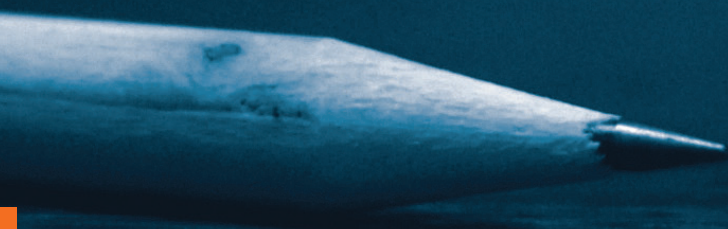




Rządzić państwem

Centrum decyzyjne rządu
w wybranych krajach europejskich

Leszek Skiba





Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27
00-029 Warszawa
tel./fax: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl

www.sobieski.org.pl

Leszek Skiba
Rządzić państwem.
Centrum decyzyjne rządu w wybranych krajach europejskich
Publikacja ukazuje się przy wsparciu i4ventures Sp. z o. o.
Wydanie I, Warszawa 2010
Nakład 1000 egz.
© Leszek Skiba, Warszawa 2010
© Instytut Sobieskiego, Warszawa 2010
ISBN 978-83-927691-8-7

Redakcja: Zespół IS
Korekta: Barbara Marcinkowska

Projekt: Piotr Perzyna
Okładka: Piotr Perzyna, fot. **allchemia**, www.allchemia.com.pl

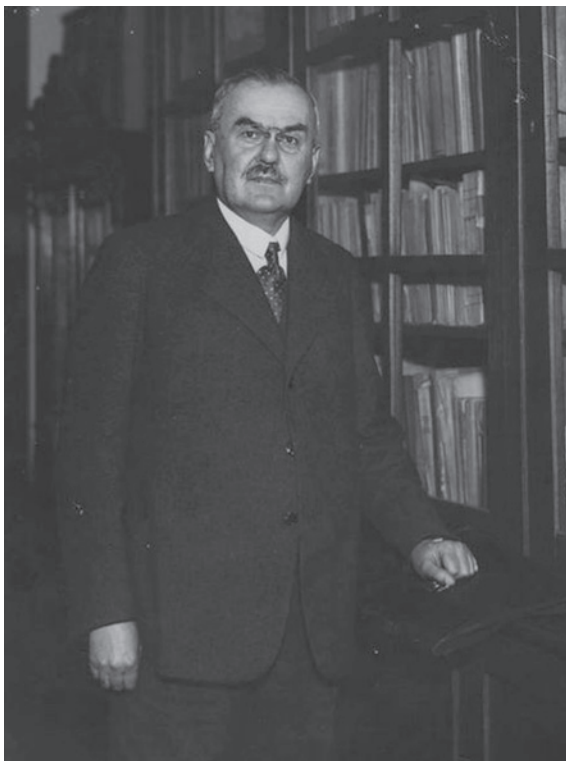
Rządzić państwem
Centrum decyzyjne rządu
w wybranych krajach europejskich
Leszek Skiba

Pamięci Grażyny Gęsickiej

Spis treści

	Wprowadzenie	7
<hr/>		
Rozdział 1.	Centrum rządu w krajach Zachodniej Europy	13
	Governance	15
	Governance jako odpowiedź	16
	Słabość rządu jako konsekwencja governance	19
	Reformy rządu: próby odzyskania władzy przez polityków	20
	Jak działa centrum rządu	21
	Polityzacja administracji	23
	Prezydencjalizacja polityki	26
<hr/>		
Rozdział 2.	Studium przypadku	
	– Wielka Brytania, Francja i Niemcy	31
	Wielka Brytania	31
	Francja	32
	Niemcy	36
<hr/>		
Rozdział 3.	Konsekwencje dla Polski	43
	Słaby rząd postkomunistyczny	44
	Nieskuteczne odpolitycznienie administracji	46
	Propozycje zmian	48
	Budżet zadaniowy jako instrument rządzenia	50
	Bibliografia	57

www.commonswikiimedia.org



Władysław Grabski.
Premier rządu RP w 1920 i 1923-25.
Autor reformy walutowej.

Wprowadzenie

Część europejskich państw potrafi skutecznie rozwiązywać pojawiające się problemy, inne zaś społeczeństwa tkwią w ciągłych sporach, a ich rządy nie mają wystarczającej siły, by efektywnie wprowadzić konieczne reformy. Ten problem widoczny jest wielu miejscach. W Estonii w trakcie obecnego kryzysu gospodarczego, obywatele zaakceptowali surowy program cięć budżetowych rządu, podczas gdy Grecy protestując, zablokowali cały kraj. Na ten temat powstało mnóstwo książek, raportów i opracowań. Część z nich odpowiedzi na to zagadnienie poszukuje w kulturze narodu oraz tradycji kształtującej mentalność społeczeństw. To dość oczywisty trop. Każdy może stwierdzić, że istnieje różnica między zdyscyplinowaniem społeczeństw skandynawskich a spontanicznością krajów Południowej Europy, Greków czy Włochów. To prawda, iż zachowania obywateli kształtują praktykę działania instytucji publicznych, wpływają na to, że formalne reguły w jednym kraju są surowo przestrzegane, a w innych omijane z fantazją. Jednak, jeśli uznamy, że tradycja, doświadczenia przeszłości i mentalność są czynnikami, które determinują działanie instytucji publicznych i nic nie da się zmienić lub poprawić bez ogólnonarodowego programu wychowania, to zgodzimy się na bardzo pesymistyczną prawdę. Mówi ona, że jedynym, co zmienić może każdy kraj, w tym Polskę, jest program wieloletniego, jeśli nie wielopokoleniowego edukowania i wychowywania obywateli, kształtowania postaw i zmiany mentalności. Wtedy musielibyśmy zaakceptować, że polityka jest taka jak jej obywatele i niewiele można w niej zmienić. Tymczasem, zmiany w krajach europejskich następują szybciej niż z pokolenia na pokolenie. Mentalność ludzi kształtuje postawy i praktykę działania instytucji, lecz również same instytucje i jednostki oddziałują na to, jak zachowuje się władzy i sami politycy.

Jeśli zatem poważnie potraktujemy współczesne studia nad instytucjonalizmem i teorią społecznego wyboru, to z przekonaniem można stwierdzić, że zmiana instytucji może jednak nastąpić szybciej niż w perspektywie dekad. Sam przełom 1989 roku był na tyle gwałtowny, zmieniający instytucje publiczne, gospodarkę i społeczeństwo, że daje dowody na możliwość zmiany również w najbliższych latach.

Tekst ten jest próbą odpowiedzi na pytanie, dlaczego część społeczeństw europejskich, posługując się własnym państwem, zachowuje się w sposób efektywny, (lepiej czy gorzej rozwiązuje rozmaite problemy gospodarcze lub społeczne), w innych zaś rząd napotyka na tak wiele oporów, że albo skazany jest na porażkę, albo symuluje tylko zmiany lub reformy. Próba odpowiedzi na to pytanie podjęta zostanie z założeniem, że sekret jednak tkwi w instytucjach, w sposobie praktycznego ich działania. Niezależnie od tego, jak wiele zależy od kultury i mentalności

narodu, lepiej podjąć próbę dotarcia do twardych faktów i zwrócić uwagę na to, co jest możliwe do rozpoznania i zastosowania w innym kraju. Tym właśnie są instytucje.

Jednym z najpopularniejszych współczesnych tematów, nad którymi debatują dziś eksperci od polityki i naukowcy, jest centrum rządu. Rozumiane jest na wiele sposobów, lecz generalnie dotyczy ono zbioru instytucji oraz reguł, które pozwalają politykom posiadającym władzę wykonawczą na skuteczne podejmowanie decyzji, rozpoznawanie wyzwań, trudności i problemów oraz efektywne wykonywanie decyzji za pomocą aparatu administracyjnego. Centrum rządu jest zatem pewnego rodzaju narzędziem, za pomocą którego szefowie rządu sprawują władzę. Im większy jest kraj, im więcej grup oddziaływania, interesu, grup społecznych i sił politycznych wpływa na politykę danego kraju, tym bardziej konieczne są instrumenty koordynacji, uzgadniania i efektywnego wprowadzania w życie decyzji. W dzisiejszej Europie batalię o wpływ na decyzje Unii Europejskiej nie wygrywają po prostu duże państwa, lecz te państwa, które mają skuteczny rząd i dodatkowo mają odpowiednią polityczną siłę. Porównanie pozycji Włoch i Francji wskazuje, że sam rozmiar nie jest czynnikiem przesądającym. To Francja jest jednym z dwóch liderów Europy, a nie Włochy.

Centrum rządu inaczej działa w Niemczech, inaczej we Francji, a jeszcze inaczej w Wielkiej Brytanii. Nie zawsze wypełnia swoje zadania efektywnie. Nie ma jednego sprawdzonego modelu, lecz każdy kraj wzmacnia swoją egzekutywę w nieco inny, specyficzny dla siebie sposób. Różnie też wpływa na funkcjonowanie centrum rządu Unia Europejska. Ten wpływ określany jest jako europeizacja i powoduje między innymi, że koordynacja polityk rządowych jest jeszcze bardziej skomplikowana, musi być prowadzona szybko, by być efektywna, musi dodatkowo włączać wiele podmiotów społecznych i gospodarczych.

Jednak zanim porównany zostanie model działania centrum rządu, warto zwrócić uwagę na jeden fundamentalny problem. Jeśli centrum rządu jest narzędziem efektywnego rządzenia w rękach politycznych liderów, wola posługiwania się tym instrumentem jest cechą poszczególnych polityków. Czy polscy premierzy skuteczniej zmienialiby kraj, gdyby Kancelaria Prezesa Rady Ministrów była tak efektywna jak Urząd Kanclerza Niemiec? Warto postawić to pytanie w nieco inny sposób. A mianowicie: co sprawia, że posiadając już dobre instrumenty rządzenia, rząd w części państw skutecznie osiąga cele stanowiące interes państwa, a w innych krajach, mimo formalnie wysokich standardów administracji, te cele nie są realizowane?

Sytuacja gospodarcza Niemiec po zjednoczeniu wydawała się być dobra, szybko jednak okazało się, że koszty pomocy dla byłej NRD były tak ogromne, że mocno wpływały na wynik budżetu centralnego, pogłębiając deficyt. Dodatkowo szybki rozwój krajów Dalekiej Azji, głównie Chin, przenoszenie miejsc pracy poza Europę lub do Środkowej Europy, spowodowało wzrost bezrobocia i spowolnienie wzro-

stu gospodarczego. Reformy rynku pracy w Niemczech, czego efektem był między innymi pakiet ustaw tzw. Hartz IV, doprowadziły do odzyskania przez niemiecki przemysł dynamiki, wzrostu eksportu i mocnej pozycji niemieckich przedsiębiorstw na rynkach światowych. Tymczasem we Francji rząd spotykał się z silnym oporem związków zawodowych, protestem wobec reform rynku pracy i reform emerytalnych. Ostatnio wiek emerytalny został przez francuski rząd podniesiony, lecz odbyło się to po długim okresie protestów ulicznych. Oba państwa należą do najsilniejszych w Europie pod względem formalnych uprawnień władzy wykonawczej. We Francji siła Prezydenta poza okresem kohabitacji jest nawet znacznie mocniejsza od pozycji kanclerza. Tymczasem głębokie reformy zostały przeprowadzone w Niemczech, a we Francji są jeszcze nie zakończone. Oba kraje mają silne centrum rządu. Jednak to w Niemczech efekty tego są bardziej widoczne.

Samo posiadanie centrum rządu nie daje zatem pewności, że decyzje rządu spotkają się z pozytywną reakcją społeczeństwa. Siła grup niezadowolonych może być tak duża, że protesty doprowadzą do spadku popularności i przegranej w wyborach. Reformy, choć konieczne, nie będą wprowadzane w życie, a siła podmiotów blokujących zmiany (veto players) będzie tak duża, że rząd dysponujący solidną większością w parlamencie, nie będzie miał odpowiedniej siły, by zwyciężyć.

Na przykładzie trzech wspomnianych krajów – Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii – pokazane zostanie, w jaki sposób to, jak rządy funkcjonują i jaka jest relacja między polityką a podmiotami społecznymi, wpływa na ostateczną efektywność polityki lub jej brak. Założeniem błędnym jest bowiem to, że źródłem sukcesów najsilniejszych rządów jest przemoc. Nie wystarczy wygrać wybory, być zdeterminowanym, posiadać większość parlamentarną i mieć zdyscyplinowaną partię, by skutecznie dokonywać głębokich społecznych lub ekonomicznych zmian. We współczesnym podzielonym społeczeństwie, gdzie rola rozmaitych grup interesu jest ogromna, rządy utraciły możliwość narzucania swoich rozwiązań. Tak jest nie tylko w Polsce, uwikłanej w dziedzictwo postkomunizmu, lecz także w innych krajach europejskich. Rolą polityki jest zdolność do wprowadzania zmian w życie, poprzez trudną drogę budowania koalicji i osłabianie podmiotów blokujących zmiany.

Trzecią częścią – po omówieniu instytucji centrum rządu w trzech krajach europejskich oraz po wskazaniu relacji między rządem a społecznym i gospodarczym otoczeniem – jest próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego Polski rząd jest słaby, nie istnieje realne centrum rządu, a możliwości tworzenia ambitnej polityki bardzo są ograniczone. Uzupelnieniem diagnozy jest również program pozytywny, czyli to, co jest możliwe do osiągnięcia, jeśli poważnie wykorzystalibyśmy lekcje innych dużych europejskich państw.

Książkę ilustrują zdjęcia polityków różnych opcji i krajów sprzed wielu dekad. Osoby te łączy jedna cecha: zdolność do podejmowania wyzwań i przeprowadzania trudnych zamierzeń. Dzięki temu wielu z nich zasłużyło na określenie „mąż stanu”, czasem płacąc za to najwyższą cenę.

www.commonswikiimedia.org



Leon Blum.

Dwukrotnie pełnił funkcję premiera rządu francuskiego w latach 30-tych. Lewicowy rząd Bluma wprowadził płatne urlopy wypoczynkowe i ośmiogodzinny dzień pracy.



www.commonswikimedia.org

Kazimierz Bartel.

Kilkukrotny premier rządów sanacyjnych.
Ceniony, także przez opozycję za sprawność w rządzeniu.
Rozstrzelany przez Niemców we Lwowie w 1941.

Rozdział 1

Centrum rządu w krajach Zachodniej Europy

We współczesnym świecie sukces państw i narodów zależy bezpośrednio od efektywności rządu. Jednym z przejawów efektywności rządu jest praktyczna umiejętność dokonywania społecznych oraz ekonomicznych reform i przełamywanie oporu grup interesu, tracących na proponowanych zmianach (veto players). By jednak rząd osiągał zaplanowane cele polityczne, powinien mówić jednym głosem, co oznacza konieczność koordynacji działań i poglądów poszczególnych części egzekutywy.

Instytucją, która wykonuje zadania koordynacji wszystkich części Rady Ministrów, jest centrum rządu. Każdy europejski rząd posiada instytucję obsługującą Radę Ministrów w wymiarze administracyjnym. To jednak wykonywanie również funkcji politycznych sprawia, że organ ten można nazwać prawdziwym centrum rządu. W Polsce taką instytucją, która jedynie formalnie wypełnia te funkcje, jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM).

Sekret skutecznego działania rządów to prowadzenie politycznej koordynacji, by decyzje zapadały szybko i były dobrej jakości. W większości krajów europejskich decyzje rządu zapadają po długim procesie, w którym uczestniczą nie tylko urzędnicy ministerstwa, które jest autorem propozycji, lecz także początkowo administracja pozostałych ministerstw, a na końcu polityczni przedstawiciele wszystkich części rządu. Kolektywny model pracy prowadzi do wielu konfliktów, przedłużających się negocjacji oraz prób blokowania części proponowanych rozwiązań.

Przesądzające o jakości decyzji rządowych, na przykład projektu ustawy, jest pełne przewidywanie konsekwencji proponowanych zmian. Rolą polityków jest ogólne wskazanie kierunku, który szczegółowo zostaje opracowany przez administrację ministerialną. Podstawową rolą ministerstw jest zatem formułowanie polityk publicznych.

Koordynacja wymaga uzgadniania decyzji między ministrami, dlatego centrum rządu odpowiada za prowadzenie politycznych konsultacji, a integracja polityk rządowych wymaga uczestnictwa centrum rządu na wszystkich etapach procesu decydowania rządowego, od początkowych prac na etapie urzędniczym, przez negocjacje komitetów międzyministerialnych po implementację, aż do monitorowania i ewaluacji. R. A. W. Rhodes definiuje najważniejsze funkcje centrum rządu jako „integrację wszystkich polityk rządu oraz działanie jako ostateczny arbiter w konfliktach między częściami rządowej maszyny” (Rhodes, 2003 str. 67).

Efektywność rządu nie wynika z konkretnego modelu ustrojowego. Rządy prezydenckie lub parlamentarne z zasady nie muszą charakteryzować się większą skutecznością egzekutywy. Z punktu widzenia relacji między światem polityki i administracji, niemożliwe jest również doowiedzenie, że określony rodzaj relacji – zarówno polegający na dominacji polityków pełniących funkcje ministerialne nad kadrami urzędniczą w ministerstwach lub silna autonomia służby cywilnej wobec polityków – ma bezpośrednie konsekwencje dla efektywności rządu.

Praktyka funkcjonowania centrum rządu, rozumianego jako „podmiot lub grupa podmiotów, która dostarcza bezpośrednie wsparcie oraz rekomendacje szefowi rządu i radzie ministrów” (Goetz, i inni, 1999 str. 426) polega na administracyjnej i politycznej koordynacji pracy premiera oraz ministrów. W sensie instytucjonalnym zadania centrum rządu pełni urząd obsługujący samego premiera lub cały rząd. Przykładem jest brytyjski Cabinet Office lub niemiecki Bundeskanzleramt. Warunkiem skuteczności centrum rządu nie jest jedynie odpowiednie prawne umocowanie tego ośrodka, lecz przede wszystkim praktyczny wpływ na działania oraz proces podejmowania decyzji w obrębie rządu (Goetz, i inni, 1999 str. 427).

W krajach członkowskich UE koordynacja polityki europejskiej daje możliwość osiągania lepszych rezultatów w europejskim procesie decydowania. Większa umiejętność negocjowania ustępstw w jednej dziedzinie za poparcie dla swojego stanowiska w innej, daje podstawy silniejszego wpływu na ostateczny kształt polityk, tworzonych przez instytucje europejskie.

Aktualnie, większa uwaga zwrócona w literaturze naukowej oraz badaniach ekspertów na efektywności rządu i państwa jest konsekwencją głębokiej przemiany systemów demokratycznych w ostatnich dekadach. Wynika to z kryzysu samej polityki. W im większym stopniu najistotniejszym kryterium oceny rządzącej partii stają się rezultaty rządzenia, tym bardziej efekty te stają się podstawą legitymizacji całego systemu demokratycznego. Jednocześnie większa uwaga społeczna zwrócona na rezultat (output) wskazuje na poważny kryzys ideologii, idei i partii politycznych, które w przeszłości silnie oddziaływały na społeczną wyobraźnię, organizowały podziały polityczne oraz uzasadniały rządzenie konkretnych partii, w oparciu o procedury demokratyczne (input). Współczesna polityka uniezależniła się od silnych ideologii politycznych, w rezultacie większe jest znaczenie pragmatycznych konsekwencji rządzenia poszczególnych partii podczas decydowania wyborczego.

Z powodu kryzysu ideologii, skuteczność rządu staje się wyzwaniem szczególnie ważnym dla walczących o reelekcję polityków. Przemiany, jakich doświadcza współczesne europejskie państwo, polegają między innymi na wzroście znaczenia i roli pozarządowych podmiotów (organizacji społecznych, grup interesu oraz innych jednostek, a także grup współtworzących polityki publiczne). W sytuacji, gdy pełniący funkcje rządowe politycy są tylko częścią szerszej grupy podmiotów współtworzących polityki publiczne, rządzenie staje się trudnym zadaniem.

Rządzenie jest także trudniejsze, gdyż następuje między innymi większa sektoryzacja procesu tworzenia polityk publicznych, większa presja budżetowa na priorytetyzację zadań i polityk, zmiana agendy politycznej polegająca na tym, że problemy, które wykraczają poza kompetencje pojedynczego ministerstwa nie są skutecznie rozwiązywane przez rząd (Goetz, 2003b str. 79).

Model koordynacji różni się oczywiście w poszczególnych krajach, co wynika z innego kształtu instytucji politycznych, innych ustrojowych modeli relacji między instytucjami oraz praktyki oddziaływania między polityką a administracją (Goetz, 2003b str. 80). Sama Rada Ministrów traci na znaczeniu jako najważniejsza instytucja egzekutywy. Inne rozwiązania, czyli: spotkania liderów koalicji, komitety i inne organy rządowe, zastępują Radę Ministrów w roli instytucji, w obrębie której podejmowane są realne decyzje i rozwiązywane konflikty. (Goetz, 2003b str. 80)

Governance

Jednym z głównych sposobów opisywania procesów dotyczących współczesne państwa zachodnioeuropejskie, wskazywanym między innymi przez Roda Rhodesa (Rhodes, 1994), jest zjawisko korodowania i wydrążania egzekutywy oraz osłabiania efektywności instytucji państwowych (state capacity). Sam R. A. W. Rhodes jest autorem wielu publikacji na ten temat oraz wielu badań nad funkcjonowaniem brytyjskiego rządu. Jego interpretacja przemian współczesnych europejskich państw, szczególnie Wielkiej Brytanii, które toczą się od lat 80. zakłada głębokie i nieodwracalne przejście od rządu (government) do zarządzania publicznego (governance).

Pojęcie „governance” (zarządzania publicznego) jest nie tylko kłopotliwe przetłumaczone na język polski (nie oddaje pełnego kontekstu), lecz także wymaga stałego uściślenia i definiowania, gdyż w języku angielskim ma znacznie więcej znaczeń. (Rhodes, 2003, str. 65)

Kluczowe dla pojęcia governance nie jest jedynie dążenie do większej efektywności ekonomicznej, a taka może pojawić się interpretacja, gdy użyte zostanie polskie pojęcie „zarządzania publicznego”, lecz przede wszystkim znaczące zwiększenie ilości podmiotów, które nie będąc instytucjami publicznymi, współuczestniczą w tworzeniu lub wykonywaniu polityk publicznych. Zmiana modelu w jaki społeczeństwa rządzą sobą, czyli w jaki sposób zorganizowane jest państwo, polega właśnie na przejściu między klasycznym, zbudowanym na hierarchii i dominacji polityki rządzie (government) do bardziej sieciowego systemu, w którym polityki publiczne współtworzy znacznie liczniejsza grupa podmiotów, również spoza rządu (governance).

Źródłem tej ewolucji jest z jednej strony powojenny rozwój państwa dobrobytu, a z drugiej - seria reform rynkowych lat 80., których celem było ograniczenie zakresu ingerencji państwa.

Działania zmierzające do odchudzenia współczesnego państwa podejmowane są od lat 80., początkowo w Wielkiej Brytanii, a następnie w innych państwach europejskich. Wprowadzane reformy administracji miały na celu decentralizację, prywatyzację i deregulację oraz dekoncentrację, czyli powołanie niezależnych od władzy polityków, wyspecjalizowanych i profesjonalnych agencji oraz urzędów. Wynikało to ze społecznego klimatu nieufności do nieskutecznej omnipotencji państwa, co prowadziło do wyborczych sukcesów partii, opowiadających się za dalszym ograniczaniem państwa socjalnego (Peters, 2004 str. 130).

Już w latach 70. coraz popularniejsza wśród politologów stała się diagnoza o kryzysie ówczesnego państwa. Coraz poważniejszy kryzys ekonomiczny, będący konsekwencją szoków naftowych oraz rozbudowy państwa dobrobytu, towarzyszył przeładowaniu państwa zwiększającą się liczbą wyzwań. Im więcej problemów brało na siebie państwo dobrobytu, tym bardziej nieefektywne stawało działanie administracji. Działania oparte na redystrybucji budżetowej prowadziło do stałego wzrostu podatków, co przekładało się na spowolnienie dynamiki gospodarczej.

Podstawą refleksji teoretycznej stała się zdolność społeczeństw do rządzenia (governability) (Cole, 2008 str. 12). Jednocześnie, im więcej problemów i wyzwań stawało się obszarem aktywności państwa, tym więcej sprzecznych ze sobą interesów społecznych i ekonomicznych oddziaływało na politykę rządu. Wywoływało to coraz większe trudności utrzymania efektywności państwa. Samo zjawisko wzrostu liczby sprzecznych interesów społecznych i ekonomicznych było również efektem zmian modelu kapitalizmu: wzrostu roli usług, słabnięcia wielkich firm przemysłowych. Trudniejsza zatem była artykulacja jednego stanowiska przedsiębiorstw.

Governance jako odpowiedź

W ciągu ostatnich dwóch dekad wprowadzenie reform administracji określanymi mianem nowego zarządzania publicznego (New Public Management – NPM) oznaczało prywatyzację, zmiany regulacji zarówno rynków usług publicznych jak i sposobu funkcjonowania administracji, zmianę zakresu politycznej kontroli polityków nad administracją oraz decentralizację.

Najważniejsze dla współczesnej administracji jest zastosowanie rozwiązań rynkowych w odniesieniu do usług publicznych i funkcjonowania biurokracji. Dążenie do większej efektywności ekonomicznej doprowadziło do dekoncentracji administracji publicznej, polegającej na powołaniu szeregu niezależnych organów regulacyjnych. Zwiększeniu uległa również autono-

nia administracji ministerialnej wobec polityków. Zasady służby cywilnej, u podłoża których leżą merytoryczne kryteria oceny, stały się podstawą nowego modelu działania administracji. Niezależność od polityki stała się warunkiem kompetencji i merytoryczności, a ekonomiczna efektywność jednym z podstawowych kryteriów działania całej biurokracji.

Rezultatem szeregu reform administracji publicznej było osłabienie hierarchicznej kontroli rządu nad sektorem publicznym. Przyczyniły się do tego niezależność organów regulacyjnych, wzrost znaczenia regulacji prawnej na miejsce oddziaływania państwa za pomocą redystrybucji budżetowej oraz wzrost autonomii administracji ministerialnej. Reformy NPM zwiększyły znaczenie mierzalnych efektów pracy administracji (Hart, i inni, 2006 str. 124). Wynikało to z przyjęcia wielu rozwiązań organizacyjnych z obszaru ekonomii i zarządzania. W ten sposób ograniczono możliwość bezpośredniego oddziaływania polityków na administrację oraz, w konsekwencji, stało się to źródłem konfliktów między biurokracją a politykami pełniącymi funkcje ministerialne.

Punktem wyjścia dla opisu zmian w brytyjskim modelu, są według Rhodesa „sieci polityczne” (policy networks). Sieci te są „zbiorem podmiotów zorganizowanych wokół głównych rządowych funkcji lub części rządu” (Rhodes, 2003 str. 65). Grupami tymi są zarówno eksperci współtworzący polityki publiczne, związki zawodowe oraz wielkie przedsiębiorstwa. Głównym powodem istnienia sieci politycznych jest realizowanie strategii prowadzenia polityk publicznych (np. systemu emerytalnego) przez szereg różnych podmiotów, które trwale ze sobą kooperując, tworzą zintegrowaną sieć koordynowaną przez określoną część administracji (np. departament ministerialny).

Istotne jest jednocześnie, że rolą administracji nie jest narzucanie rozwiązań. Dla efektywności decyzji podejmowanej w bardzo skomplikowanych sprawach, przesądzająca jest unikalna wiedza oraz dostęp do szczegółowych danych. Z tego powodu, podczas modyfikowania polityk publicznych, wzrasta znaczenie zewnętrznych ekspertów, którzy wspierają administrację przy analizie efektów polityki i projektowaniu modyfikacji. W związku z tym, że szereg polityk publicznych prowadzonych jest przez podmioty prywatne (czasem nieskutecznie, np. polskie OFE), również te podmioty standardowo współuczestniczą w dyskusjach nad ewolucją danej polityki publicznej.

Przejęcie od rządzenia (government) do zarządzania publicznego (governance) ma swoją podstawową przyczynę w ewolucji sposobu prowadzenia polityk publicznych. Im głębiej przeprowadzona została komercjalizacja usług publicznych w krajach zachodnioeuropejskich, tym silniejsze oraz liczniejsze stały się zdiagnozowane przez Rhodesa sieci polityczne. Jednocześnie, reformy rynkowe miały na celu zastąpienie regulacjami prawnymi popularnych w państwach dobrobytu instrumentów oddziaływania, jakim była redystrybucja. Oznaczało to, że dla skutecz-

nego regulowania poszczególnych polityk publicznych, konieczna była wyspecjalizowana wiedza, często wiedza praktyczna, która była w posiadaniu podmiotów prywatnych (również ekspertów), będącymi dostarczycielami usług publicznych. Taki proces uzależnia administrację publiczną od stałej kooperacji z szeregiem pozarządowych podmiotów. Z tego powodu sieci polityczne stają się efektywnym sposobem tworzenia oraz modyfikowania polityk publicznych.

W nowej sytuacji państwo odzyskuje rządność (polityki publiczne prowadzone są skuteczniej) w wyniku zaangażowania istniejących prywatnych podmiotów oraz decentralizacji państwa i ograniczenia skali aktywności państwa. „Krótko mówiąc, systemy rządzenia w Europie próbują zredukować potrzebę rządzenia poprzez deregulację, prywatyzację i reformy administracji” (Cole, 2008 str. 12).

Nowy typ funkcjonowania państwa ma wpływ na zmianę modelu uczestnictwa demokratycznego. W powojennej Europie podstawową rolą partii politycznych było pośredniczenie w wyrażaniu preferencji, interesów i wartości. Governance oznacza nowe wzorce partycypacji, poza klasycznymi kanałami (partie polityczne). W nowych warunkach, podmioty zainteresowane oddziaływaniem na rząd, gdy ten ostatni przygotowuje zmiany treści pewnej polityki publicznej, nie muszą już wyłącznie korzystać z pośrednictwa partii. Same partie, o czym będzie później, mają współcześnie znacznie słabsze możliwości pełnienia funkcji pośredniczącej. Governance oznacza także, że zorganizowane i zainteresowane podmioty współuczestniczą w tworzeniu polityki publicznej bezpośrednio, gdyż rząd z wymienionych wcześniej powodów, zmuszony jest otworzyć proces decydowania i włączyć do niego znacznie większą ilość uczestników (Cole, 2008 str. 19). Prowadzi to do bardziej bezpośredniego dialogu rządu z podmiotami. Standardem stało się szerokie konsultowanie decyzji rządowych z zainteresowanymi stronami (tzw. stakeholders). Nowy model Andersen oraz Burns określają jako „rządy organizacji, przez organizacje i dla organizacji” (Andersen, i inni, 1996 str. 229), parafrazując mowę gettybsburską Abrahama Lincolna.

Governance jest stałym impulsem do reform rządu. Rozważane są ciągle nowe rozwiązania, gdyż diagnoza roli koordynacji oraz słabości rządu centralnego mobilizuje zarówno polityków, jak i ekspertów do wysuwania nowych propozycji w poszukiwaniu lepszej jakości decyzji politycznych i lepszej jakości funkcjonowania nie tylko rządu, ale całego szerokiego procesu decydowania politycznego. W opinii Alistaira Cole (Cole, 2008 str. 20), podstawowym kierunkiem reform jest taka decentralizacja aktywności państwa, by dobra publiczne (usługi publiczne) były dostarczane bardziej efektywnie, co oznacza większe uczestnictwo podmiotów spoza rządu.

Decentralizacja wymaga dobrej jakości regulacji prawnych, by proces dostarczania usług publicznych był dobrej jakości. Nową misją państwa staje się zagwarantowanie efektywności kapitalizmu szczególnie w trzech obszarach: reforma rynku pracy, podnoszenie jakości regulacji gospodarki oraz większa konkurencyjność rynku.

Słabość rządu jako konsekwencja governance

Autonomia administracji stała się przyczyną radykalnego osłabienia wpływu polityków (ministerów) na to, w jaki sposób polityki publiczne są wykonywane. Zmiany te zredukowały rolę polityki, zmieniły charakter oddziaływania z bezpośredniego na pośredni, wymagający uwzględnienia całej gamy zewnętrznych interesów, brania pod uwagę konsekwencji decyzji regulacyjnych podjętych w przeszłości oraz przede wszystkim, poszanowania dla merytorycznego monopolu administracji. Ten ostatni czynnik odpowiada za „wydrążenie egzekutywy” (Rhodes, 1994), czyli realne poszatkowanie administracji ministerialnych na zbiór podmiotów, które silnie związane są z własną polityką publiczną niż z pozostałymi częściami administracji.

Wysoka jakość polityk publicznych wymaga ścisłej współpracy między częścią administracji ministerialnej lub urzędem regulacyjnym a zainteresowanymi podmiotami prywatnymi lub prywatnymi dostawcami usług publicznych. Gdy nowo wybrani politycy podejmują próby zmian polityki publicznej, zgodnie z deklaracjami wyborczymi, napotykać na opór administracji, której doświadczenie daje argumenty na rzecz silniejszej kooperacji w ramach sieci politycznej niż na lojalność wobec przywódców politycznych. Jeśli dodatkowo merytoryczna autonomia administracji jest silna, prowadzi to do przegranej polityków w tym sporze. Politycy otrzymują od urzędników szereg argumentów merytorycznych. Uczestniczący w sieci politycznej eksperci oraz zainteresowane prywatne podmioty bronią w mediach istniejącego modelu polityki publicznej. Zwycięstwo w takiej batalii wymaga mocnych argumentów, dużej determinacji oraz efektywności samego rządu.

Im bardziej skomplikowany jest proces tworzenia polityk publicznych, im liczniejsi są uczestnicy, tym bardziej konieczne stają się rozmaite rozwiązania proceduralne oraz organizacyjne, gwarantujące efektywną koordynację przez odpowiednie organy państwowe. Ten czynnik dodatkowo redukuje skuteczny wpływ polityki na proces decydowania, bo dla zarządzania tak skomplikowanym procesem konieczna jest autonomia (ograniczenie ingerencji) administracji (Papadopoulos, 2003).

„Wydrążenie egzekutywy” prowadzi nie tylko do ograniczenia możliwości rządzenia przez polityków, lecz podważa zaufanie społeczne do polityków, polityki oraz rządu. W powszechnej perspektywie, rządy, a szczególnie premierzy, odpowiedzialni są za ostateczne efekty aktywności całej egzekutywy. Tymczasem szereg reform administracji, doprowadził do ograniczenia wpływu wygrywających wybory polityków na realne działania części podmiotów tworzących i dostarczających usługi publiczne.

Napięcie między demokracją opartą na masowym uczestnictwie a nowym sposobem funkcjonowania państwa polega na tym, że gdy uczestnictwo zewnętrznych podmiotów wobec rządu w procesie decydowania rządowego rośnie, to większość obywateli ma wrażenie braku wpływu

na efekty prac rządu (Papadopoulos, 2003 str. 480). Studia na funkcjonowaniem Niemiec, Stanów Zjednoczonych, Japonii oraz Szwajcarii wskazują, że „w większości przypadków wpływowymi aktorami nie są partie ani organy parlamentarne, lecz raczej administracje publiczne oraz zorganizowane grupy interesu (Schneider, 2000) za: (Papadopoulos, 2003). Napięcia te stają się we współczesnej demokracji źródłem niepokoju, wzrostu poparcia dla ugrupowań antysystemowych, gdyż „opinia publiczna prawdopodobnie nie zaakceptuje sytuacji, w której ‘system’ jest określony jako źródło pomyłki” (Thomas, 1998 str. 386) za: (Papadopoulos, 2003).

Ewolucja systemu władzy w Europie oznacza, że centrum rządu wokół lidera egzekutywy nie ma już tak znaczącego zakresu kontroli nad pełnią aktywności władzy wykonawczej. W opinii Guya Petersa, problem efektywności rządu silniej dotyka premierów niż ministrów, gdyż to ci pierwsi ponoszą publiczną odpowiedzialność za całość spraw państwowych. Jednocześnie Peters zwraca uwagę, że ograniczenia współczesnej polityki są wynikiem nowych elementów implementowanych do systemu rządzenia, a nie nieskuteczności państwowego aparatu (Peters, 2004 str. 131). Rezultaty są widoczne: coraz większy spadek popularności i zaufania do polityki, spadek członkostwa w partiach politycznych, mniejsza reputacja zawodu polityka, mniejsza frekwencja w wyborach parlamentarnych, wzrost znaczenia nowych partii – często antysystemowych, pojawienie się nowych ruchów sprzeciwu i mobilizacji.

Reformy rządu: próby odzyskania władzy przez polityków

Od lat 90. obserwowanych jest szereg działań, reform egzekutywy, których celem jest odzyskanie sterowności państwa, wzrost realnej władzy polityków. Zmiany te miały miejsce przede wszystkim w Wielkiej Brytanii (np. wprowadzone przez Tony Blaira reformy pod hasłem „joint-up government”), choć przeprowadzone zostały także w innych krajach europejskich.

Niemożliwy jest powrót do modelu państwa sprzed reform administracji typu NPM. Odwrót od regulacyjnego oddziaływania na gospodarkę i społeczeństwo w stronę redystrybucji, centralizacji i wzrostu bezpośredniej kontroli przez biurokrację nie ma silnych sojuszników (komercjalizacja usług publicznych wzmocniła wiele podmiotów prywatnych, które broniłyby status quo) i dodatkowo może doprowadzić do pogorszenia jakości usług publicznych.

Zwiększenie interakcji między rządem a instytucjami międzynarodowymi (przede wszystkim Unią Europejską) powoduje, że politycy „dostrzegają potrzebę reagowania w bardziej strategiczny oraz skoordynowany sposób niż w przeszłości. Działanie w Unii Europejskiej, na przykład, wymaga od całego rządu mówienia jednym głosem na wielu rozmaitych forach jednocześnie oraz podkreślania narodowych priorytetów podczas zapadających tam ustaleń” (Peters, 2004 str. 136).

Dlatego wyzwaniem dla współczesnej polityki jest wprowadzenie efektywnej koordynacji instytucji publicznych, by ograniczyć negatywne efekty fragmentaryzacji administracji. Instrumentem, który pozwala na odzyskanie władzy politykom, jest centrum rządu, funkcjonującego raczej na zasadzie koordynacji niż centrum odgórnego narzucania decyzji. Wzmocnienie koordynacji, realizowane przez centrum rządu, odbywa się w dwóch przestrzeniach. Po pierwsze w relacji między szefem rządu a ministrami, a po drugie w relacji między politykami pełniącymi funkcje ministerialne a administracją. Prowadzi to do wzrostu znaczenia liderów egzekutywy w relacji do pozostałych polityków. Mocny wpływ mają na to media, które ogniskują uwagę na osobie lidera (Peters, 2004 str. 136).

Jedną z dodatkowych konsekwencji odzyskiwania władzy jest polityzacja administracji publicznej. Szereg badań wskazuje na coraz większy zakres oddziaływania ministrów na nominacje w podporządkowanej administracji, a także pozostałych instytucjach centralnych. W Niemczech oraz Francji praktyka ta ma długą tradycję, a w Wielkiej Brytanii oraz Holandii traktowana jest jako radykalna zmiana tradycji niezależności służby cywilnej. Na przykład po ostatnich wyborach nowo powołany rząd Davida Camerona przeprowadził szeroko zakrojoną wymianę stałych sekretarzy (permanent secretaries), którzy pełnią najwyższe stanowiska w ministerialnej służbie cywilnej (Cameron, 17 listopada 2010).

Jak działa centrum rządu

Reformy egzekutywy podejmowane w Zachodniej Europie zmierzają do wzmocnienia politycznej kontroli nad administracją. Warto wspomnieć, że efektywność władzy wykonawczej, w sensie możliwości szybkiego reagowania na zmieniające się wydarzenia polityczne, staje się coraz bardziej ważna w warunkach wzrastającej politycznej roli lidera rządu oraz zmieniającej się roli mediów. Szereg mechanizmów i zjawisk politycznych skłania polityków do odzyskiwania władzy nad administracją. Odzyskiwanie to odbywa się w ścisłym związku z popularnością diagnozy o zmniejszaniu się efektywności współczesnego państwa, a szczególnie zmniejszaniu się skuteczności rządu.

Zadania centrum rządu są szerokie, odróżnia to tę instytucję od pozostałych części egzekutywy. Odróżniające od pozostałych sekcji administracji ministerialnej jest wykraczanie poza sektorowy podział zadań. Centrum rządu „wypełnia zarówno funkcje polityczne, związane z politykami publicznymi oraz administracyjne. Reaguje w rutynowych oraz nadzwyczajnych sytuacjach, jest zaangażowane w różnych formach we wszystkie etapy tworzenia polityk publicznych, począwszy od ich inicjowania, formułowania, podejmowania decyzji, implementowania, monitorowania, aż do ewaluacji. Posiada kompetencje przełamujące podział egzekutywy na segmenty, pokrywające szerokie, jeśli nie pełne, spektrum polityk publicznych od wewnętrznych, po zagra-

niczne. Większość aktywności centrum rządu charakteryzuje się wyraźną orientacją na relacje z podmiotami zewnętrznymi, a jednocześnie łączy potencjał do reagowania na zewnętrzne czynniki z umiejętnością do tworzenia oraz promowania nowych inicjatyw. Nie wszystkie aktywności centrum rządu obejmują koordynację, lecz sama koordynacja jest jego fundamentalną misją” (Goetz, i inni, 1999 str. 436).

Centrum rządu z zasady ingeruje i uczestniczy w kształtowaniu wszystkich polityk rządowych i dodatkowo, współuczestniczy w tworzeniu ich, uzupełniając wąską perspektywę administracyjną o cały szereg ogólnych kontekstów politycznych. Działa również jako ostateczny arbiter w odniesieniu do konfliktów dzielących rząd (Rhodes, 2003 str. 67). Wynika to również z zadania zachowania spójności i zgodności między poszczególnymi politykami rządu, nie tylko poprzez merytoryczną niesprzeczność celów oraz brak efektów ubocznych, lecz również, biorąc pod uwagę znaczenie kalendarza politycznego oraz znaczenia sekwencji wydarzeń podczas implementowania decyzji politycznych. Ten ostatni czynnik istotny jest z powodu możliwych konfliktów z podmiotami przeciwstawiającymi się decyzjom (np. veto player) by rząd nie uczestniczył jednocześnie w wielu konfliktach z niezadowolonymi podmiotami społecznymi i gospodarczymi.

Wright and Hayward (2000: 33) wskazują na cztery cechy koordynacji realizowanej przez centrum rządu. Po pierwsze, ma ona charakter negatywny, polegający na reagowaniu w sytuacji konfliktów, by zredukować napięcia między poszczególnymi ministerstwami i innymi częściami egzekutywy. Po drugie, koordynacja realizowana jest na jak najniższym poziomie administracji państwowej, organizowana za pomocą wyspecjalizowanych sieci (często opartych na nieformalnych relacjach). Koordynacja jest uzupełniana o kulturę dialogu między podmiotami nadrzędnymi i podrzędnymi oraz integracji między podmiotami równorzędnymi. Po trzecie, rzadko ma charakter strategiczny, więc większość prób wzmocnienia potencjału instytucji, by stworzyć wieloletnie programy, skazanych jest na porażkę. Po czwarte zaś, angażuje się w polityki publiczne często w sposób selektywny, co wynika z reakcji na ciągłą zmianę tematyki, jaką zajmuje się rząd.

Ważną rolę centrum rządu jest również współpraca z mediami, więc zachowuje zarówno decydującą rolę w kształtowaniu polityki informacyjnej o politykach rządowych, jak i wpływ na kształtowania kalendarza decyzji rządowych, by terminy decyzji w sprawie polityk rządowych były odpowiednio rozłożone i pozwalały na efektywne prowadzenie polityki informacyjnej.

Studia nad centrum rządu (Goetz and Margetts 1999) wskazują na trzy typy usytuowania centrum rządu w obrębie egzekutywy. Pierwsza z nich polega na ścisłym związku centrum rządu z szefem rządu, w krajach, w których pozycja lidera egzekutywy jest dominująca. Przykła-

dem tego modelu jest hiszpańskie centrum rządu, stanowiące instytucję oddziaływania na ministrów. Drugi model, występuje w krajach z kolektywnym typem rady ministrów i cechuje go współpraca z całym rządem. Centrum rządu pełni tu rolę koordynatora pracy rządu i w przeciwieństwie do pierwszego modelu, nie ma tak silnych uprawnień do oddziaływania na ministrów. Kolektywny model rządu oznacza jednocześnie, że znacznie ważniejsze jest skuteczne osiąganie grupowego konsensusu między ministrami, z tego powodu, rolą centrum rządu jest współtworzenie warunków do skutecznego osiągnięcia porozumienia (Goetz, 2003b str. 83). Taki model występuje w Holandii.

Trzeci model występuje w demokracjach konsensualnych. Głównym jego zadaniem jest wypracowywanie kompromisu i koordynacja między polityczną częścią rządu a politycznym zapleczem w parlamencie oraz samymi rządzącymi partiami. Na przykład niemiecki model jest dobrym przykładem efektywnego funkcjonowania tego rodzaju centrum rządu. Konieczność uwzględniania stanowiska wpływowych sił politycznych poza rządem (rządy krajowe, frakcje partyjne) nadaje centrum rządu nowe funkcje, polegające na koordynacji działań między różnymi instytucjami politycznymi. W tych warunkach, aktywność centrum rządu wykracza poza formalne ramy egzekutywy. Przejmuje na siebie obowiązek osiągnięcia porozumienia między różnymi instytucjami politycznymi, jeśli konstytucyjna oraz realna pozycja lidera rządu – a tak jest w Niemczech – nie pozwala na odgórne narzucanie rozwiązań pozostałym aktorom systemu politycznego.

W takim modelu, gdy wpływ zewnętrznych podmiotów na działania rządu jest silny, co jest konsekwencją praktyki uwzględniania stanowiska podmiotów społecznych, gospodarczych oraz wspomnianych instytucji politycznych poza rządem, rola centrum rządu polega na prowadzeniu skomplikowanego procesu osiągnięcia porozumienia (Goetz, 2003b str. 83).

Polityzacja administracji

Wraz z odbudową potencjału centrum rządu, która ma być gwarancją skutecznej koordynacji całej egzekutywy, politycy w coraz większym stopniu ingerują w skład personalny najwyższych stanowisk w administracji publicznej. Nie jest to jednak traktowane jako forma zawłaszczania państwa, często doświadczana w krajach postkomunistycznych. Polityzacja administracji prowadzona jest w poszanowaniu dla pewnego zakresu autonomii administracji (szczególnie w odniesieniu do niższych stanowisk) oraz ma w dużej mierze ograniczony zakres. W Niemczech praktykowana od lat 60. bezpośrednia ingerencja dotyczy dwóch najwyższych szczebli służby cywilnej, a nominacje otrzymują najczęściej osoby zatrudnione na niższych poziomach administracji. Znacznie rzadziej spotykana jest w Europie amerykańska praktyka zatrudniania do służby publicznej managerów z sektora prywatnego.

Guy Peters definiuje polityzację jako sytuację, w której „administracja musi zwracać większą wagę na polityków, niż miało to miejsce w przeszłości. Dodatkowo, przejawia się to w taki sposób, że politycy pełniący funkcje rządowe poświęcają więcej czasu oraz energii w zapewnieniu, by ich preferencje partyjne i polityczne były zgodne z preferencjami członków służby publicznej” (Peters, i inni, 2004 str. 1). Polityzacja ma na celu zwiększenie jakości decyzji podejmowanych przez egzekutywę. Stereotyp, że partie wygrywające wybory rozpoczynają rządzenie z szufladami pełnymi ustaw jest nieprawdziwy. Polityki publiczne mogą powstawać po relatywnie długim i profesjonalnym przygotowaniu w oparciu o szczegółową i trudno dostępną wiedzę. Mimo rozwiniętej sieci think-tanków oraz innych instytucji doradczych, nie jest możliwe drobiazgowo opracowanie skomplikowanej polityki publicznej poza rządem. Możliwe jest oczywiście wskazanie ogólnych kierunków i szereg rozstrzygnięć na średnim poziomie szczegółowości. Nowo powołani ministrowie rozpoczynają swoją pracę raczej z ogólnym programem niż z dokładnymi planami.

Dlatego rolą administracji ministerialnej jest przełożenie ogólnego planu na szczegółowy zapis. Wymaga to od urzędników umiejętności przewidzenia efektów implementacji danej polityki, a nie jest wystarczająca jedynie szczegółowa wiedza ekspercka, konieczną cechą jest polityczne wyczucie, które Klaus Goetz określa jako „polityczne rzemiosło” (political craft). Jest to „umiejętność oceny prawdopodobnych politycznych konsekwencji propozycji politycznych oraz oceny poszczególnych zagadnień w szerszym kontekście programu rządowego, przewidywanie reakcji innych uczestników procesu tworzenia polityk publicznych oraz kształtowanie procesów, które maksymalizują szanse na realizację istotnych celów ministrów. Przede wszystkim rzemiosło polityczne zakłada umiejętność formułowania alternatyw decyzyjnych, które pozwalają decydom podejmować przemyślane decyzje.” (Goetz, 1997 str. 448).

W Holandii, gdzie reformy NPM nie doprowadziły do przyjęcia brytyjskiego modelu znaczącej niezależności służby cywilnej od polityki, współzależność administracji oraz polityków dała podstawy do ścisłej współpracy, a w efekcie, wzrosły potencjalne szanse na osiąganie przez ministrów zamierzonych celów politycznych. Czterema podstawowymi funkcjami ministrów (t Hart, i inni, 2006 str. 127) są: (1) określanie celów w obszarze polityk publicznych, (2) prowadzenie spraw związanych z polityką rozumianą jako konflikty międzypartyjne, wewnątrzpartyjne oraz w relacjami między ministrami, (3) wykonywania zadań managerskich oraz (4) odpowiedzialność za public relations ministerstwa.

Pierwsza funkcja wymaga od ministra doprecyzowania swoich lub partyjnych preferencji w obszarze polityki publicznej. Dobry minister lub dobry premier w przejrzysty sposób potrafi wskazać cele, które powinny być osiągnięte, a dodatkowo trafnie podejmuje szereg drobnych decyzji w obszarze programowym, składających się na całościową wizję, która ma być osiągnięta.

W opinii t Harta, nacisk mediów oraz parlamentu na wyniki pracy ministerstw, którego powodem są między innymi nieoczekiwane błędy w implementacji polityki publicznej, prowadzą do większej ingerencji ministrów w szczegóły procesu tworzenia polityki publicznej na etapie prac ministerialnych. (t Hart, i inni, 2006 str. 127) Jeśli na przykład przyjęte rozstrzygnięcia podczas modyfikacji polityki społecznej prowadzą do niezadowolonia części jej beneficjentów, którym odebrano wsparcie, może wywołać to zainteresowanie mediów i temat pojawia się na pierwszych stronach gazet. Im częściej media zwracają uwagę na uboczne konsekwencje niektórych decyzji, tym bardziej mobilizuje to polityków do ostrożności oraz kontroli nad pracą administracji ministerialnej.

Skuteczna rola managerska oraz nadzór polityczny ministra polega na zapewnieniu, iż ministerialny projekt ostatecznie osiągnie polityczne porozumienie w rządzie oraz zostanie zaakceptowany przez parlament. Gwarancje wprowadzenia ministerialnych projektów w życie zwiększa lojalność urzędników wobec ministra, który posiada silne zasoby polityczne, pozwalające na efektywne wykonywanie takiej funkcji.

Niemiecka administracja ministerialna w przeważającym stopniu zajmuje się przygotowaniem polityk rządowych, a nie ich implementacją, co jest raczej zadaniem rządów krajowych oraz agencji i urzędów federalnych. Dobra jakość decyzji politycznych zależy zatem od relacji między politykami a urzędnikami oraz umiejętności tych ostatnich do odpowiedniego przygotowania szczegółowej strony politycznych propozycji.

W polskiej debacie publicznej pojawia się wiele argumentów na rzecz zmniejszenia wpływu polityków na nominacje w administracji publicznej. Przyczyniło się to między innymi do zniesienia Państwowego Zasobu Kadrowego. Warto zwrócić uwagę na błędne założenia, na których bazują argumenty, że administracja ministerialna powinna być jak najbardziej niezależna od polityków. Nierozsądne jest przekonanie, że politycy są w stanie przygotować dobre decyzje bez udziału urzędników lub że urzędnicy powinni mieć decydujący wpływ na ostateczny kształt polityk publicznych. W tym ostatnim przypadku, konsekwencją jest osłabienie realnego wpływu polityków na treść polityk publicznych i prowadzenie do niezadowolonia nie tylko samych polityków, lecz przede wszystkim wyborców. Demokratyczne wybory parlamentarne nie przekładają się wtedy na realną zmianę polityki państwa.

Zachodnioeuropejskie rządy starają się wyważyć między dwoma wartościami jakim jest z jednej strony merytoryczność administracji, a z drugiej strony polityczne rzemiosło wyższej kadry urzędniczej, będącej warunkiem efektywnej polityki. Problematyka ta rodzi jednak stałe napięcia i konflikty. Politycy uważają, że zakres oddziaływania na administrację jest zbyt mały. Urzędnicy i eksperci, że jest on zbyt wielki. Warto jednak pamiętać, że niemiecki standard (bezpośredni wpływ polityków na obsadę dwóch najwyższych szczebli służby cywilnej oraz pośred-

ni wpływ na obsadę dwóch kolejnych) tak naprawdę oznacza, że precyzyjne „rozdzielenie politycznego i administracyjnego wymiaru aktywności jest trudne do wskazania” (Goetz, 2003b str. 81). Taka diagnoza jest efektem założenia, że głównym zadaniem administracji ministerialnej jest współuczestniczenie w procesie tworzenia i modyfikowania polityk publicznych, czyli przygotowanie regulacji o dobrej jakości. Wyłączenie ze sfery ministerialnej niezależnych organów regulacyjnych i organów wykonujących zadania redystrybucyjne pozwala na dokładniejsze rozdzielenie granicy między podmiotami opartymi na wyłącznie merytorycznych podstawach podmiotach (niezależne organy) a sferą tworzenia polityk publicznych. Niestety, w wielu przypadkach trudno jest założyć, że cała administracja ministerialna zawsze należy do tego drugiego świata.

Jednym z powodów zacierania granicy między polityką a biurokracją jest społeczny wymiar selekcji kadr. Na przykład we Francji zarówno politycy, jak i elita administracji bardzo często są absolwentami najbardziej znanej francuskiej uczelni – ENA (École Nationale d’Administration) – i właściwie są częścią szerszej elity państwowej, która również obejmuje managerów firm publicznych. Daje to szansę na nieformalne relacje między politykami a urzędnikami, co sprawia, że praktyka interakcji może być całkiem odmienna od formalnych zapisów prawnych.

Prezydencjalizacja polityki

Od kilkunastu lat zauważalny jest wzrost znaczenia liderów na krajowych scenach politycznych. Wyborcy częściej głosują, kierując się lojalnością i zaufaniem do konkretnej osoby – lidera – niż „abstrakcyjnego” ugrupowania. Zjawisko to widoczne jest także w krajach postkomunistycznych, w których partie nie ukształtowały rozległych struktur i bazują na popularności swoich przywódców. Jednak w przypadku krajów zachodnioeuropejskich, z tradycją silnych partii politycznych, zbudowanych na licznych członkostwie i głębokim zakorzenieniu społecznym, zmiana ta jest rewolucyjna.

Wiele jest dowodów przesunięcia się władzy politycznej z rąk organów kolektywnych, takich jak partie oraz parlamenty, w ręce liderów – od większej zmienności wyborców, którzy z wyborów na wybory zmieniają swoje preferencje, przez spadek roli samych partii, po dominację liderów na ugrupowaniach, którymi rządzą. Z tego powodu, coraz silniejsza realna pozycja polityczna szefów rządów zmienia model działania władzy wykonawczej, zmniejsza zakres formalizacji w sposobie działania centrów rządu. Zwiększa się znaczenie medialnego wizerunku lidera, również wzrasta podporządkowanie aktywności rządu oraz samego centrum rządu preferencjom szefa rządu.

Poguntke zmiany te definiuje jako prezydencjalizację polityki (Poguntke, 2009 str. 5), gdyż nawet w modelach gabinetowych, w który instytucja Prezydenta albo nie funkcjonuje (Wielka

Brytania) albo jest słaba (Niemcy), to szefowie egzekutywy realnie przyjmują cechy Prezydenta. Są to po pierwsze, wzrost siły i autonomii lidera w obrębie egzekutywy, po drugie wzrost siły i autonomii lidera w partii oraz po trzecie, wzrastające znaczenie samej osoby lidera (w porównaniu do partii) w procesie wyborczym – głosując w mniejszym stopniu kierujemy się identyfikacją z partią, a w większym stopniu identyfikacją z liderem.

Coraz bardziej reelekcja parlamentarzystów, a zatem i ministrów, oraz polityczna kariera ministrów uzależniona jest od zjawiska mocno subiektywnego i niebezpiecznie zakorzenionego w kapryśnych humorach elektoratu wizerunku lidera.

Wzrost roli szefów rządów jest powszechnym trendem w całej Europie. Nie przejawia się medialnym ogniskowaniem uwagi na znaczeniu przywództwa we współczesnych demokracjach; nie jest efektem większej ilości polityków obdarzonych „medialną charyzmą”, lecz przede wszystkim ma charakter strukturalny oraz instytucjonalny (Poguntke, i inni, 2005). Po prostu, zmiany te widoczne są w prawie oraz procedurach funkcjonowania rządów oraz partii politycznych.

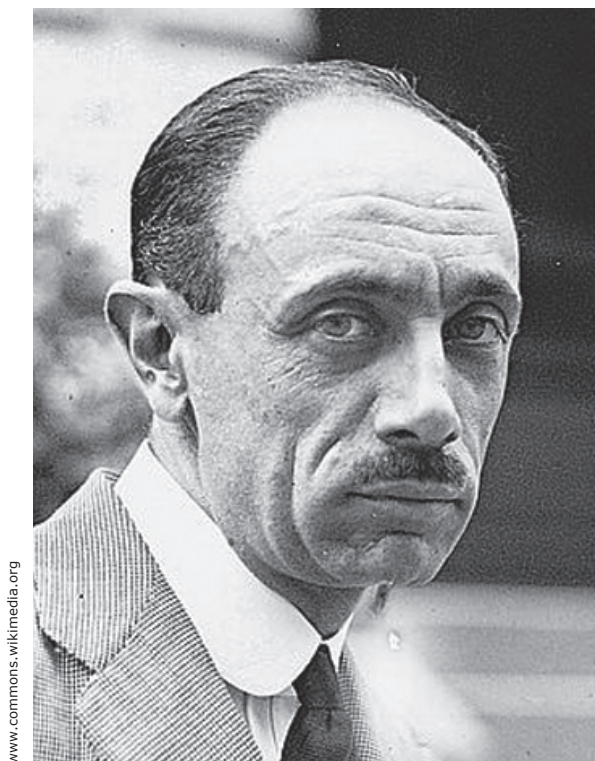
Czynnikiem, który stanowi podstawę mocnej roli przywódców, jest zmiana modelu komunikacji społecznej, w wyniku której przywódcy bezpośrednio odwołują się do wyborców (bez pośrednictwa partii) a zatem decyzje wyborcze w coraz mocniej wynikają z sympatii do konkretnego przywódcy, a nie z lojalności do konkretnej partii (Helms, 2008 str. 38). Takie zjawisko jest obecne również w Polsce, gdy wyborcy głosują na partię Donalda Tuska lub partię Jarosława Kaczyńskiego, a dopiero pośrednio na PO i PIS.

Ma to konsekwencje dla efektywności rządu. Lider egzekutywy jest szczególnie zainteresowany efektami pracy całej administracji i pozostałych ministrów. On odpowiada za wszystkie konsekwencje błędnych decyzji. Z tego powodu, posiadając silną legitymację społeczną, jest zainteresowany wzrostem swojego oddziaływania na pracę całej rady ministrów, co prowadzi do zmiany modelu rządu z instytucji kolektywnej na zorganizowaną wokół silnego lidera (Poguntke, 2009 str. 4). Uzależnienie od popularności szefa egzekutywy ma też negatywne konsekwencje dla polityki rządowej. Uzależnienia od zmienności wskaźników społecznej akceptacji publikowanych w sondażach, wpływa też na skrócenie perspektywy politycznej. Sprawy dnia dzisiejszego są jeszcze bardziej istotne niż wyzwania kolejnej dekady. Te pierwsze wpływają na zmienne nastroje społeczne, które przesądzają o wynikach najbliższych wyborów.

W im większym stopniu na krajowej scenie politycznej wyborcy kierują się sympatią do lidera, tym bardziej ich rola rośnie nie tylko w partiach, lecz także w rządzie. Efektywność rządzenia staje się warunkiem koniecznym utrzymania społecznego poparcia, co mobilizuje polityków do centralizacji władzy i odzyskania wpływu na kształt polityk publicznych za pomocą centrum rządu.

Wzrost roli liderów zmienia sposób, w jaki zorganizowane są partie polityczne. Rzadko już przypominają w Zachodniej Europie masowe organizacje, które w oparciu o łączącą ideologię, bazowały na lojalności członków i wyborców. Górujący nad partią liderzy nie potrzebują członków, by wygrywać wybory. Komunikacja między szefem partii a wyborcami odbywa się bezpośrednio za pomocą mediów.

Bezpośrednim przejawem władzy premiera nad partią i rządem jest wzrastająca częstotliwość wymiany ministrów. Nastawienie na szybkie rezultaty oraz nasilające się medialne kryzysy wymuszają odnalezienie bezpośrednio odpowiedzialnej osoby za porażkę, która może być wskazana przez premiera. Oczywiście liczba zmian na stanowiskach ministerialnych różni się w zależności od kraju, lecz warta odnotowania jest tendencja wzrastająca.



www.commonswikiimedia.org

Pál Teleki.

Dwa razy pełnił funkcję premiera Królestwa Węgier
w latach międzywojennych.

Nie będąc w stanie zatrzymać nacisku Niemiec,
w 1941r odebrał sobie życie.



www.commonswikimedia.org

Michael Collins.

Jeden z twórców niepodległej Irlandii. Szef kontrwywiadu IRA i negocjator porozumienia z rządem brytyjskim. Pierwszy przewodniczący Rządu Tymczasowego Irlandii w 1922r, zginął w zamachu.

Rozdział 2

**Studium przypadku
- Wielka Brytania,
Francja, Niemcy****Wielka Brytania**

Problemy zaprezentowane w pierwszym rozdziale najlepiej widoczne są w brytyjskim rządzie. To właśnie tam R.A.W. Rhodes zdiagnozował korozję rządu i dominację „sieci politycznych”. Tam też problemy efektywności rządu przełożyły się na najodważniejszą serię reform całej egzekutywy. Klasyczna cecha brytyjskiego rządu, jaką jest autonomia służby cywilnej, za sprawą stanowczych działań kolejnych premierów, nie wydaje się już być tak silnym ograniczeniem władzy premiera.

Funkcję centrum rządu w Wielkiej Brytanii pełnią dwie instytucje: liczniejszy Cabinet Office (pracuje tam ponad 1000 osób, głównie pełniąc funkcje administracyjne) oraz mniejszy Prime Minister Office (nieco ponad 100 osób). Przełomem historycznym w procesie budowania centrum koordynacji politycznej było objęcie władzy przez Margaret Thatcher. Gdy w 1979 roku została premierem, wykorzystwała istniejącą w Prime Minister Office kilkusobową jednostkę o nazwie Policy Unit, do zatrudnienia tam politycznych doradców.

Początkowo, realizowane tam zadania miały ściśle strategiczny wymiar, jakim było planowanie działań zmierzających do poprawy stanu gospodarki, w związku z kolejnymi wyborami parlamentarnymi. Nie prowadzone były tam żadne prace administracyjne, wynikające z obsługi premiera, ani nie podejmowano działań o charakterze politycznym (np. pośrednicząc w kontaktach między premierem a parlamentarzystami).

Obecnie Policy Unit prowadzi bardziej szeroką obsługę premiera niż za czasów Thatcher, choć w dalszym ciągu łączna liczba zatrudnionych nie jest nadmiernie duża - nie przekracza dwudziestu osób. Większość aktywności centrum rządu prowadzą inne jednostki Prime Minister Office oraz Cabinet Office.

W ostatnich latach wzrosła liczba zatrudnionych politycznych doradców w tych instytucjach. Premierzy oraz ministrowie zatrudniają politycznych doradców – mimo dość niskich „limitów” dla pojedynczego ministra – gdyż nie mogą liczyć na polityczną lojalność służby cywilnej.

Tony Blair bez doradców nie wyobrażałby sobie skutecznego rządzenia (Government, 2010). W okresie jego rządów głównym zadaniem Policy Unit wchodzącego w skład centrum rządu, było formułowanie propozycji programowych, przełamujących monopol ministerstw na kon-

struowanie polityk publicznych. Główni doradcy polityczni w okresie jego rządów podejmowali próbę kierowania głęboką zmianą sposobu działania całej egzekutywy, którą określono mianem „joined-up government” (rząd zintegrowany).

Niezależność brytyjskiej służby cywilnej jest dziedzictwem imperialnej przeszłości, choć do dziś obecna jest w debacie publicznej i świadomości obywateli, czego przejawem była popularność serialu komediowego „Yes Minister”, który pokazuje chłodne relacje między politykami a urzędnikami. Blair w rozmowie z przedstawicielami Institute of Government (Government, 2010) przyznał również, że w początkowym okresie swoich rządów, traktował administrację jako „konserwatywny spiszek”.

Siła administracji brytyjskiej nie wynikała jedynie z siły przyzwyczajzeń i prawnych uregulowań. Przez całe dekady znaczna część polityki rządowej współtworzona była przez administrację, która posiadała własne programowe preferencje nie zawsze zgodne z preferencjami wygrywających wybory polityków. Nie można zatem wyciągać wniosku, że Wielka Brytania, ze słabym rządem, była krajem pozbawionym długofalowej polityki publicznej. Realne problemy ujawniły się dopiero w latach 70., gdy konieczne były głębokie zmiany polityki rządowej, których skala przekraczała potencjał administracji.

Obecnie silny brytyjski premier musi nadal konkurować z relatywnie autonomiczną służbą cywilną. Mimo prób wzmocnienia potencjału koordynacji, zakorzeniona pozostaje tradycja podziałów między ministerstwami. Z tego powodu, trudno jest potwierdzić jednoznaczny sukces programu „joined-up government”.

Francja

We Francji to Prezydent jest symbolem państwa, a jego zadaniem jest „makro-koordynacja” spraw państwowych oraz wykonywanie przywództwa państwowego. W niektórych przypadkach pełni on rolę arbitra w konfliktach dotyczących ważnych zagadnień politycznych i programowych. Mimo obecności jego przedstawicieli na wszystkich etapach procesu decydowania rządowego, skala ingerencji Prezydenta jest ograniczona do spraw uznanych za najważniejsze, choć w ostatnich latach zaangażowanie Prezydenta (Nicolasa Sarkozy’ego) w decyzje rządu jest większe, niż miało to miejsce w dekadach wcześniejszych.

Tradycja silnego państwa, obecna we Francji, ma mocne zakorzenienie w ideach jakobińskich. Francja jest scentralizowana, czego symbolem jest dominacja Paryża nad całym krajem. Prawie wszystkie najważniejsze wydarzenia historyczne działy się w tym mieście, a de-

czyje tam zapadające mają konsekwencje dla losów całego kraju. Polityczny sukces de Gaulle wynikał m.in. z połączenia prawicowych idei z republikańską ideą silnego centrum, czego efektem było ustanowienie Piątej Republiki.

W okresach kohabitacji ograniczona jest dominująca pozycja Prezydenta, który musi akceptować rząd oparty na większości parlamentarnej konkurencyjnego obozu politycznego. Wtedy rola premiera jest dość silna, a zadania prezydenta ograniczone głównie do obszaru polityki zagranicznej.

Formalnie organem koordynującym prace rządu jest premier oraz Sekretariat Generalny rządu, w którym zatrudnionych jest około 50 urzędników. Polityczną rolę wypełnia Gabinet premiera, liczący łącznie z nieoficjalnymi doradcami do 100 osób (Knapp, i inni, 2001 str. 88). Czynnikiem, które przesądzają o realnym wpływie premiera na decyzje rządu, jest jego polityczna pozycja – prestiż, medialna popularność, siła polityczna rywalizujących ministrów oraz przede wszystkim, prezydencki pogląd na rolę premiera w relacjach między nimi (Cole, 2008 str. 7).

Dualizm egzekutywy sprawia, że nie można wyodrębnić jednej instytucji pełniącej rolę realnego, a nie jedynie formalnego centrum egzekutywy. W pewnym wymiarze, polityczną koordynacją zajmuje się Prezydent i jego Generalny Sekretariat, w pewnym stopniu istotne są Sekretariat Generalny rządu i Gabinet premiera. Dodatkowo, szereg praktyk koordynacyjnych polega na procesie międzyministerialnego uzgadniania decyzji.

Najmocniejsze piętno na francuskim państwie odcisnęły reformy administracji podejmowane od lat 80. Osłabiły one dominującą rolę rządu centralnego oraz zmniejszyły możliwości bezpośredniego oddziaływania na gospodarkę (dirigisme). Wyzwaniem staje się przejście z modelu państwa redystrybucji i bezpośrednich ingerencji na rzecz państwa regulacyjnego. Wydzielenie niezależnych organów regulacyjnych było ważnym etapem na tej drodze. Przyczyniło się jednak do osłabienia efektywności rządu i polityki, nieprzygotowanych na głęboką zmianę modelu państwa (Cole, 2008 str. 27).

Jedną z najważniejszych cech francuskiego systemu politycznego jest silna integracja elity politycznej, administracyjnej oraz ekonomicznej. Francja jest krajem wysoce elitarystycznym, w którym znaczącą rolę pełni elita wywodząca się z *École Nationale d'Administration*. Najwyższe stanowiska w służbie cywilnej obsadzone są w oparciu o kryteria politycznej lojalności (Cole, 2008 str. 5), a w obrębie ministerstw granica między zapleczem politycznym ministra a służbą cywilną jest dość płynna. Pod tym względem wpływ polityków na nominacje najwyższych stanowisk administracji publicznej jest wysoki.

Koordinacja polityki europejskiej jest obszarem, w którym przeprowadzono reformy zmierzające do odzyskania potencjału rządu. Funkcje te pełni podporządkowany premierowi Sekretariat Generalny Spraw Europejskich (SGAE). Ma on zagwarantować centralną rolę rządu i silną integrację wszystkich relacji między Paryżem a Brukselą. Zdaniem Alistaira Cole (Cole, 2008 str. 90) skala centralizacji polityki europejskiej przekracza nie tylko praktykę niemiecką, lecz także brytyjską oraz hiszpańską.

SGAE jest ciałem międzyministerialnym, które rozstrzyga spory między ministrami oraz podejmuje działania na rzecz implementacji decyzji. Raporty na temat funkcjonowania francuskiego modelu, przygotowane przez Radę Państwa, wskazują, że „istnieje rozbieżność między wymaganiami prawa europejskiego oraz panującą francuską kulturą administracyjną i polityczną. (...) Prawo europejskie nie jest w wystarczającym stopniu brane pod uwagę podczas projektowania francuskich ustaw, dyrektyw oraz innych aktów prawnych” (Cole, 2008 str. 100).

Mimo prób koordynacji, sektorowy podział Komisji Europejskiej powoduje stałe napięcia w integrowaniu polityki europejskiej Francji. Obserwowane jest ciągle przeciąganie liny między potrzebą koordynacji a bezpośrednimi relacjami podmiotów francuskich z brukselskimi odpowiednikami. Z jednej stron SGAE stara się uzyskać jak największy wpływ na działania administracji, z drugiej zaś, logika europeizacji administracji, bliska współpraca administracji francuskiej i europejskiej, redukuje możliwość pełnej integracji stanowiska Paryża.

Vivien Schmidt wskazuje na powody ingerującej w ekonomię roli państwa – słaba dynamika rodzimych przedsiębiorstw wymagała prowadzenia działań wzmacniających (Schmidt, 2002). W przeciwieństwie do modelu niemieckiego i anglosaskiego, francuski kapitalizm zakładał silną współzależność głównych przedsiębiorstw oraz państwa, by te pierwsze mogły skutecznie konkurować z przedsiębiorstwami zagranicznymi.

Źródłem ograniczonej możliwości reformy państwa francuskiego jest specyficzna relacja między państwem a zorganizowanymi interesami (związki zawodowe i inne reprezentacje zawodowe).

Podobnie, jak w państwach neokorporacyjnych, instytucjami współodpowiedzialnymi, obok rządu, za realizację polityk publicznych są podmioty społeczne, czyli związki zawodowe oraz reprezentacje interesów ekonomicznych. Na przykład związki zawodowe, choć nieliczne, są silnie reprezentowane w instytucjach realizujących publiczną politykę społeczną – system zabezpieczeń społecznych oraz system ochrony zdrowia (Cole, 2008 str. 123). Z tego powodu, głęboka reforma poszczególnych obszarów polityki społecznej napotyka na opór osadzonych tam reprezentacji społecznych.

Delegacja uprawnień do wykonywania części polityk publicznych, pozwoliła elicie politycznej na utrzymanie dominującej pozycji w obrębie systemu społecznego i politycznego. Pozwoliła także na włączenie reprezentacji społecznych w taki sposób, by nie podważyć prymatu polityki, a jednocześnie zgodzić się na osiągnięcie relatywnie autonomicznej pozycji. Jednakże, obecność w tak ważnych instytucjach wykonujących zadania z zakresu polityk społecznych daje związkom zawodowym podstawy do osiągnięcia dużego potencjału blokowania podejmowanych przez rząd decyzji w tym obszarze. Z tego powodu, reformy polityk społecznych podejmowane od lat 90., kończą się częściej porażką niż sukcesem, po długotrwałych konfliktach widocznych na ulicach miast.

Francuskie państwo przestaje być wyłącznym centrum władzy. Coraz większa ilość podmiotów uczestniczy w procesie decydowania rządowego. Włączenie to jest wymuszane zarówno wzrastającą siłą tych podmiotów, jak i zmianą reguł gry spowodowaną między innymi szeregiem reform ekonomicznych i społecznych prowadzonych przez Unię Europejską. Coraz słabsza jest granica między przestrzenią prywatną i publiczną. Odseparowanie prywatnych podmiotów od ingerencji w publiczne decyzje dotyczące polityk oraz implementację tych polityk jest coraz słabsze. Żaden aktor nie jest w stanie kontrolować procesu decydowania – ani partie polityczne, ani politycy, ani wpływowe grupy interesu. W spluralizowanym świecie proces decydowania obejmuje zwiększającą się ilość różnych podmiotów, stwarzając diagnozowane przez politologów i socjologów sieci polityczne. Coraz mniejsza jest możliwość odgórnego narzucania decyzji. To prowadzi do zdiagnozowanego kryzysu państwa francuskiego, który jest znacznie poważniejszy niż problemy koordynacji polityki rządowej.

Europejski model zarządzania wielopasmowego (multi-level governance) zakłada współuczestnictwo szeregu podmiotów krajowych, które samodzielnie, a zarazem przy użyciu instrumentów wewnątrz krajowej koordynacji, osiągają swoje cele poprzez oddziaływanie na proces europejskiego podejmowania decyzji. Wymaga to nie tylko odpowiednich zasobów, lecz przede wszystkim odpowiedniej praktyki dobrego funkcjonowania w świecie sieciowego oddziaływania na proces decyzyjny. Model francuski z zasady zakładał niską aktywność podmiotów poza rządem. Zorganizowanym interesom społecznym pozostawiono wpływ na wspomniane polityki, by zachowany został francuski model elitarnego państw, zbudowanego na autonomii polityki.

Nieskuteczność francuskich podmiotów w oddziaływaniu (lobbingu) na europejski proces decyzyjny jest kompensowana próbą koordynacji europejskiej polityki rządowej (SGAE), lecz logika europejskiego mechanizmu zakłada, że wyłącznie aktywność państwa jest niewystarczająca, jeśli podmioty krajowe same nie podejmują równoległych prób oddziaływania. W przeciwieństwie do Niemiec, nie ma rozwiniętej praktyki otwartego negocjowania między polityką a zorganizowanymi interesami społecznymi i gospodarczymi. Oddziaływanie na politykę Paryża prowadzone jest za pośrednictwem osobistych relacji. W Brukseli podmioty francuskie skazane są na całkiem inne reguły gry niż stosowane przez nich nad Sekwaną.

Niemcy

Niemiecki kanclerz posiada szerokie uprawnienia konstytucyjne. Decyduje o nominacjach oraz dymisjach ministrów bez koniecznej zgody parlamentu. Bundestag nie ma prawa odwołać pojedynczego ministra, a konstruktywne wotum nieufności stanowi mocną barierę przed łatwą zmianą rządu i samego kanclerza. Praktyka polityczna wskazuje jednak (Muller-Rommel, 2007 str. 106), że przesądzający o roli szefa rządu jest zakres jego oddziaływania na własną partię oraz rozkład partyjnych wpływów w rządach krajów związkowych.

Silna pozycja polityczna kanclerza w obrębie partii rządzącej w Niemczech daje większe możliwości swobodnego kształtowania składu personalnego rządu, wpływu na działania ministrów, a w konsekwencji efektywniejszą koordynację polityki rządowej. W przypadku relatywnie słabej pozycji kanclerza, koordynacja polityki rządu prowadzona przez kanclerza skłania go do znacznie większej elastyczności i gotowości na kompromisy, co prowadzi do wydłużenia procesu koordynacji, uwzględniania większej ilości opinii członków rządu i mniejszej skuteczności samego procesu koordynacji.

Federalny model państwa oraz relatywnie silne kompetencje parlamentu tworzą potrzebę skutecznej i szerszej niż rządowa koordynacji różnych ośrodków politycznych – instytucji państwowych oraz frakcji partyjnych – i nadają kanclerzowi specjalne obowiązki ośrodka odpowiedzialnego za polityczny konsensus. Tymczasem w Wielkiej Brytanii możliwe jest w większym stopniu odgórne decydowanie przez premiera podczas tworzenia polityk rządowych. Dlatego realna pozycja polityczna niemieckiego szefa rządu jest słabsza, niż jego brytyjskiego odpowiednika (Goetz, 2003a str. 64).

Gdy Angela Merkel po raz pierwszy spotkała Nicolasa Sarkozy'ego ostrzegła go: „Nicolas, musisz przyzwycząć się do faktu, że jestem powolna” (Proissle, 2010 str. 25). Uwaga ta nie dotyczyła osobistej cechy Kanclerza Niemiec, lecz wskazywała na znacznie powolniejsze od francuskiego tempo podejmowania decyzji przez polityczne instytucje w Berlinie. Szybkość procesu decyzyjnego ograniczona jest głębokim sektorowym podziałem administracji na ministerstwa, które bronią swojej autonomii przed centralizacją władzy kanclerza nad rządem. Podstawowym jednak powodem jest wskazana wcześniej silna pozycja innych niż rząd instytucji politycznych: parlamentu, frakcji partyjnych oraz rządów krajowych. Gdy muszą być brane pod uwagę stanowiska tak licznych podmiotów, dochodzenie do kompromisu jest czasochłonne.

Niemiecki model koordynacji rządowej ma bardzo sformalizowany charakter. Liczne są spotkania koalicyjne, międzyministerialne grupy robocze, wspólne rządowo-parlamentarne grupy robocze oraz inne tego rodzaju rozwiązania instytucjonalne (Goetz, 2003a str. 64), których celem jest zagwarantowanie osiągnięcia politycznego kompromisu. W procesie uzgadniania polity-

ki rządowej duże znaczenie ma także nieformalny charakter procesu koordynacji (Goetz, 1997 str. 756). Na przykład obok „dużych szczytów koalicyjnych” mają miejsce „małe szczyty koalicyjne”, które odbywają się co tydzień, w których uczestniczą liderzy koalicyjnych partii, liderzy klubów parlamentarnych oraz szef Urzędu Kanclerza (Goetz, 1997 strony 756-757). W spotkaniach tych mogą również uczestniczyć odpowiedni ministrowie oraz wpływowi parlamentarzyści. Efekty zapadających tam decyzji, mimo że nie mają pełnoprawnego umocowania, przesądzają o decyzjach formalnie zapadających podczas obrad rady ministrów.

Głównymi twórcami polityk publicznych w Niemczech są ministerstwa. Trwałą cechą Urzędu Kanclerza (Bundeskanzleramt), który pełni rolę centrum rządu, jest prowadzenie reaktywnej koordynacji, w oparciu o projekty powstające poza kanclerzem. Rządowy proces decyzyjny jest bardzo podobny do polskiego – proces uzgodnień międzyministerialnych prowadzony jest przez trzy etapy, w których na początku uczestniczą urzędnicy ministerstw, następnie wchodzący w skład odpowiedniego komitetu międzyministerialnego wiceministrowie, a na końcu decyzja podjęta jest przez rząd. Ministerstwo, które jest twórcą projektu ustawy lub innego projektu decyzji, odpowiedzialne jest za nanoszenie na tekst oryginalny wszystkich przyjętych uwag. Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Spraw Wewnętrznych weryfikują zgodność każdego projektu z Ustawą Zasadniczą oraz innymi aktami prawnymi. Z Ministerstwem Gospodarki konsultowana jest zaś dołączona do projektu ocena skutków regulacji. Czwartym ministerstwem, które posiada silny potencjał blokowania inicjatyw, jest Ministerstwo Finansów.

Urząd Kanclerza zatrudnia około 500 osób, czyli należy do jednej z największych tego rodzaju instytucji w krajach Europy Zachodniej (Muller-Rommel, 2007). Przeważająca część zadań ma charakter administracyjny, choć wykonywane są również funkcje ściśle polityczne. Jednym z ważnych zadań jest nadzorowanie procesu wymiany informacji między jednostkami rządowymi, głównie ministerstwami. Szczególną rolę jest nadzorowanie wykonywania umowy koalicyjnej zawartej między partiami rządzącymi. Pracownicy, w większości, są urzędnikami rekrutowanymi z pozostałych ministerstw, tylko około dwadzieścia osób to polityczni doradcy. Urzędnicy zobowiązani są do lojalności wobec kanclerza. Zakłada się, że nie jest w tym przypadku obowiązująca apolityczność administracji rozumiana jako zachowywanie dystansu wobec politycznych preferencji lidera. Pracownicy powinni w taki sposób wykonywać swoją pracę, by osiągnęte były zaplanowane cele polityczne partii i kanclerza. Dodatkowo, urzędnicy często przygotowują programowe rekomendacje zgodnie z programowymi zamierzeniami szefa rządu.

Szczególną rolę pełni szef Urzędu Kanclerza, określane często mianem superministra. Nadzorując proces politycznej koordynacji, uczestniczy we wszystkich najważniejszych szczytach koalicyjnych, odpowiada też za kontakty z przedstawicielami rządów krajowych oraz liderami klubów parlamentarnych (Goetz, 1997 str. 759).

W skład Urzędu wchodzi sześć wyodrębnionych departamentów, a te podzielone są na mniejsze jednostki. Organizacja departamentów wynika z podziału na polityki publiczne. Pierwszym jest departament centralny, organizujący pracę rządu oraz zajmujący się polityką wewnętrzną i wymiarem sprawiedliwości. Drugiemu departamentowi przyporządkowane są polityki: zagraniczna, bezpieczeństwa oraz pomocy zagranicznej. W gestii trzeciego jest polityka społeczna, zdrowia, rynku pracy, infrastruktury, rolnictwa, ochrony środowiska, edukacji oraz badań naukowych. Polityka gospodarcza oraz finanse publiczne są domeną czwartego departamentu. Piąty odpowiada za politykę europejską, w tym koordynację polityki europejskiej realizowanej przez ministerstwa. Ostatni, szósty departament koordynuje działalność służb specjalnych Niemiec.

Badania przeprowadzone przez Ferdinanda Muller-Rommela wskazują, że 83% byłych niemieckich ministrów uznaje rolę Urzędu Kanclerza za znaczącą w działaniach politycznych rządu. Równie duża liczba (92%) potwierdza, że ważnym zadaniem jest także doradzanie kanclerzowi. Pasywny charakter koordynacji, realizowanej przez Urząd, może być powodem mniejszej częstotliwości (62%) wskazań dotyczących prowadzenia kontroli nad propozycjami ministerstw. Tylko 12% byłych ministrów uznaje, że Urząd Kanclerza wysuwa własne sugestie polityczne.

Tak mało znacząca rola Urzędu, w aktywnym projektowaniu polityk publicznych, warta jest wyjaśnienia. Wynika ona bowiem ze wspomnianego wcześniej faktu, że to ministerstwa są twórcami projektów ustaw oraz projektów pozostałych decyzji. Możliwe jest to za sprawą specyficznego ukształtowania relacji między politykami a administracją, a szczególnie ze zdefiniowania roli ministerstwa, jako projektodawcy polityk publicznych, a nie organu zajmującego się implementacją.

Linia podziału między polityką a administracją w Niemczech jest znacznie słabsza niż w Wielkiej Brytanii. Na szczytach władzy przejawia się to w miarę częstym przebywaniem kanclerza w krajowym biurze swojej partii, czasem przybierającym cechy administrowania państwem właśnie z tego miejsca. Mimo, że model politycznej służby cywilnej (politische Beamte) pozwala ministrom na kadrową selekcję na dwóch najwyższych szczeblach administracji ministerialnej – odpowiedników polskich podsekretarzy stanu (w Niemczech funkcja ta ma charakter znacznie mniej polityczny niż w Polsce) oraz dyrektorów departamentu – to w opinii Goetza (Goetz, 2003a str. 70) ingerencja polityków ma miejsce również dwa szczeble niżej, do poziomu kierowników wydziałów w departamentach. Z tego powodu reguły awansu w obrębie służby cywilnej są silnie naznaczone indywidualnymi związkami urzędników oraz polityków. Mobilizuje to urzędników do większej dbałości o uwzględnianie woli polityków oraz przyczynia się do kształtowania politycznego rzemiosła (political craft).

Polityzacja administracji jest najważniejszym instrumentem, który pozwala na profesjonalne przygotowanie projektów decyzji rządowych w oparciu o polityczne preferencje liderów. Z tego powodu, nie jest tak konieczna projektująca rola Urzędu Kanclerza. Skoro rządzący mają możliwość owocnej współpracy z urzędnikami, gdyż polityczne preferencje efektywnie przekładane są na formalne dokumenty, nie ma potrzeby tworzenia polityk publicznych w centrum rządu. Wzrost roli Urzędu nastąpiłby, gdyby politycy nie byli zadowoleni z aktualnego stanu rzeczy: spadłaby jakość tworzonych w ministerstwach projektów lub mniejszy byłby wpływ polityków na działania administracji (np. w wyniku odpolitycznienia służby cywilnej) lub w trzecim przypadku, za sprawą formalnego wzmocnienia roli kanclerza, który zdecydowałby się uniezależnić od monopolu ministrów na projektowanie polityk publicznych. Stabilność niemieckich instytucji politycznych nie wskazuje jednak na potencjalne zmiany.

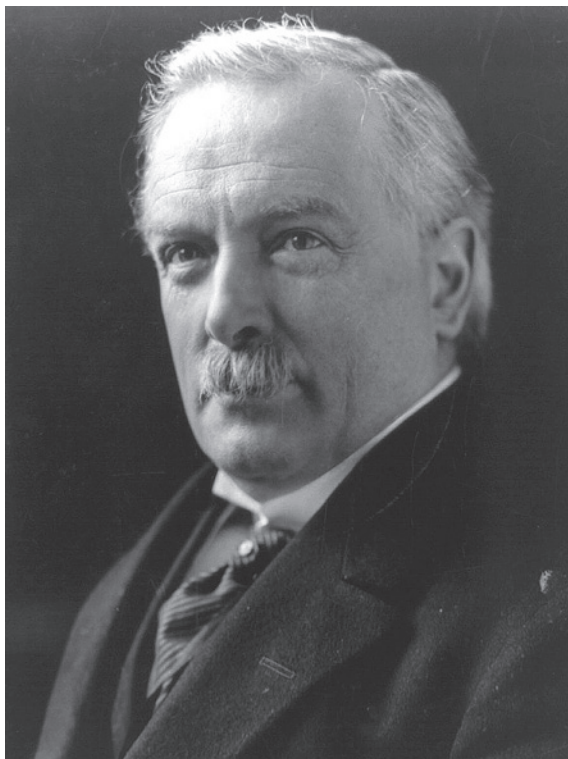
Relatywna słabość Urzędu Kanclerza w procesie decydowania rządowego przekłada się na sposób koordynacji polityki europejskiej. Również w tym przypadku siła ministerstw jest znacząca, co przekłada się na powolność procesu uzgadniania stanowisk w skomplikowanych sprawach. Niemieckie stanowisko wyłania się na dość późnym etapie decydowania europejskiego, gdy kraje, które scentralizowały proces koordynacji polityki europejskiej (Francja), mają już wyrobione swoje stanowisko. Ważną rolę w tym procesie pełnią zarówno Urząd Kanclerza, jak i Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Gospodarki, Stałe Przedstawicielstwo Niemiec w Brukseli, jak i Ministerstwo Finansów w obszarze polityki fiskalnej i pieniężnej (strefa euro) (Goetz, 2003a str. 57).

Mimo ustalonego podziału na kwestie ściśle dyplomatyczne (przypisane MSZ) oraz z obszaru polityk publicznych (Urząd Kanclerza oraz pozostałe ministerstwa) nie zawsze można łatwo przypisać dany przypadek do którejś kategorii. Nie jest więc zaskoczeniem, że w wielu przypadkach, koordynacja niemieckiego stanowiska w sprawach europejskich, prowadzi do konfliktów między ministrami a nawet różnicy zdań między kanclerzem a ministrem. Występuje to zwykle w okresie wielkich koalicji tradycyjnych najsilniejszych partii Republiki Federalnej - socjaldemokratów i chadeków, czego przykładem jest poprzedni rząd Angeli Merkel.

Sposób funkcjonowania niemieckiego centrum rządu (Urzędu Kanclerza) jest rezultatem ukształtowania takiej architektury instytucji politycznych, której najważniejszą cechą jest współistnienie wielu silnych podmiotów. Najważniejszym z nich jest kanclerz, ale nie ma on możliwości narzucania decyzji pozostałym aktorom. Przekłada się to na wolne tempo rządowego procesu decyzyjnego, lecz warto zwrócić uwagę na pozytywne efekty takiego modelu. Niemiecki system polityczny całkiem skutecznie absorbuje rozmaite punkty widzenia, stanowiska oraz interesy artykułowane przez podmioty polityczne, społeczne i gospodarcze. Te, sprzeczne często, stanowiska ucierają się w procesie politycznym, a następnie przekładają się na decyzje rządu. Podtrzymuje to zaufanie dla poszczególnych instytucji politycznych, jak i dla całego systemu politycznego.

go. Ponadto zmniejsza ryzyko blokującego sprzeciwu ze strony wpływowych grup interesu lub grup społecznych, gdyż gwarancja „bycia branym pod uwagę” jest wystarczającym powodem by akceptować reguły gry. Mimo, że decyzje zapadają powoli, są one efektywnie wykonywane. Wiele reform społecznych i gospodarczych podjętych po 1990 roku dowodzi skuteczności niemieckiego modelu.

www.commonswikimedia.org



Lloyd George.

Premier brytyjski w latach 1916-1922.
Szef rządu koalicyjnego podczas I wojny światowej.
Ostatni premier z partii liberalnej.



www.commonswikiimedia.org

Nicola Pašić.

Wielokrotny premier Serbii, Królestwa Serbów, Chorwatów
i Słoweńców, a następnie Jugosławii.

Przez niemal cztery dekady
był dominującą postacią polityki serbskiej.
Zmarł w 1926r.

Rozdział 3

Konsekwencje dla Polski

Słabość państw postkomunistycznych jest powszechnie podzielaną diagnozą. Potencjał prowadzenia aktywnej polityki przez państwo (state capacity) jest bardzo ograniczony. Aktywność organizacji obywatelskich - słaba. Wprowadzane sporadycznie reformy (przede wszystkim na początku lat 90.) było raczej narzucane niż konsultowane z aktorami społecznymi. Administracja oskarżana jest o wysoki poziom korupcji, a rządy nieefektywne oraz poddane naciskom, nie zawsze jawnych grup interesu.

W dużej mierze, kłopoty te nie polegają jedynie na nieefektywności instytucji politycznych, lecz na wyjątkowo wątej relacji między państwem a społeczeństwem. Maciej Gdula wskazuje na podobieństwo między polityką demobilizacji, prowadzoną przez komunistyczne władze, a narzucaniem reform społecznych i gospodarczych po upadku komunizmu: „elity podejmują decyzje o dalekosiężnych konsekwencjach, ale nie starają się wypracować kształtu reform przy udziale ludzi. Ten model zmian ma swoje korzenie w strachu, jaki w elitach wzbudził początek lat 80. i głęboka niesterowność systemu w sytuacji dużego społecznego pobudzenia. Dotyczyło to, co zrozumiałe, elit partyjnych, ale także elit opozycyjnych, które spostrzegły, że utraciły kontrolę nad ruchem społecznym” (Gdula, 1 lutego 2010). Demobilizacja i wyciszanie żądań społecznych, stojących w jawnej sprzeczności z liberalnymi reformami gospodarczymi, przełożyły się na słabe zakorzenienie partii politycznych w społeczeństwie. Nieefektywne są także inne kanały społecznej artykulacji interesów oraz wartości.

Paradoksem postkomunistycznych państw europejskich jest prowadzenie ważnych reform w „partyzanckim stylu” (Emilewicz, i inni, 2002), gdyż więcej jest nieformalnych działań ad-hoc niż profesjonalnie przygotowanego scenariusza przez organy państwa. Większość polskich reform przeprowadzili bardziej czy mniej nadzwyczajni pełnomocnicy rządu, a nie ministerstwa lub KPRM. Luksus demobilizacji społecznej pozwala na wprowadzanie zmian, które w normalnej sytuacji wywoływałyby żarliwą społeczną debatę, wystąpienia zorganizowanych grup, interwencje lub inne próby blokowania. Warto jednak pamiętać o sile partykularnych interesów. Słabe państwo ulega zarówno lobby grup zawodowych broniących uprawnień emerytalnych, jak i niejawnym grupom interesu wywodzącym się ze służb specjalnych komunistycznego państwa.

Dodatkowo, współczesna polityka w Polsce sprawia wrażenia „wypalenia”. Przez wiele lat ważne cele państwowe (reformy rynkowe, członkostwo w UE i NATO itd.) były obecne w agendzie publicznej. Po ich osiągnięciu, nie ma innych (może poza EURO2012, choć to także zadanie dla „specjalistów”) społecznie integrujących oraz wyzwających wyobraźnię celów. Zablockowane są też kanały programowania polityki, gdyż ograniczona jest siła organizacji społecznych i gospodarczych, które mogą adresować swoje postulaty modyfikacji polityk publicznych. Trudno jest zatem wskazać społeczne mechanizmy, dzięki którym nowe wyzwania programowe mogą zostać wprowadzone do świata polityki.

Paradoksalnie kraje postkomunistyczne łatwiej mogą poprawić jakość administracji niż rządzenia. Niska jakość administracji częściej staje się tematem na pierwsze strony gazet. Negatywne przejawy słabej administracji widoczne są bowiem w każdym momencie, gdy obywatel odwiedza urząd. Równie mocno nieefektywność administracji doświadczana jest przez instytucje europejskie, gdy współpracują z krajowymi urzędami wykonującymi polityki publiczne lub nadzorującymi wydawanie środków europejskich. Administracja podlega silnym naciskom, które mobilizują do poprawy jakości. Tymczasem nieefektywne rządzenie (nieskuteczne długookresowe projektowanie polityk publicznych) rzadko staje się medialnym problemem, dopóki nie wydarzy się szczególnie kompromitująca porażka.

Słaby rząd postkomunistyczny

Instytucje obsługujące rząd oraz premierów w krajach Środkowej i Wschodniej Europy (w Polsce KPRM) nie w pełni efektywnie wypełniają zadania centrum rządu. Mimo, że formalnie pełnią ważną rolę w procesie decydowania rządowego, to jednak ich zadania są ściśle ograniczone, szczególnie w odniesieniu do politycznego koordynowania procesu decydowania w obrębie egzekutywy i między rządem a pozostałymi instytucjami politycznymi. W przeważającym stopniu wypełniają zadania administracyjne i techniczne, polegające na obsłudze obrad Rady Ministrów oraz premiera.

W opinii Goetza, instytucje te „działają w izolacji od politycznego oraz instytucjonalnego otoczenia. Ta słaba więź widoczna jest szczególnie w relacjach z innymi instytucjami rządu centralnego, szczególnie ministrami oraz organami centralnymi, prezydentem, samorządami terytorialnymi, parlamentem, rządzącymi partiami oraz instytucjami społeczeństwa obywatelskiego” (Goetz, i inni, 1999 strony 426-427). Nie charakteryzują się zatem najważniejszymi cechami efektywnego centrum rządu: nie znajdują się w centrum procesu politycznego decydowania, nie mają uprawnień do rozstrzygania co najmniej części konfliktów między podmiotami rządowymi w trakcie procesu decydowania, nie zajmują centralnej pozycji w sieci informacyj-

nej i społecznej w obrębie rządu, nie posiadają też formalnych uprawnień do istotnego wpływu na proces decyzyjny.

Badania przeprowadzone przez Ferdinanda Mullera Rommela (Muller-Rommel, 2008) potwierdzają dominację zadań administracyjnych i technicznych. Przeprowadził on wiele wywiadów z ministrami z 10 państw Europy Środkowej i Wschodniej, z których 70% ankietowanych wskazało wymienione zadania jako najważniejsze dla instytucji formalnie pełniących zadania centrum rządu. Zadania zaś polityczne, według nich polegają raczej na doradzaniu premierowi (tak twierdziło 27% pytanych) niż proponowaniu własnych rozwiązań (tylko 4%).

Zakres politycznych aktywności centrów rządów różni się w zależności od kraju. Ten wymiar działalności istotnie zauważalny jest przede wszystkim w Czechach (59% ankietowanych byłych czeskich ministrów wskazało zadania związane z polityką za częściej realizowane), Rumunii (47%) oraz Węgrzech (42%). W Polsce 73% pytanych wskazało, że KPRM pełni głównie zadania administracyjne.

Funkcje koordynacyjne nie są realizowane z sukcesem także za pomocą innych instrumentów. W wielu krajach zachodnioeuropejskich bowiem „mechanizmy formalnej koordynacji w obrębie egzekutywy, takie jak komitety międzyministerialne oraz reguły proceduralne organizujące prace przygotowania decyzji dla Rady Ministrów, są dodatkowo uzupełniane przez nieformalne porozumienia, takie jak spotkania koalicyjne, które włączają pozarządowe podmioty w rządowy proces decyzyjny” (Goetz, i inni, 1999 str. 435). Tymczasem partie w krajach Środkowej i Wschodniej Europy nie są odpowiednio przygotowane do pełnienia takiej funkcji z powodu przede wszystkim słabości instytucjonalnych. Z podejmowanych porozumień koalicyjnych mało wynika i nie są w trakcie kadencji wykonywane. Odbývają się co prawda regularne szczyty koalicji, ale liczne napięcia między partiami koalicyjnymi pozwalają na postawienie tezy, że trwałe formalne lub nieformalne mechanizmy koordynacji nie są wypracowane.

Niska sprawność centrum rządu przekłada się na niewystarczającą jakość przygotowanych decyzji na wcześniejszych etapach decydowania rządowego, szczególnie w trakcie pracy komitetu międzyrządowego. Prowadzi też do przeładowania gabinetu liczbą decyzji do podjęcia oraz do słabej integracji części rządu. Działania, które wymuszają kooperację kilku ministerstw, są często skazane na porażkę.

Zdaniem Klausza Goetza „ministerstwa nie poszukują w centrum rządu wsparcia merytorycznego, ani rozumianego jako szczególna wiedza instytucjonalna, ani specjalistyczna wiedza w obszarze polityki publicznej. Patrząc z perspektywy ministerialnej biurokracji, ograniczona jest wartość dodana zaangażowania centrum rządu w proces tworzenia polityki publicznej” (Goetz, i inni, 1999 str. 444). Wynika to przede wszystkim ze słabości merytorycznej takich instytucji

jak KPRM. Często instytucje te powielają administracyjne wzorce ministerstw, gdyż tworzone są odpowiednie do ministerstw departamenty.

Cała historia rządów po 1989 roku jest zatem historią prób stworzenia na nowo podmiotu integrującego Radę Ministrów. Mimo szeregu działań, polegających na ustrojowym wzmocnieniu Prezesa Rady Ministrów (konstruktywne wotum nieufności, osłabienie władzy Prezydenta oraz ustawa o działach administracji rządowej), powołaniu gabinetów politycznych w ministerstwach oraz KPRM, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie stanowi efektywnego centrum rządu.

Dzieje się tak gdyż, po pierwsze, KPRM nie jest podmiotem, który przygotowuje oraz koordynuje polityczny plan działań rządu. Plan pracy Rady Ministrów sporządzany jest bowiem przez Kancelarię w przeważającym stopniu na podstawie inicjatyw zgłaszanych przez ministrów. Oznacza to, że rola Kancelarii w wyznaczaniu agendy oraz programu rządu na najbliższe lata jest bardzo ograniczona. Kancelaria nie przygotowuje syntetycznego programu rządu, który byłby czymś więcej, niż sumą inicjatyw zgłaszanych przez ministrów. Po drugie, wszystkie najważniejsze projekty polityk rządowych przygotowywane są w ministerstwach, a słabość merytorycznego zaplecza KPRM nie pozwala na zwycięstwo w sporze o treść przygotowanych polityk między Kancelarią a dowolnym ministerstwem. Cała istotna wiedza do oszacowania potencjalnych zagrożeń wywołanych przez realizację polityki rządowej znajduje się w ministerstwach, a zatem Kancelaria nie może efektywnie modyfikować propozycji ministerialnych. Po trzecie, Kancelaria jest inicjatorem pracy nad polityką rządową bardzo rzadko, w nadzwyczajnych okolicznościach, pod wpływem wydarzeń politycznych lub zainteresowania premiera. Po czwarte, działania polityczne Kancelarii mają przede wszystkim charakter doraźny i reaktywny, związany z kryzysami politycznymi. Dodatkowo, działania te mają głównie charakter medialny i zorientowane są na obronę wizerunku premiera.

Nieskuteczne odpolitycznienie administracji

Powołanie niezależnej od polityki służby cywilnej wydawało się być najlepszym lekarstwem na słabość postkomunistycznych rządów. W komunistycznym państwie aparat ministerialny był podporządkowany dyrektywom płynącym z centrali partyjnej. Odpolitycznienie miało pozwolić na nadanie ministerstwom profesjonalnego oraz merytorycznego wymiaru, a regulacja oraz instytucjonalizacja służby cywilnej gwarancją niezależności od polityków. Tymczasem Goetz zwraca uwagę, że działania zmierzające do usunięcia ingerującego wpływu polityki na administrację, by precyzyjnie określić granicę między dwoma światami, były podyktowane błędnym odczytaniem problemów przeszłości oraz współczesności (Goetz, 2003b str. 89). W czasach komunistycznych administracja była poddana wpływowi partii komunistycznej, lecz jednocześnie

zdepolityzowana, gdyż nie uczestniczyła w tworzeniu polityk publicznych. Rząd komunistyczny pełnił funkcje ściśle wykonawcze, więc był egzekutywą w sensie dosłownym (Goetz, i inni, 1999 str. 448). Polityki publiczne przygotowywane były przez administrację PZPR, a rząd zajmował się implementacją tam podjętych decyzji.

Gdyby zaakceptować argumentację zwolenników w pełni apolitycznej służby cywilnej, po postawieniu odpowiednio wysokiego muru między polityką a administracją, to rządzenie prowadziłoby do stałych frustracji polityków. Oczekiwania społeczne wymagają od polityków w pełni profesjonalnego przygotowywania decyzji. Tymczasem urzędnicy rzadko posiadają polityczne rzemiosło (political craft), nie jest więc praktykowane przygotowywanie politycznych alternatyw decyzyjnych, które brałyby pod uwagę nie tylko skomplikowane aspekty regulacyjne, lecz także społeczne i polityczne konsekwencje różnych decyzji. Chodzi o znacznie szerszą ocenę niż niewiele wnoszące oceny skutków regulacji (OSR). Postulowane postawienie tamy między administracją a polityką prowadzi do głębokiej depolityzacji administracji, co oznacza pozbawienie ministrów wszelkich instrumentów efektywnego rządzenia.

Rządy postkomunistyczne często poszukują wsparcia merytorycznego poza administracją. Liczba zewnętrznych ekspertów jest wysoka, a skomplikowane ustawy czasem pisane są przez kancelarie prawne. Również gabinety polityczne nie pełnią skutecznie funkcji doradczej, zarówno z powodu relatywnie niskich płac, nadmiaru zadań związanych z czysto partyjną obsługą ministrów, jak z instytucjonalnych ograniczeń. Członkowie gabinetu częściej zajmują się nieformalnym nadzorem nad departamentami, niż kształtowaniem długookresowych programów politycznych. Studia nad składem personalnym gabinetów wskazują na duży udział młodych osób, które wykonują konieczną obsługę ministra jako polityka partyjnego, co powoduje, że wynikający z tego nadmiar obowiązków nie pozwala na współuczestnictwo w tworzeniu polityk publicznych.

Wyniki analiz, które są poniżej zaprezentowane, wskazują jednak, że w krajach Środkowej i Wschodniej Europy następuje silna polityzacja. Jan-Hinrik Meyer-Sahling (Meyer-Sahling, 2008) proponuje czterostopniową skalę polityzacji wyższych szczebli administracji ministerialnej (por. tab. 1). W badaniach na temat polityzacji na Węgrzech, wskazuje, że rozmiar tego zjawiska jest większy w nowych państwach członkowskich UE, w porównaniu do krajów Zachodniej Europy. W przypadku Węgier, istnieje liczna grupa nominacji osób spoza administracji ministerialnej (otwarta polityzacja), tymczasem standardem w krajach Zachodniej Europy jest awansowanie urzędników zajmujących niższe stanowiska w hierarchii ministerialnej. Należy zwrócić uwagę, że nie wszędzie reguły polityzacji są przewidziane przez prawo. Polskim rozwiązaniem był zlikwidowany już Państwowy Zasób Kadrowy. Uregulowanie tego obszaru wydaje się być rozwiązaniem lepszym niż akceptowanie sytuacji, gdy konkursy na stanowiska dyrektorskie nie są prowadzone według formalnie zapisanych reguł, a według kryteriów nieformalnych.

Tabela 1. Cztery rodzaje polityzacji administracji publicznej.

	BRAK POLITYZACJI	OGRANICZONA POLITYZACJA	OTWARTA POLITYZACJA	PARTYJNA POLITYZACJA
Podejście nowo wybranego rządu do odziedziczonej wyższej kadry administracji ministerialnej	Brak wymiany kadrowej	Wymiana wyższej kadry administracji ministerialnej	Wymiana wyższej kadry administracji ministerialnej	Wymiana wyższej kadry administracji ministerialnej
Ścieżka awansu wyższej kadry administracji ministerialnej	Awans z niższych szczebli administracji ministerialnej	Rekrutacja wyższej kadry spośród niższych szczebli administracji ministerialnej	Rekrutacja zewnętrzna, spoza politycznych instytucji (sektor prywatny, uczelnie itd.)	Rekrutacja zewnętrzna, z instytucji politycznych (partie polityczne)

Źródło: (Meyer-Sahling, 2008)

Relacje między administracją a politykami są nacechowane stałym napięciem. Formalne gwarancje niezależności służby cywilnej traktowane są jako przeszkoda, a nie zapewnienie merytorycznego przygotowania urzędników. Najlepszym rozwiązaniem łączącym konieczność merytorycznych standardów oraz politycznego rzemiosła urzędników jest przyjęcie pewnego zakresu formalnej polityzacji wzorem rozwiązań zachodnioeuropejskich (Goetz, 2003b str. 89).

Propozycje zmian

Klaus Goetz zwraca uwagę, że podczas reformowania administracji najgorsze rezultaty mogą przynieść rozwiązania hybrydowe (Goetz, 2003b str. 91). Znacznie skuteczniejsza wydaje się być albo pełna polityzacja administracji, albo pełna niezależność służby cywilnej, czyli przyjęcie modelu rządów mandarynów.

Doświadczenia trzech największych państw Zachodniej Europy wskazują, że wzmocnienie efektywności państwa musi obejmować trzy obszary. Pierwszym jest budowa w pełni profesjonalnego politycznego centrum rządu, co, zaimplementowane w Polsce, prowadzić powinno do głębokich zmian w modelu działania KPRM. Drugim obszarem jest zakres polityzacji administracji ministerialnej. Trzecim, sposób ukształtowania relacji między rządem a podmiotami społecznymi oraz gospodarczymi, tak by z jednej strony ograniczyć siłę podmiotów blokujących (veto players), a z drugiej uczynić z instytucji państwa efektywny mechanizm realizacji istniejących interesów.

1. Gdzie powinien być ulokowany strategiczny ośrodek planowania polityk publicznych?

Niemiecki model zakłada, że polityki publiczne tworzone są w ministerstwach, gdyż instytucje te opierają się na sprawdzonym modelu politycznej służby cywilnej. Efektem jest słabość centrum rządu (Bundeskanzleramt) jako ośrodka projektującego długookresowe polityki państwa. Z drugiej strony, brytyjskie rozwiązanie jest całkiem odmienne, to w otoczeniu premiera powstają ambitne projekty polityczne. W polskim przypadku wydaje się, że brak politycznej służby cywilnej powoduje, że nie ma możliwości efektywnego tworzenia długofalowych polityk przez ministerstwa. Z tego powodu najlepszym rozwiązaniem jest reforma KPRM.

2. W jaki sposób nadać KPRM polityczny wymiar?

Pewna część obecnej KPRM realizuje zadania administracyjne lub wykonuje polityki publiczne (np. Departament Służby Cywilnej). Reforma KPRM może być przeprowadzona poprzez wyłączenie licznej grupy departamentów do ministerstw lub niezależnych urzędów, by pozostawić w Kancelarii zadania polityczne oraz czysto administracyjną obsługę Rady Ministrów. Redukcja KPRM pozwoliłaby na uelastycznienie instytucji. Dodatkowo, ważnym czynnikiem jest również prawna formuła zatrudnienia w nowej Kancelarii. Warunkiem uelastycznienia części politycznej jest zatrudnianie pracowników na podstawie zwykłej umowy o pracę, bez wprowadzenia rygorów ustawy o służbie cywilnej, by każdy nowo powołany rząd mógł swobodnie kształtować skład personalny politycznego segmentu KPRM. Brytyjskie doświadczenia wydają się tu być najbardziej efektywne.

3. Jaki model polityzacji administracji można przyjąć?

Spośród czterech modeli polityzacji (tab.1), ograniczona polityzacja wydawać by się mogła najlepiej równoważącą potrzebę merytorycznego przygotowania i politycznego rzemiosła. Jednakże doświadczenie wskazuje, że ministrowie poszukują często kandydatów na funkcje dyrektorów departamentów spoza administracji ministerialnej. Odwołują się często do argumentacji, że doświadczenie z sektora prywatnego powinno być dobrą podstawą do zarządzania służbą cywilną. Kierując się argumentem Goetza, że przejrzyste rozwiązania w przypadku administracji są lepsze niż rozwiązania hybrydowe, trudno jest uznać, iż zamknięcie drogi do stanowisk dyrektorskich osobom spoza administracji jest realnie możliwe do przeprowadzenia w krajach postkomunistycznych. Z tego powodu optymalne jest przywrócenie ustawy o Państwowym Zasobie Kadrowym, który wydaje się być najlepszym kompromisem. Kandydaci na stanowiska dyrektorskie muszą przejść egzamin lub uzyskać stopień naukowy doktora, by być wpisanymi na listę Zasobu, co jest pewnego rodzaju ustanowieniem standardów merytoryczności.

4. Jak otworzyć egzekutywę?

Jednym z problemów polskiej polityki jest znaczące zamknięcie na impulsy z zewnątrz. Grupy interesu mają duże możliwości blokowania rozwiązań, które uznają za groźne. Gorzej jest z pozytywnymi propozycjami zmian, które stawałyby się częścią agendy rządowej. Kanały pośred-

nictwa między polityką a społeczeństwem są w znacznej mierze zablokowane. Również media przyczyniają się jedynie do korygowania działań kompromitujących (korupcja, błędy decyzyjne). Politycy zachowują komfort powstrzymywania koniecznych reform.

Proces konsultacji projektów rządowych ma ograniczony zasięg. Administracja, na wczesnym etapie tworzenia decyzji, nie jest zainteresowana powiększaniem liczby uwag i propozycji zmian. Wykorzystanie Internetu i lepsza komunikacja mogłaby być rozwiązaniem podnoszącym jakość projektów rządowych.

Program zespołu Jana Rokity „Państwo dla obywateli” zawierał wiele propozycji zmian modelu rządu, które aktualne są do dziś. Proponowano między innymi (Rokita, i inni, 2005) zmianę sposobu pracy nad projektami ustaw. Brytyjski standard pracy nad tekstem merytorycznym, a nie dokumentem prawnym, gwarantuje lepszą przejrzystość procesu decydowania rządowego oraz daje podstawy do profesjonalnej debaty o polityka publicznych. Po podjęciu decyzji przez Radę Ministrów, zadaniem rządowych legislatorów byłoby przełożenie szczegółowych założeń na tekst normatywny.

Wymaga poprawy sposób przygotowywania Oceny Skutków Regulacji (OSR). W wielu przypadkach dokument ten nie jest rzetelnie przygotowywany i nie stanowi istotnego składnika debaty programowej nad celami rządu. Przez co tak naprawdę nikt chyba, poza autorami, nie bada tych dokumentów, by sprawdzić, jakie efekty przyniesie konkretna polityka publiczna.

Autorzy proponowali również przeniesienie prac nad budżetem z Ministerstwa Finansów do KPRM. Takie rozwiązanie wydaje się być wzmocnieniem realnego centrum rządu, gdyż programowanie prac Rady Ministrów oraz tworzenie polityk publicznych efektywne są tylko wtedy, gdy korespondują z odpowiednim projektem budżetu państwa.

Budżet zadaniowy jako instrument rządzenia

Budżet zadaniowy ma pozwolić na dokładne określanie celów strategicznych rządu oraz na pomiar efektywności oraz hierarchizację wydatków publicznych. Ma również ułatwić debatę na temat programów rządu, założonych celów tych programów oraz efektywne przyporządkowanie im wydatków. Prace nad budżetem zadaniowym w Polsce trwają od kilku lat, lecz w dalszym ciągu wyniki są niezadawalające. Podstawą dobrego budżetu zadaniowego jest odpowiednie określenie mierników. Do obszaru polityki państwa przypisywany jest miernik, który ma być osiągnięty oraz kwota wydatków na to przeznaczona. Weryfikacja, czy państwowe wydatki są uzasadnione, zależy zatem od odpowiedniego rozpisania polityk publicznych na cele, a następnie przełożenia celów na mierniki. Tutaj rozpoczynają się kłopoty.

Konieczne są dodatkowe narzędzia do wskazania, jaki wzrost wydatków jest niezbędny, by osiągnąć cel na wyższym poziomie, a jednocześnie jakie mogą być konsekwencje redukcji wydatków. Chodzi o mechanizm zależności między wydatkiem a celem, aby móc określić, czy mała zmiana wydatków spowoduje dużą poprawę wartości wskaźnika, czy też nie.

Warto pamiętać, że w budżetowaniu zadaniowym stosuje się trzy rodzaje mierników: (1) wskaźniki wyniku (output), bezpośrednią konsekwencją realizacji zadania, np. długość wybudowanej drogi, (2) wskaźniki rezultatu (outcome), dotyczące konsekwencji dla danej polityki, np. może to być ogólny spadek przestępczości oraz (3) wskaźniki oddziaływania (impact), rozumiane jako szersze konsekwencje działań, często trudno mierzalne – np. efekty wybudowania autostrady w danym miejscu na rozwój przedsiębiorczości w określonym obszarze.

Odpowiedni dobór wskaźników powinien być przeprowadzony po namyśle i dyskusji o celach danego zadania administracji. Gdy znane są zależności między zmianą wydatków na dany cel a wynikami, możliwe jest rozumne ograniczanie lub podwyższanie wydatków. W jednym przypadku obniżenie wydatków o 10% nie spowoduje radykalnego pogorszenia jakości usług publicznych, a w innym miejscu może to nastąpić.

Prowadzenie dyskusji publicznej o wskaźnikach, przyporządkowanych politykom publicznym sprawia, że obywatele oraz politycy wyrażają swoje preferencje, zatem budżet zadaniowy realizuje to, do czego jest stworzony.

Określone wskaźniki, w szczegółowych obszarach, mobilizują poszczególne części administracji do efektywnego gospodarowania oraz osiągania zaplanowanych celów. Wskaźniki mają jasno wskazywać administracji, co powinna osiągnąć w krótkim lub średnim okresie. Taki sposób oddziaływania ma poprawić jakość zarządzania w administracji. Dlatego błędne określenie wskaźnika może wywołać negatywne konsekwencje dla efektów działalności administracji. Stosowane w administracji stanowej USA budżety zadaniowe wywoływały czasem nieoczekiwane skutki. Na przykład, ustalenie dla agencji zarządzającej gruntami publicznymi, w formie miernika dochodów z jednego akru, doprowadziło do negatywnych efektów ekologicznych, choć pierwotnie agencja ta została powołana do ochrony dziedzictwa przyrodniczego.

Innym przykładem są rezultaty amerykańskiej ustawy o szkoleniach zawodowych JTPA, której ewaluacja mierzyła wskaźniki zmiany poziomu zatrudnienia wkrótce po przeprowadzonych szkoleniach przez jednostki stanowe i lokalne, co prowadziło do tego, że podejmowane działania jedynie chwilowo dały rezultaty, a aktywność czasochłonna – przygotowanie do zawodów, które wymagają dłuższych kursów – została zepchnięta na drugi plan.

Jedną z największych słabości polskiego projektu budżetu zadaniowego jest stosowany, również w innych krajach, „moralny hazard”, gdy jednostki administracji same określają swoje cele oraz mierniki. Ewaluacja działania oraz sensowność oceny poziomu wydatków jest wtedy niemożliwa. Często, wynika to z niezapośredniczenia celów danej jednostki w odpowiednim fragmencie ogólnej strategii całego kraju. Z tego powodu na wskaźniki warto patrzeć jako na bodźce, które kształtują cele danej jednostki. Jeśli wskaźniki zostaną wybrane błędnie, to mimo zapisów prawnych, działalność instytucji może podążać w niezaplanowanym wcześniej kierunku.

Dobór wskaźników powinien uwzględniać także wpływ pozostałych czynników na rezultaty działania jednostki administracyjnej. Wartość miernika może być przecież osiągnięta niezależnie od pracy urzędników, pod wpływem czynników zewnętrznych. Mierniki również powinny być bezpośrednio związane z działalnością instytucji, tak by powiązanie między celami i wskaźnikami było przewidywalne.

Prace nad wprowadzeniem budżetu zadaniowego w Polsce zostały rozpoczęte przez poprzedni gabinet. Pierwszy budżet w układzie zadaniowym został przygotowany latem 2007r, gdy prezesem Rady Ministrów był Jarosław Kaczyński. Budżetowanie oparte na wynikach powinno nie tylko doprowadzić do racjonalizacji wydatków, lecz związać je z celami strategicznymi państwa. Tu właśnie, w przypadku polskiego budżetu zadaniowego, pojawia się najwięcej kontrowersji. Krzysztof Rybiński, recenzując budżet państwa na 2010 rok, zwracał uwagę na niską jakość mierników stosowanych do oceny jakości prowadzonych polityk publicznych. Wątpliwy jest związek między celami strategicznymi (Rybiński podawał przykład zagrożenie braku zbilansowania między produkcją energii elektrycznej a popytem jako ważnym problemem w bezpieczeństwie energetycznym kraju w najbliższych latach) a podawanymi w projekcie miernikami, nie odzwierciedlającymi wagi problemów.

By budżet zadaniowy był instrumentem skutecznego rządzenia, powinien istnieć prosty mechanizm przełożenia ogólnych celów państwa na ogromną ilość przygotowanych wskaźników. Rybiński również zwraca uwagę na brak priorytetyzacji celów, gdyż w obszarze rynku pracy, wszystkie cele przedstawione są jako najważniejsze.

W obecnym kształcie budżet zadaniowy nie pozwala na określenie, jakie cele w najbliższych latach stawia sobie państwo polskie. Ponad 1500 stron dokumentu na 2010 rok trudno uznać za precyzyjne wskazanie kierunku. Inny oficjalny dokument rządowy, „Wieloletni plan finansów państwa na lata 2010-2013”, zakłada np. pogorszenie jakości rządzenia na podstawowym polu działalności państwa, tj.: zapewnienia bezpieczeństwa obywateli. Rząd zakłada z góry spadek wykrywalności przestępstw. Skuteczność dyplomacji RP ma być mierzona miernikiem „poziom satysfakcji”. Sprawność sądownictwa wg. rządu polegać będzie nie

na skróceniu przeciętnego procesu sądowego, ale na „odsetku obywateli pozytywnie oceniających pracę sądów”.

Kryzys efektywności państwa przejawia się również w dominacji finansowego podejścia do oceny działalności administracji. Najważniejszym kryterium w zamówieniach publicznych w Polsce, w zasadzie, jest cena. Ma to określone konsekwencje dla jakości dostarczanych produktów lub usług. Wygrywającym jest ten, kto zaoferował najniższą cenę, niezależnie od jego reputacji. Problemem nawet nie jest ustawa o zamówieniach publicznych, która umożliwia określenie innych kryteriów konkursowych, lecz prawne konsekwencje przyjęcia przez urzędnika innych poza ceną kryteriów. Kontrola NIK kierować się będzie przede wszystkim różnicą ceny podczas oceny przetargu. Głównie dlatego, że w przypadku oceny skomplikowanych usług, kontrolerzy NIK często nie posiadają kompetencji, by sprawdzić, czy dodatkowe kryteria były zastosowane w odpowiedni sposób. Najprostsze kryterium, jakim jest cena, ułatwia urzędnikowi życie i zabezpiecza przed ryzykiem oskarżenia o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Rozwiązaniem nie jest nawet nowelizacja ustaw, lecz przede wszystkim zmiana sposobu myślenia urzędników zajmujących się zamówieniami publicznymi oraz zmiana modelu działalności NIK, tak by kontrolerzy potrafili podjąć się oceny poprawności zamówienia publicznego, bez kierowania się wyłącznie logiką finansową.

Powołanie Zespołu Doradców Strategicznych pod kierownictwem ministra Michała Boniego jest pozytywnym przejawem, że w obrębie KPRM, możliwe jest długookresowe planowanie polityki rządu.

Główne zainteresowanie Zespołu skupia się na obszarach związanych z dużym ryzykiem politycznym rządu. Publikowana jest na przykład „Mapa lokalnych zagrożeń kryzysowych” w oparciu o interesującą metodologię. Najważniejszym opracowaniem jest Raport Polska 2030. Sami autorzy słusznie podkreślają, że słabością polskich rządów jest nieskuteczność długookresowego projektowania strategii i polityk. Także i w tym przypadku, niestety, prace zespołu w niewystarczającym stopniu przekładają się na działania Rady Ministrów, czemu sprzyja filozofia funkcjonowania w polityce obecnego szefa rządu.

W dokumencie podsumowującym pierwszy rok urzędowania rządu Donalda Tuska, przygotowanym przez Zespół Doradców Strategicznych, propozycje zmian funkcjonowania Rady Ministrów polegają na: (1) wprowadzeniu koordynacji polityk publicznych w ramach jednej „długookresowej strategii rozwoju kraju”, (2) wprowadzeniu obowiązku „analizy zgodności wybranych inicjatyw regulacyjnych z wyznaczonymi celami strategicznymi”, (3) wprowadzeniu planowania działań rządu w dłuższym okresie niż 1 rok, co wiąże się również z kontynuowaniem prac na budżetem wieloletnim państwa, (4) zmianie zasad przygotowywania planu pracy Rady Ministrów poprzez uzupełnienie listy proponowanych ustaw o ogólne cele programowe, (5) zmianie trybu tworzenia aktów prawnych poprzez nowelizację ustawy o Radzie Ministrów oraz zmianie Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Podsumowując, efektywność budżetu zadaniowego zależy bezpośrednio od przejrzystej długookresowej strategii rozwoju kraju, która jest źródłem celów dla budżetu. By strategia powstała, konieczna jest integracja polityk publicznych w centrum rządu wyznaczającym kierunki polityki państwa. Efektywne centrum rządu jest zaś instrumentem, za pomocą którego ambitny polityk dokona głębokich zmian, a nie instrumentem, które zmusi polityka do tego, by był ambitny. Dlatego początkiem istotnym zmian jest chęć ich przeprowadzenia.



Carl Mannerheim.

Rozpoczął karierę w carskiej armii, przed I Wojną Światową stacjonował z pułkiem w Warszawie. Regent Królestwa Finlandii w 1918r. i naczelny dowódca podczas Wojny Zimowej 1939/40. Powszechnie uważany za największego Fina w historii.



www.commonswikiimedia.org

Karl von Stürgkh.

Premier Austrii w latach 1911-1916.

Zastrzelony przez socjalistycznego polityka w 1916r. w wiedeńskiej kawiarni. Zabójstwo urzędującego premiera zapowiadało gwałtowną politykę austriacką lat międzywojennych.

Bibliografia

- Agh, Attila, 2002, *The Reform of State Administration in Hungary: The Capacity of Core Ministries to Manage the Europeanization*, Referat wygłoszony podczas Sesji ECPR w Turynie w marcu 2002 roku.
- Andersen, Svein S., Burns, Tom R., 1996, *The European Union and the erosion of parliamentary democracy: A study of post-parliamentary governance*, [w:] Svein S. Andersen; Kjell A. Eliassen, *The European Union: How Democratic is it?*, Sage, Londyn.
- Benz, Arthur, Papadopoulos, Yannis, 2006, *Governance and Democracy*, Routledge, Londres.
- Bevir, Mark, Rhodes, R. A. W., 2003, *Interpreting British Governance*, Routledge, Nowy Jork.
- , 2006, *Prime Ministers, Presidentialism and Westminster Smokescreens*, „*Political Studies*”, tom 54, nr 4.
- Blondel, Jean, Cotta, Maurizio, 2000, *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*, Palgrave, Nowy Jork.
- Bulmer, Simon, Burch, Martin, 2009, *The Europeanisation of Whitehall*, Manchester University Press, Manchester.
- Burch, Martin, Holliday, Ian, 2004, *The Blair Government and the Core Executive*, „*Government and Opposition*”, tom 39, nr 1.
- Cameron, Sue, *Thank God for Whitehall reshuffle*, *Financial Times* z 17 listopada 2010.
- Cole, Alistair, Drake, Helen, 2000, *The Europeanization of the French polity: continuity, change and adaptation*, „*Journal of European Public Policy*”, tom 7, nr 1.
- Cole, Alistair, Eymeri-Douzans, Jean-Michel, 2010, *Introduction: Administrative reforms and mergers in Europe – research questions and empirical challenges*, „*International Review of Administrative Sciences*”, tom 76, nr 3.
- Cole, Alistair, 2008, *Governing and Governance in France*, Cambridge University Press, Cambridge.
- , 2003, *Stress, Strain and Stability in the French Party System*, [w:] Jocelyn A., Evans J., *The French Party System*, Manchester University Press, Manchester.
- Dimitrov, Vesselin, Goetz, Klaus H., Wollmann, Hellmut, 2006, *Governing After Communism*, Rowman&Littlefield, Lanham.
- Döhler, Marian, Julia, Fleischer, Thuriid, Hustedt, 2007, *Government Reform as Institutional Politics*, Universität Potsdam, Poczdam.
- Dyson, Kenneth, Goetz, Klaus H., 2003, *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford University Press, Nowy Jork.
- Dyson, Kenneth, 2003, *Economic Policies: From Pace-Setter to Beleaguered Player*, [w:] Kenneth Dyson and Klaus H. Goetz., *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford University Press, Nowy Jork.
- Eising, Rainer, 2003, *Interest Group: Opportunity Structures and Governance Capacity*, [w:] Kenneth Dyson, Klaus H. Goetz. *Germany, Europe and the Politics of Constraint*. Oxford University Press, Nowy Jork.
- Elgie, Robert, 1996, *The French Presidency: Conceptualizing Presidential Power in the Fifth Republic*, „*Public Administration*”, tom 74, nr 2.

Emilewicz, Jadwiga, Wołek, Artur, 2002, Reformatory i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów, Dante, Kraków-Nowy Sącz.

Ganev, Venelin I., 2009, Understanding Leviathan's Malaise: Stateness and the Crisis of Governability in Post-communist Polities, [w:] Denisa Kostovicova, Bojicic-Dzelilovic Vesna, Persistent state weakness in the global age, Ashgate, Surrey.

Gdula, Maciej, Lewica musi rozliczyć się z PRL. Europa-Newsweek z 1 lutego 2010.

Goetz, Klaus H., 1997, Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive, „Public Administration”, tom 75, nr 4.

—, 2001, Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization?, „Journal of European Public Policy”, tom 8, nr 6.

—, 2003a, The Federal Executive: Bureaucratic Fusion versus Governmental Bifurcation, [w:] Kenneth Dyson and Klaus H. Goetz, Germany, Europe and the Politics of Constraint, Oxford University Press, Nowy Jork.

—, 2003b, Executives in Comparative Context, [w:] Jack Hayward and Anand Menon, Governing Europe. Oxford University Press, Oxford.

—, 2008, Governance as a Path to Government, „West European Politics”, tom 31, nr 1-2.

Goetz, Klaus H., Margetts, Helen Z., 1999, The Solitary Center: The Core Executive in Central and Eastern Europe, „Governance”, tom 12, nr 4.

Goetz, Klaus H., Wollmann, Hellmut, 2001, Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison, „Journal of European Public Policy” tom 8, nr 6.

Goetz, Klaus H., Zubek, Radoslaw, 2007, Government, Parliament and Law-making in Poland, „The Journal of Legislative Studies”, tom 13, nr 4.

The Institute of Government, 2010, Tony Blair addresses the Institute for Government.

Heffernan, Richard, 2003, Prime ministerial predominance? Core executive politics in the UK, „British Journal of Politics and International Relations, tom 5, nr 3.

Helms, Ludger, 2000, Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany. Macmillan Press, Basingstoke.

—, 2008, Governing in the Media Age: The Impact of the Mass Media on Executive Leadership in Contemporary Democracies, „Government and Opposition”, tom 43, nr 1.

Holliday, Ian, Shinoda, Tomohito, 2002, Governing from the Centre: Core Executive Capacity in Britain and Japan, „Japanese Journal of Political Science”, tom 3, nr 1.

Hudson, John, Lowe, Stuart, 2004, Understanding the Policy Process: Analysing Welfare Policy and Practice, Policy Press, Bristol.

Hustedt, Thurid, Tiessen, Jan, 2006, Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden. Universitaet Potsdam, Poczdam.

Jordan, Andrew, Schout, Adriaan, 2006, The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance, Oxford University Press, Nowy Jork.

- Knapp, Andrew, Wright, Vincent, 2001, *The Government and Politics of France*, Routledge, Londyn.
- Knill, Christoph, 2001, *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge University Press, Nowy Jork.
- Kopecky, Petr, 2004, Power to the Executive! The Changing Executive-Legislative Relations in Eastern Europe, „*Journal of Legislative Studies*”, Vol. 10, 2-3.
- March, David, 2001, *Changing Patterns of Governance in the United Kingdom: Reinventing Whitehall?* Palgrave, Nowy Jork.
- Marsh, David, Richards, David, Smith, Martin J., 2000, Re-Assessing the Role of Departmental Cabinet Ministers, „*Public Administration*”, tom 78, nr 2.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, 2004, Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation, „*West European Politics*”, tom, nr 1.
- , 2008, The changing colours of the post-communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary, „*European Journal of Political Research*”, tom 47, nr 1.
- , 2006, The Institutionalization of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: The Case of Hungary, „*Public Administration*”, tom 84, nr 3.
- Muller-Rommel, Ferdinand, 2007, *Kierowanie polityką w niemieckim Urzędzie Kanclerskim*, [w:] Dobrochna Bach-Golecka (red.), *Gabinety polityczne. Narzędzie skutecznego rządzenia*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków.
- , 2008, Prime Ministerial Staff in Post-Communist Central and Eastern Europe: A Role Assessment by Cabinet Ministers, „*Journal of Communist Studies and Transition Politics*”, tom 24, nr 2.
- O'Malley, Eoin, 2007, Setting Choices, Controlling Outcomes: The Operation of Prime Ministerial Influence and The UK's Decision to Invade Iraq, „*British Journal of Politics and International Relations*”, tom 9, nr 1.
- Papadopoulos, Yannis, 2003, Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments, „*European Journal of Political Research*”, tom 42, nr 4.
- Peters, Guy B., Pierre, Jon, 2004, *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge, Nowy Jork.
- Peters, Guy B., 2004, Back to the Centre? Rebuilding the State, „*The Political Quarterly*” tom 75, Supplement 1.
- Poguntke, Thomas, Webb, Paul, 2005, *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, Oxford.
- Poguntke, Thomas. 2009. The German Core Executive: Ever More Power to the Chancellor?
- Proissle, Wolfgang, 2010, *Why Germany fell out of love with Europe*, Breugel, Bruksela.
- Rhodes, R. A. W., 1994, The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain, „*The Political Quarterly*”.
- , 2003, What Is New About Governance and Why Does It Matter? [w:] Jack Hayward, Anand Menon. *Governing Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- , 2005, *Is Westminster Dead In Westminster?*

Rhodes, R. A. W., 't Hart, Paul, Noordegraaf, Mirko, 2007, *Observing Government Elites. Up Close and Personal*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork.

Rokita, Jan, Kawalec, Stefan, 2005, *Państwo dla obywateli. Plan rządu 2005-2009*. Instytut Państwa i Administracji, Warszawa.

Schmidt, Vivien, 2002, *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.

Schneider, Volker, 2000, *Organisationsstaat und Verhandlungsdemokratie*, [w:] Raymund Werle, Uwe Schimank. *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*, Campus, Frankfurt nad Menem.

Sissenich, Beate, 2009, *Weak States, Weak Societies: Comparing New and Old Member States of the European Union*.

't Hart, Paul, Wille, Anchrit, 2006, *Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive: Living Together, Growing Apart?*, "Public Administration", tom 84, nr 1.

Taylor, Andrew, 2000, *Hollowing out or filling in? Taskforces and the management of cross-cutting issues in British government*, „British Journal of Politics and International Relations”, tom 2, nr 1.

Thomas, P. G., 1998, *The changing nature of accountability*, [w:] B. G. Peters, Savoie D. J. *Taking stock: Assessing public sector reforms*, McGill-Queen's University Press, Montreal.

Zubek, Radosław, 2001, *A core in check: the transformation of the Polish core executive*, "Journal of European Public Policy", tom 8, nr 6.

—, 2005, *Complying with Transposition Commitments in Poland: Collective Dilemmas, Core Executive and Legislative Outcomes*, „West European Politics”, tom 28, nr 3.

—, 2008a, *Core Executive and Europeanization in Central Europe*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork.

—, 2008b, *Parties, rules and government legislative control in Central Europe: The case of Poland*, "Communist and Post-Communist Studies", tom 41, nr 2.

zdjęcia- str 6, 12, 29, 30, 55, 56 aut. nieznanymi, str 11, 42 -Library of Congress, str 41-Harris&Ewing.

Instytucje centrum rządu pozwalają krajom Zachodniej Europy na wieloletnie planowanie polityk publicznych. Koordynowana jest często także polityka europejska. Tymczasem w Polsce Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie pełni roli efektywnego centrum rządu.



Instytut Sobieskiego

ul. Nowy Świat 27
00-029 Warszawa
tel./fax: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl
www.sobieski.org.pl