłowość, że tworzone w tym celu rozwiązania prawne rangi konstytucyjnej i ustawowej często nie znajdują właściwego wykorzystania w praktyce. Niektóre istotne mechanizmy poprawy „odnalezienia się” polskiego rządu i administracji rządowej w nowej sytuacji wynikającej z kształtującego się modelu rządzenia są stałym elementem zapowiedzi, które jak dotychczas nie znalazły przeniesienia do sfery praktyki. Jako przykłady wskazać można kompleksową informatyzację sfery rządzenia i administrowania, wykorzystanie instrumentów budżetu zadaniowego (który znalazł się już w 2009 r. w regulacjach ustawowych finansów publicznych), szersze sięgnięcie do zadaniowego organizowania zespołów wykonawczych, czy też wprowadzenie aktywizujących systemów wynagrodzeń kadr rządowych.

Rozwiązania dotyczące struktury, składu i podziału kompetencji w ramach Rady Ministrów obowiązujące na przełomie 1989 i 1990 r. były wypracowane w zupełnie innych warunkach politycznych i gospodarczych. Struktura rządu miała układ branżowy, kompetencje poszczególnych członków gabinetu, w tym Prezesa Rady Ministrów nie były dostatecznie i precyzyjnie określone oraz skoordynowane. Kształt instytucjonalny rządu w swoich podstawowych elementach (związanych z działami administracji państwowej) aż do jesieni 1996 r. stanowił powielenie sytuacji ukształtowanej jeszcze w latach 1987-1998.

Na okres ostatnich dwudziestu lat w Polsce przypadło wypracowanie nowych rozwiązań instytucjonalnych i funkcjonalnych w maszynie rządowej. W dziedzinie organizacji Rady Ministrów najważniejszymi elementami było: wyraźne wzmocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów jako kierownika prac rządu; jasne określenie uprawnień i obowiązków ministrów jako uczestników prac rządu; uelastycznienie struktury gabinetu oraz określenie zasad reprezentowania rządu wobec innych organów. Reforma rządu zapoczątkowana w 1996 r. przyniosła nowe, obowiązujące do dnia dzisiejszego, rozwiązania systemowe w zakresie kształtowania składu Rady Ministrów.

Sięgająca w Polsce 1918 r. tradycja tworzenia poszczególnych urzędów ministrów odpowiadających za poszczególne działy administracji uznana została za przeszkodę w dostosowywaniu składu rządu do szybko zmieniających się potrzeb wynikających z procesu transformacji. Stworzono w związku z tym mechanizmy elastycznego kształtowania składu gabinetu. Obejmowały one przepisy o ministrach zadaniowych (z zakresem zadań wyznaczanych przez Prezesa Rady Ministrów) oraz regulacje pozwalające na określanie – w ramach wyznaczonych przez ustawę – przez Prezesa Rady Ministrów szczegółowego zakresu zadań ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji. W praktyce ustawowe regulacje „uelastyczniające” strukturę rządu oraz wprowadzające zasadę, że ministerstwa tworzone są podstawie rozporządzeń Rady Ministrów wykorzystano dopiero w 1999 r.

Dla organizacji systemu rządowego istotne znaczenie miało opracowanie w 1995 r. i wprowadzenie na przełomie lat 1996/97 reformy centrum administracyjnego i gospodarczego rządu⁵⁰. Praktyka funkcjonowania innych rządów państw demokratycznych wskazuje, że istnienie sprawnego centrum rządu stanowi nieodzowny warunek właściwego wykonywania zadań przez gabinety ministrów. Stan istniejący w tej dziedzinie w Polsce nie odpowiadał występującym potrzebom. W istocie Urząd Rady Ministrów stanowił pozostałość rozwiązań pasujących do ustroju politycznego opartego na kierowniczej roli PZPR w stosunku do rządu, który w ramach przełomu 1989 r. przeszedł do historii. Urząd Rady Ministrów był pozbawiony struktur mogących wspomóc premiera i Radę Ministrów w programowaniu prac. Miał pomieszczone funkcje z zakresu organizacji prac gabinetu ministrów i wykonywania zadań w zakresie działów administracji rządowej, które w różnych okresach historycznych uznane zostały za szczególnie ważne lub złożone (w tym działu administracja publiczna i działu wyznania religijne). Potrzebę zmian w tej dziedzinie dostrzegały rządy funkcjonujące w latach 1989-1993, jednak szybka rotacja tych rządów nie stwarzała warunków dla doprowadzenia procesu decyzyjnego w tym zakresie do finału⁵¹. Przełomowe znaczenie dla ukształtowania w polskim rządzie narzędzi „administracji na rzecz rządzenia” miało utworzenie w 1997 r., w miejsce Urzędu Rady Ministrów,

⁵⁰ Szerzej zob. G. Rydlewski, *Problemy reformy rządu i administracji rządowej w okresie przemian społeczno-politycznych w Polsce w latach 1989-1998*, [w:] *Państwo – Demokracja – Samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, (red.) T. Mołdawa, Warszawa 1999, s. 117 i n.

⁵¹ Zob. *Wstępne założenia przebudowy administracji publicznej*, Zespół do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej, Warszawa 1992 oraz H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 228 i n.

Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, co połączone zostało z pozbawieniem tej struktury kompetencji władczych i wyprowadzeniem poza nią większości funkcji, które nie były związane bezpośrednio z obsługą Rady Ministrów i premiera.

Przy analizie rozwiązań modernizujących w Polsce sferę wykonawstwa w dziedzinie zadań publicznych nie można pominąć stworzenia podstaw dla lepszego wykorzystania potencjału podmiotów pozarządowych. Znalazły one się m.in. w ustawie z 27 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. I w tym przypadku praktyczne doświadczenia w wykorzystaniu tych mechanizmów wykonywania zadań publicznych wyglądają dość skromnie na tle europejskim⁵².

Ograniczenia pozytywnej oceny zmian w rządzeniu w Polsce

W kontekście zmian zachodzących w strukturach rządowych licznych państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym szczególnie w Wielkiej Brytanii i Szwecji, nie da się jednoznacznie pozytywnie podsumować zdarzeń w relacjach między ministerstwami i innymi wykonawczymi podmiotami administracji rządowej na poziomie centralnym. Z jednej bowiem strony – co odzwierciedla dominującą tendencję europejską – w wielu przypadkach wyłączano z ministerstw, w formie urzędów i agencji rządowych, narzędzia wykonawcze, z drugiej jednak strony nie jest to do chwili obecnej w niezbędnym zakresie powiązane z kształtowaniem znanego z innych państw modelu opartego na zmniejszaniu obsady kadrowej i ukierunkowaniu ministerstw na realizację funkcji programowania i kontrolowania. Co więcej, od jesieni 2001 r. ponownie bardziej atrakcyjna okazywała się dla decydentów rządowych koncepcja ministerialnych molochów wykonawczych. Taki stan powodował, a w dużej mierze powoduje do dnia dzisiejszego, napięcia kompetencyjne między ministerstwami i rządowymi urzędami centralnymi i agencjami.

a. Jako niepowodzenie rządów w Polsce uznać trzeba brak dostatecznej determinacji w zakresie rozwoju w strukturze centrum rządu silnego ośrodka analitycznego i studyjnego. Obserwacja działań rządów w innych krajach wskazuje jednoznacznie, że właściwie ukształtowany ośrodek anali-

⁵² Zob.: K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie: cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa 2010; K. Kietliński, *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 2010; M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Warszawa 2010.

tyczny, nieraz pracujący również na potrzeby opozycji parlamentarnej, stanowi ważne narzędzie wspomagające rządzenie. W czasie reformy z połowy lat dziewięćdziesiątych, w miejsce, stworzonego na gruzach Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, Centralnego Urzędu Planowania, powołane zostało Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, które zgodnie z ustawą miało opracowywać raporty, analizy, oceny oraz informacje dotyczące strategicznych zagadnień społecznych, gospodarczych oraz instytucjonalnych, w tym także w kontekście ich międzynarodowych uwarunkowań, jak również procesu integracji z Unią Europejską. W założeniu RCSS miało wspierać premiera i rząd w sprawach programowania oraz prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego, jak również przestrzennego zagospodarowania kraju oraz analizować zgodność treści i przebiegu realizacji programów krótkoterminowych i średnioterminowych z programami strategicznymi. Inicjatorom tej zmiany nie starczyło już jednak siły politycznej dla zagwarantowania właściwego wykorzystania ukształtowanego rozwiązania. Ta, dobrze przygotowana kadrowo i logistycznie do wykonywania swoich zadań, jednostka organizacyjna stała się bowiem w znacznym stopniu mało przydatna w procesach decyzyjnych w sytuacji, gdy kierownictwo jej powierzano przez długi czas (w ramach koncepcji mniej ważnego „łupu koalicyjnego”) przedstawicielowi ugrupowania innego niż to, z którego wywodził się premier. W sposób oczywisty ograniczało to możliwość wykorzystania RCSS w działaniach programowych i decyzyjnych Prezesa Rady Ministrów. Zainicjowane w 2003 r. prace zmierzające do przekształcenia RCSS w Narodowe Centrum Studiów Strategicznych nie spotkały się z wystarczającym poparciem potrzebnym dla ich sfinalizowania. W 2006 r. RCSS całkowicie zniknął ze struktur rządu. W ograniczonym zakresie jego funkcje przejął minister właściwych w zakresie rozwoju regionalnego. W efekcie Polska jest obecnie jednym z nielicznych państw, w których szef gabinetu nie ma znajdującego się w jego bezpośredniej bliskości profesjonalnego centrum studiów i analiz. Luki tej nie jest w stanie wypełnić Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów oraz jednostki organizacyjne KPRM. Nie ulega wątpliwości, że jednym z kierunków modernizacji maszyny rządowej w Polsce powinno stać się ukształtowanie silnego ośrodka studiów strategicznych oraz studiów i analiz, wspomagającego merytorycznie Prezesa Rady Ministrów w zakresie programowania strategicznego oraz w szczegółowym wartościowaniu inicjatyw, projektów i działań ministrów, dysponującego niezbędnym zapleczem merytorycznym i logistycznym, znajdującego się w bieżących sformalizowanych kontaktach z pozarządowymi podmiotami naukowymi i jednostkami badawczymi.

Trudno uznać za dokończony projekt modernizacji struktury terytorialnej państwa oraz stan relacji między administracją rządową i samorządową. Zbyt liczne, a tym samym słabe powiaty, brak regulacji w dostatecznym stopniu uwzględniających specyfikę dużych miast i zespołów miejskich, brak dostatecznie klarownych relacji między podmiotami administracji rządowej i samorządowej w województwie to tylko niektóre okoliczności, które składają się na nadal niewykorzystane w dużej mierze możliwości związane z decentralizacją państwa.

Jednym z problemów, którego rozwiązań poszukiwano intensywnie po 1989 r. było w Polsce dążenie do dostosowania rozwiązań w administracji rządowej i gospodarczej, do współczesnych wymagań oraz standardów rozwiniętych państw świata. W dużej mierze osiągnięciu tak sformułowanych celów służyła reforma Centrum Gospodarczego Rządu ukierunkowana na ograniczenie przez rząd funkcji redystrybucyjnych na rzecz działań regulacyjnych i kontrolnych⁵³. W ramach tej reformy dokonano kompleksowego uporządkowania prawa materialnego określającego zakresy i instrumenty działania organów i urzędów rządowych w dziedzinie polityki gospodarczej na podstawie kryterium funkcjonalnego a nie – co było charakterystyczne dla sytuacji przed reformą – w oparciu o podziały branżowe. W celu zwiększenia efektywności wykonywania funkcji właścicielskiej w stosunku do majątku Skarbu Państwa zadania te skoncentrowano w jednym urzędzie ministra skarbu państwa, oddzielając tym samym wykonywanie funkcji właścicielskich od funkcji regulacyjnych. Utworzono urzędy ministrów gospodarki i infrastruktury. Filozofię tych działań dobrze odzwierciedlono w ocenie stanu wyjściowego, zgodnie z którą: „Istniejący układ ministerstw i centralnych urzędów gospodarczych jest dysfunkcyjny i utrudnia transformację gospodarczą. Mechanizm koordynacyjny jest niedrożny i konfliktogenny, sprawność polityki makroekonomicznej jest ograniczona, procedury decyzyjne są wydłużone”, zaś kierunek zmian w centrum gospodarczym rządu wyznacza potrzeba: deetatyzacji, decentralizacji, konsolidacji, unifikacji z państwami OECD, wzmocnienia orientacji prorozwojowej oraz wdrożenia zasady równowagi sił i wzmocnionej kontroli⁵⁴.

Istotne znaczenie w działaniach modernizujących struktury administracji miały decyzje kształtujące podstawy instytucjonalne dla wzmocnienia praw obywateli w różnych dziedzinach szczegółowych. W tej grupie działań na uwagę zasługują przede wszystkim utworzenie: Państwowego Urzędu Nadzo-

⁵³ Szerzej zob. *Reforma Centrum Gospodarczego Rządu. Przesłanki, cele, kierunki*, (red.) J. Moniewicz, Warszawa 1995.

⁵⁴ Tamże, s. 5-6.

ru Ubezpieczeniowego oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W dużej mierze formą dostosowania sytuacji do standardów Unii Europejskiej było powołanie takich podmiotów instytucjonalnych jak: Inspekcja Transportu Drogowego, Urząd Lotnictwa Cywilnego, Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty. Wśród zmian instytucjonalnych przeprowadzonych w 1997 r. znajdowało się utworzenie Agencji Techniki i Technologii, której zadania skoncentrowano na promocji osiągnięć polskiej myśli badawczo-konstruktorskiej, wdrażaniu nowych opracowań oraz kojarzeniu partnerów krajowych z organizacjami i instytucjami zagranicznymi.

Pozytywne znaczenie należy natomiast przypisać wzmocnieniu wojewódzkiej administracji zespolonej, kosztem zmniejszania liczby podmiotów funkcjonujących w ramach rządowej administracji niezespolonej podległej bezpośrednio ministrom i kierownikom urzędów centralnych.

Zastane w 1989 r. mechanizmy decyzyjne rządu w istocie nie uwzględniały wymagań dochodzenia do rozstrzygnięć w warunkach zróżnicowania politycznego i programowego partnerów współtworzących rząd. Mechanizmy te w bardzo ograniczonym zakresie wychodziły też naprzeciw potrzebom wynikającym z partycypacyjnego trybu podejmowania decyzji w przestrzeni publicznej. Nie uwzględniały one nowych okoliczności wynikających w szczególności z przekształceń własnościowych w gospodarce oraz kształtowania się coraz silniejszego samorządu terytorialnego.

Dla dostosowywania mechanizmów decydowania rządowego do standardów współczesnych państw podstawowe znaczenie miało stworzenie mechanizmów rozstrzygania jak największej liczby spraw (w tym sporów i kontrowersji) i przygotowania do ostatecznych decyzji rządu w fazie przygotowania do posiedzeń Rady Ministrów. Na sygnalizowany tu proces składało się m. in.: unormowanie zasad tworzenia i funkcjonowania organów opiniotawczo-doradczych Rady Ministrów, w tym jej stałych komitetów (a następnie jednego stałego komitetu) oraz pełnomocników rządu, a także – połączona z uporządkowaniem i likwidacją martwych struktur – rozbudowa różnorodnych form współdziałania międzyministerialnego poza posiedzeniami Rady Ministrów. Podstawowe znaczenie dla dostosowania rozwiązań instytucjonalnych i funkcjonalnych w tej dziedzinie do współczesnych potrzeb miały przepisy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów⁵⁵, a także regulacje zawarte początkowo w uchwale nr 13 Rady Ministrów

⁵⁵ Z dniem 1 stycznia 2002 r. tytuł tej ustawy otrzymał brzmienie: ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów.

z dnia 25 lutego 1997 r. – Regulamin prac Rady Ministrów, a następnie umieszczone w uchwale nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów. Z perspektywy czasu, jako szczególnie przydatne dla poprawy koordynacji przygotowań decyzji rządowych uznać trzeba też utworzenie zarządzeniem nr 77 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2002 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów jako organu opiniodawczo-doradczego w sprawach należących do zakresu działania Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Komitet ten zastąpił kilka funkcjonujących wcześniej komitetów tematycznych, których działanie nie stanowiło dostatecznej gwarancji uzgodnień w gronie członków gabinetu przed posiedzeniami decyzyjnymi Rady Ministrów.

W latach dziewięćdziesiątych sięgnięto w decydowaniu rządowym w sprawach publicznych w stopniu nieobecny wcześniej po możliwości wynikające z wdrażania zasady rozstrzygania spraw społecznie istotnych przez porozumiewanie się zainteresowanych stron. W ramach tych działań powołano w lutym 1994 r. Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych, jako płaszczyznę negocjacji i porozumienia między rządem a organizacjami pracowników i pracodawców. Dla stworzenia warunków do włączenia podmiotów niepaństwowych do decydowania o sprawach poszczególnych środowisk istotne znaczenie miał proces odradzania różnorodnych form samorządu, w tym (przy zaangażowaniu środków budżetu państwa) samorządu rolników, w formie izb rolniczych oraz gospodarczych związków branżowych i producenckich. W ostatnich latach zauważyć trzeba jednak dość znaczne ograniczenie w sięganiu w Polsce do rozstrzygania w trybie dialogu społecznego.

Oddzielnej oceny wymagają rozwiązania instytucjonalne i proceduralne, które wypracowano w Polsce w ostatnim okresie w dziedzinie zarządzania kryzysowego oraz w kwestiach dotyczących udziału naszego kraju w Unii Europejskiej. W obu przypadkach na merytoryczne oceny przyjętych rozwiązań (w tym usytuowania od 2010 r. narzędzi koordynacji polityk europejskich w zapleczu ministra spraw zagranicznych) wymagają jeszcze spokojnej obserwacji.

Bez względu na rozmiar działań, które zostały wykonane w Polsce w ostatnich latach w celu dostosowania mechanizmów rządzenia do współczesnych wymagań ocenić trzeba, że rozwiązania instytucjonalne, funkcjonalne i kadrowe w rządowym segmencie władzy wykonawczej wymagają nadal modernizacji, ukierunkowanej na większą sprawność, skuteczność, jakość i efektywność działania. Obecne rozwiązania w licznych bowiem elementach są wynikiem zmian nakładających się na siebie, częściowych, odzwierciadla-

jących zróżnicowane tradycje, interesy oraz koncepcje merytoryczne. Dal-
sza modernizacja rządowego segmentu władzy wykonawczej stanowi ważną
rezerwę, której wykorzystanie może poprawić jakość rządzenia i zwiększyć
efektywność władzy wykonawczej w państwie przez jej konsolidację i ukierun-
kowanie na myślenie strategiczne oraz lepsze przygotowanie do: aktywiza-
cji, wzmacniania i wykorzystania wiedzy, aktywności społecznej i politycznej
oraz zasobów materialnych; zagospodarowania możliwości i ograniczania
napieć, jakie niosą demokratyzacja, informatyzacja, globalizacja, integracja
międzynarodowa, i mediatyzacja społeczeństw; kreatywnego funkcjonowania
w kształtującym się wielopoziomowym, wielopodmiotowym i wielopasmo-
wym modelu rządzenia oraz wykorzystania narzędzi działania sieciowego
w środowisku społeczeństwa informatycznego.