



## Raport Instytutu Sobieskiego

nr 37, lipiec 2010 r.

Leszek Skiba

# Dlaczego współcześnie rośnie rola centrum rządu



INSTYTUT  
SOBIESKIEGO

Instytut Sobieskiego  
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa  
tel./fax: 0 22 826 67 47  
tel.: 0 22 211 12 75  
fax: 0 22 211 12 76

e-mail: [sobieski@sobieski.org.pl](mailto:sobieski@sobieski.org.pl)  
<http://www.sobieski.org.pl>

## **Dlaczego współcześnie rośnie rola centrum rządu**

W powszechnej opinii rząd zajmuje się dwoma zadaniami: rządzi – czyli podejmuje decyzje dotyczące państwa i obywateli, oraz administruje – czyli wdraża te decyzje oraz wykonuje prawo przyjęte przez parlament. Podejmowanie decyzji dotyczących wszystkich, czyli rządzi, powinno w demokratycznym państwie wynikać z woli wyborców. Obywatele wybierając parlament, wybierają program ogłoszony przez partie. Zwycięskie ugrupowania tworzą rząd, który realizuje to, czego oczekują wyborcy.

Tak uproszczony opis demokracji parlamentarnej pomija dwa kluczowe problemów, przed którymi stoją współczesne europejskie rządy. Pierwszym ważnym problemem jest nieefektywność procesu podejmowania decyzji przez polityków. Drugim zaś, wzrastające oddziaływanie instytucji europejskich na funkcjonowanie administracji krajów członkowskich.

Dyskusja o efektywności i nieefektywności rządów ma swój punkt odniesienia w idealnym typie weberowskiego państwa, które podejmując decyzje nie napotyka na opór grup społecznych lub grup interesu. Taki model funkcjonowania państwa możliwy jest jednak w ustroju niedemokratycznym, co nie oznacza jednak, że wzrost oddziaływania podmiotów społecznych na politykę zawsze prowadzi do nieefektywności instytucji publicznych.

Pierwsze ważne doświadczenie kryzysu efektywności rządów, miało miejsce w latach 70. XX wieku. Powojenny rozrost państwa opiekuńczego doprowadził do sytuacji, w której przeładowana zadaniami i wyzwaniem administracja rządowa, w coraz mniejszym stopniu wypełniała oczekiwania i żądania obywateli. Coraz silniejszy konflikt między interesami posiadaczy kapitału a obywatelami doprowadził do większej polaryzacji politycznej, wzrostu konfliktów społecznych oraz podważeniu zaufania do polityki. Późniejsze zmiany polityczne w Wielkiej Brytanii (zwycięstwo Margaret Thatcher) oraz we Francji (wygrana Francois Mitterrand) wynikały bezpośrednio z doświadczenia nieefektywności rządu

i potrzeby centralizacji władzy w obrębie rządu oraz ograniczenia wpływu grup interesu na politykę.

Po przejściu władzy przez Konserwatystów w Wielkiej Brytanii, przeprowadzone zostały reformy administracji, polegające na wprowadzeniu rozwiązań rynkowych (New Public Management). Działania rządu Thatcher miały na celu osłabienie grup interesu skupionych wokół poszczególnych części administracji rządowej. W opinii Roda Rhodesa (Rhodes 2003: 65) „reformy rynkowe miały niezamierzone konsekwencje. Spowodowały fragmentację systemu dostarczającego usługi publiczne i w taki sposób stworzyły presję na organizacje, by kooperowały ze sobą w celu dostarczania usług. Innymi słowy, paradoksalnie, urynkowienie rozmnożyło sieci [grup interesu], które miały zostać zastąpione [przez rynek].” New Public Management miał na celu stworzenie granicy między światem profesjonalnej administracji i polityki, by zwiększyć skuteczność administracji, doprowadzić do wyłonienia wyspecjalizowanych organów niezależnych od polityki (agencje i inne niezależne organy) oraz w konsekwencji ograniczyć wpływ polityki na biurokrację. W znacznym stopniu zmiany te wynikały z konserwatywnej nieufności do „nadmiaru demokracji”, czyli sytuacji, gdy demokratyczny parlament i rząd nadmiernie ograniczają wolny rynek.

Wyodrębnienie niezależnych organów publicznych oraz, między innymi, wzmocnienie niezależności banków centralnych pozwolić miało na uzyskanie przewagi w procesie administrowania przez argumentację profesjonalną i ekspercką nad argumentacją polityczną (Egeberg 2008: 237). Przy relatywnie niezmięionej skali zaangażowania państwa, jeśli brać pod uwagę wielkość budżetu oraz ilość kompetencji, wprowadzenie rozwiązań rynkowych nie ograniczyło zakresu dostarczania usług publicznych przez państwo. Zmiana polegać miała na większej efektywności oraz wyższej jakości administracji.

Spopularyzowane przez R. A. W. Rhodesa pojęcie *policy networks* odnosi się do „układu podmiotów-organizacji zgrupowanych wokół głównych funkcji lub części rządu” (Rhodes 2003: 65). Organizacje te składają się z „ekspertów, związków zawodowych oraz reprezentantów biznesu”. W sytuacji, gdy wyodrębnione

fragmenty administracji odpowiedzialne są za dostarczanie usług publicznych, zmuszone są one do stałej współpracy ze zorganizowanymi podmiotami społecznymi, ekspertami oraz przedsiębiorstwami, które uczestniczą w procesie dostarczania usług. Mianem *policy networks* określane są zatem wszystkie podmioty, które mają wpływ na działania administracji, a w konsekwencji wpływ na proces dostarczania usług.

Bezpośrednią konsekwencją New Public Management było nie tylko osłabienie wpływu polityków na funkcjonowanie administracji. Znacznie poważniejszą konsekwencją było pojawienie się coraz większej ilości podmiotów w obrębie administracji i osłabienie więzi między nimi (fragmentaryzacja administracji) prowadzące do osłabienia potencjału koordynacyjnego egzekutywy. Poszczególne fragmenty administracji odpowiedzialne za dostarczanie usług publicznych znalazły się w silniejszych relacjach z otaczającymi *policy networks*, niż z uprawnionymi do podejmowania działań politykami. W im większym stopniu, rząd funkcjonował w sieciowym otoczeniu, tym bardziej formalne uprawnienia polityków pełniących funkcje ministerialne nie dawały możliwości na skuteczne oddziaływanie i modyfikowanie polityk państwa. W konfrontacji z zasobami innych podmiotów społecznych i ekonomicznych (wiedza ekspercka, siła relacji z administracją, pozycja w procesie dostarczania usług publicznych, wpływ na opinię publiczną) formalne uprawnienia stały się zbyt słabym zasobem. Z tego powodu, popularność zyskało pojęcie *governance*, w uproszczeniu tłumaczone w języku polskim jako zarządzanie publiczne.

Trwałą cechą *governance* jest „wzrastająca złożoność problemów społecznych, różnicowanie społeczeństw wynikająca z pojawienia się nowych grup interesu, przeładowanie i sztywność struktur hierarchicznych, wzrastająca współzależność i konkurencja na arenie międzynarodowej i rozprzestrzenienie się nowych teorii zarządzania publicznego” (Benz, Papadopoulos 2006: 2).

W opinii Klaus Goetza (Goetz 2008: 263), związana z popularnością pojęcia *governance* diagnoza głębokiej zmiany modelu państwa (otoczenie sieciowe ograniczające hierarchiczną organizację rządu) w rzeczywistości trudna jest do

obrony. Następują co prawda zjawiska wzrostu oddziaływania podmiotów zewnętrznych (*policy networks*) na proces decydowania rządowego oraz zmiany modelu administracji, lecz siła oddziaływania polityków pełniących funkcje rządowe pozostaje znacząca. W procesie sieciowego zarządzania publicznego, to rząd jest podmiotem określającym, jakie zorganizowane podmioty reprezentujące interesy grupowe staną się członkami *policy networks*. Dodatkowo, siła oddziaływania zorganizowanych podmiotów jest znacząca tam, gdzie istnieje również znacząca efektywność państwa (*state capacity*), co oznacza, że model *governance* nie jest dominujący w Środkowej i Wschodniej Europie (Goetz 2008: 265-266). Zdaniem Goetza przyjęcie sieciowego modelu zarządzania publicznego (*governance*) towarzyszy stałemu wzmacnianiu potencjału koordynacyjnego rządu rdzenia egzekutywy (*core executive*) oraz centrum rządu.

Istotnym zjawiskiem, które wiąże się ze wzrostem znaczenia centrum rządu w krajach Zachodniej Europy, jest zdaniem Goetza polityzacja wyższej części administracji publicznej (Goetz 2003: 85-87). Polityzacja polega na odzyskiwaniu wpływu na wyższą kadre biurokracji ministerialnej (Peters, Pierre: 6-9). Stoi to w ewidentnej sprzeczności z poglądami zwolenników *New Public Management*, gdyż osłabia linię dzielącą polityków i urzędników. Powodem polityzacji jest z jednej strony próba zwiększenia władzy przez ministrów, by oddziaływać na działania administracji. Jednakże z drugiej strony, warto pamiętać o istotnej roli administracji ministerialnej, jaką jest przygotowywanie alternatyw decyzyjnych dla ministrów. Skuteczne rządzenie zależy od możliwości podejmowania optymalnych decyzji, a ta wynika z dostępu do informacji oraz przewidywania potencjalnych konsekwencji całej palety dostępnych rozwiązań. Efektywność politycznej decyzji wymaga zatem ścisłej współpracy między ministrem a administracją, a w konsekwencji wymaga posiadania politycznego rzemiosła (*political craft*) i wycucia politycznego kontekstu przez współpracujących z politykiem urzędników. Założenie apolityczności administracji nie może oznaczać, że przygotowywane przez administrację decyzje nie będą brały pod uwagę szerokiego kontekstu, oddziałującego na ministra. W pewnym stopniu

powoduje to zacieranie granicy między administracją a polityką w niektórych państwach europejskich (Niemcy). Aby podejmować skuteczne decyzje, ministrowie w coraz większym stopniu oczekują od wyższej kadry urzędniczej, by opracowywane propozycje decyzji przygotowywane były przez osoby posiadające wycucie politycznego rzemiosła. Z tego właśnie powodu ma miejsce proces polityzacji i z tego też powodu polska ustawa o Państwowym Zasobie Kadrowym posiadała racjonalne założenia.

Wzrost znaczenia koordynacji polityki rządu w obrębie centrum rządu wynika nie tylko ze wspomnianej próby przewyciężenia fragmentacji administracji oraz oddziaływania sieciowego otoczenia zarządzania publicznego. Istotnym czynnikiem jest również europeizacja administracji rządowej. Skala oddziaływania instytucji europejskich na funkcjonowanie administracji krajowej wymusza konieczność koordynacji działań rządu. Znaczące części administracji ściśle współpracują z administracją europejską oraz uczestniczą w szeregu procesów koordynacyjnych. Podobnie, jak w odniesieniu do konsekwencji New Public Management, ogranicza to efektywność decydowania rządowego. Stosowane rozwiązania instytucjonalnej koordynacji różnią się w poszczególnych państwach. Jednakże skuteczność w prowadzeniu polityki europejskiej oraz możliwość oddziaływania na decyzje zapadające w Brukseli zależy od tego, jak sprawnie prowadzona jest koordynacja. Doświadczenia zachodnioeuropejskie wskazują na decydującą rolę centrum rządu.

### **Co właściwie robi centrum rządu**

Centrum rządu rozumiane jest jako „podmiot lub grupa podmiotów, która dostarcza bezpośrednio wsparcie oraz rekomendacje szefowi rządu i radzie ministrów” (Goetz 1999: 426). Równocześnie „koordynuje i integruje polityki rządu centralnego lub działa jako ostateczny arbiter w przypadku konfliktów w obrębie egzekutywy pomiędzy różnymi elementami rządowej maszyny

(Dunleavy, Rhodes 1990: 4). Skuteczność wypełniania tych zadań zależy od tego, czy: (1) przedstawiciele centrum rządu znajdują się w centrum procesu decydowania rządowego, (2) mają władzę działania jako koordynatorzy polityk rządowych, (3) znajdują się w centrum sieci obiegu informacji oraz sieci towarzyskich, (4) posiadają oficjalne uprawnienia (Goetz 1999: 427). Realizowane zadania mają charakter zarówno administracyjny (urzędowa obsługa premiera i rady ministrów), jak i polityczny („zaangażowanie na wszystkich etapach procesu przygotowywania polityk rządowych, łącznie z inicjowaniem, formułowaniem, podejmowaniem decyzji, implementacją, monitorowaniem i ewaluacją” (Goetz 1999: 436).

W różnych krajach, w związku z przyjętymi modelami pozycji premiera w radzie ministrów, instytucjonalne usytuowanie centrum rządu może się różnić. Może bowiem być zbudowane wokół dominującego szefa egzekutywy lub stanowić instytucję spajającą kolegialną radę ministrów, w której zasiadają przedstawiciele kilku partii. Kluczowe jest jednak oddziaływanie na treść prowadzonej polityki oraz możliwość ingerowania w działania realizowane przez ministrów. Przesądzające o skuteczności centrum rządu nie jest zajmowanie nadrzędnej pozycji wobec ministrów, lecz aktywność w procesie komunikowania i informowania. Skutecznie prowadzona koordynacja w rządzie ma bowiem raczej charakter horyzontalny niż wertykalny (Goetz 2003: 83).

Wzmacnianie efektywności rządu przez jego centrum wiąże się również z obowiązkiem koordynacji nie tylko procesu decydowania w obrębie rządu, lecz (w niektórych państwach) oznacza również koordynację prowadzonej polityki przez rząd, rządzące partie oraz parlament. Takie zadania realizuje między innymi niemiecki Urząd Kanclerski (Goetz 2004: 83).

## Zmiana modelu mediów psuje jakość polityki

W jednym z opracowań na temat reform brytyjskiej polityki, przygotowanym przez brytyjski think tank *Better Government Initiative*, znajduje się ocena relacji między mediami i polityką, która adekwatna jest również dla innych krajach europejskich, także Polski.

„Prasa przestała czytać, streszczać, relacjonować i komentować dokumenty, raporty i przemówienia im przesyłane. Ograniczona została liczba korespondentów i reporterów ze specjalistyczną wiedzą. Nie są już analizowane publikacje rządowe. Żadna z codziennych gazet nie informuje swoich czytelników o sprawach parlamentu w syntetyczny sposób. Nowe media nie są już w stanie – w normalnych okolicznościach – zaoferować konstruktywną krytykę. Stają się krytykiem rządu, domagając się natychmiastowej politycznej zmiany ogłoszonej w przekazach medialnych oraz oświadczeniach na konferencjach prasowych” (Good Government 2010: 9-10).

Im bardziej media przestają interesować się nudnym światem tworzenia polityki rządowej, tym słabiej mobilizują polityków do utrzymywania wysokiej jakości działań. Wzrost zainteresowania sporami, konfliktami i „eventami” z udziałem polityków powoduje, że coraz częściej media ograniczają próby pokazania wydarzenia lub problemu w szerszym kontekście. Takie reguły sprawiają, że politycy zwiększają ilość projektów ustaw, by zwrócić na siebie uwagę mediów - zalew brytyjskiego parlamentu lawiną nowych projektów ustaw zgłaszanych przez rząd jako reakcja na kolejne wydarzenia odnotowane przez media.

Walka polityków o medialne wizerunki dostosowana jest do reguł, według których działają media. Poprawa jakości rządzenia staje się w takich warunkach mniej ważna dla liderów rządu, gdy ich uwaga skupia się na dużej ilości wydarzeń medialnych oddziałujących na notowania rządu i premiera.



## **Wzrost roli liderów nie musi wpływać na wzmocnienie centrum rządu**

Thomas Poguntke i Paul Webb wskazują na zjawisko wzrastającej roli liderów politycznych we współczesnych demokracjach. Przyjmując za podstawowe cechy systemu prezydenckiego: (1) posiadanie przez przywódców egzekutywy znaczących zasobów politycznych (2) silną polityczną autonomię przywództwa w relacji do legislatury oraz pozostałej części egzekutywy, (3) personalizację procesu wyborczego, to zjawisko wzrostu znaczenia liderów w stosunku do rady ministrów, partii oraz wyborców określane jest jako prezydencjalizacja. Mimo ustrojowych różnic, następuje funkcjonalne upodabnianie systemów prezydenckich i parlamentarnych.

Wzrost roli liderów oznacza po pierwsze dominację nad własną partią. Od lat 60. politolodzy opisują zmianę modelu partii europejskich, polegającą na przejściu od modelu partii masowych, opartych na silnych ideologiach, znaczącej lojalności członków i wyborców oraz kolektywnym kierownictwie ku modelowi partii zorientowanej na maksymalizację liczby głosów, a zatem osłabienie ideologicznego wymiaru programu partyjnego (catch-all party – Kirchheimer 1966). W następnych dekadach partie orientując się na maksymalizację wyniku wyborczego, dostosowywały się do spadku znaczenia ideologii w sporach politycznych, rozpadu trwałych lojalności grupowych i klasowych, wzrostu znaczenia mediów komercyjnych, uproszczeniu przekazu medialnego i wynikającego z tego wzrostu roli marketingu politycznego (model partii kartelowej – Katz, Mair 1995). Współczesne partie kartelowe, w przeciwieństwie do powojennych partii masowych, w mniejszym stopniu polegają na aktywności członków, zaś chętniej wykorzystują komercyjne podmioty w czasie kampanii wyborczej. Charakteryzują się większą autonomią i zakresem władzy wąskiego grona przywódczego oraz silniej opierają kampanię wyborczą na wizerunku lidera, a zatem mniejszą rolę pełni argumentacja programowa i ideologiczna.

Coraz większa rola lidera (premiera) w obrębie egzekutywy we współczesnej Europie prowadzi do powiększania formalnych uprawnień i dominacji nad

pozostałymi członkami rządu. W opinii Paula Webba i Thomasa Poguntke, zwiększenie zakresu władzy dla liderów egzekutywy sprawiło, że „łatwiej jest im zrealizować zaplanowaną polityczną decyzję, poprzez narzucenie swojej woli kolektywnym organom takim jak rady ministrów lub partie. (...) Jednakże, to nie oznacza, że efektywność i sterowność centrum rządu wzrosły, choć mogły być taką intencją. Z pewnością, liderzy mogą obecnie posiadać większą kontrolę nad politycznymi decyzjami niż w przeszłości, lecz nie muszą mieć z tego powodu większej możliwości osiągnięcia zaplanowanych efektów” (Poguntke, Webb 2005: 22).

To, co obserwujemy w Polsce, czyli wzrost pozycji politycznej wąskiego grona liderów, jest zatem zjawiskiem powszechnym w pozostałych krajach demokratycznych. Wyborcy silniej ufają osobom, a mniej wierzą hasłom wyborczym lub programom. Dlatego tak ważne staje się oparcie kampanii wyborczej na osobie lidera. Wzrost roli liderów nie oznacza jednak stabilności politycznej siły w demokracjach parlamentarnych. Jeśli pozycja szefa rządu wynika z popularności jego osoby, a zatem zwycięstwa wyborczego jego partii, to zaufanie, jakim obdarzyli go członkowie partii, aktywiści i parlamentarzyści, utrzymuje się na wysokim poziomie do momentu sondażowego spadku jego popularności. Głównym zadaniem premiera staje się zatem utrzymywanie popularności jako gwarancji zachowania władzy w obrębie partii i w rządzie. W przeszłości, gdy to liderzy frakcji politycznych wybierali swojego szefa, a zatem premiera rządu, lider ten miał większą przejrzystość reguł wyznaczających utratę przez niego władzy oraz przetrwanie. Dziś, gdy to wskaźniki opinii publicznej przesądzają o losach politycznego przywódcy, staje się on znacznie bardziej podatny na nieprzewidywalne konsekwencje wydarzeń politycznych (Poguntke, Webb 2005: 353)

Krótką historią demokracji w Europie Środkowej i Wschodniej sprawia, że popularność partii bezpośrednio wynika z popularności liderów. Ważną cechą naszego regionu jest brak zakorzenionych demokratycznych partii z długą tradycją. Wyborcy głosując na partię, głosują bardzo często na nieznanego

kandydata wierząc, że wybierają przede wszystkim szefa rządu oraz rekomendowanych przez niego parlamentarzystów.

Premier, który stara się wzmocnić centrum rządu, robi to najczęściej z powodu starań o poprawę jakości realizowanej polityki rządowej. Efektywne centrum rządu ma poprawić koordynację działań administracji, a przez to przygotowywane decyzje stałyby się lepsze i dodatkowo, wpływ polityków na prace anonimowych urzędników ministerialnych wzrósłby za sprawą większego dostępu do informacji i lepszej efektywności otoczenia politycznego przywództwa, jakim jest właśnie centrum rządu. Podstawowym dylematem, przed jakim stoi każdy nowo powołany lider środkowoeuropejskiego rządu, polega na ocenie, czy większa szansa na reelekcję wynikać może: (1) z utrzymania popularności wizerunkowej w elektoracie nawet za sprawą minimalizacji działań rządu, czy (2) poprawy jakości prowadzonej polityki, nawet kosztem wejścia w konflikt z niektórymi grupami interesu w procesie starań o wzmocnienie centrum rządu. Znacznie bardziej prawdopodobne jest, iż uzna poprawę jakości rządzenia za mniej skuteczną metodę reelekcji.

Jeśli lider egzekutywy podlega słabemu wpływowi ze strony grup interesu lub podmiotów społecznych, zainteresowanych wzmocnieniem jakości rządzenia, bardzo mało prawdopodobne, że zdecyduje się na takie działania. W Środkowej i Wschodniej Europie dominacja liderów nad partią nie pozwala na wskazanie podmiotów – w obrębie partii lub parlamentów – mobilizujących premiera do wzmocnienia centrum rządu. W obrębie systemu politycznego takie impulsy pojawiają się niestety bardzo rzadko.

## **Dlaczego nie ma w Polsce centrum rządu**

Upadek komunizmu w Polsce miał istotne konsekwencje dla zmiany usytuowania ustrojowego Rady Ministrów. Podstawowe zadania koordynacji i przygotowywania polityki państwowej nie były w PRL realizowane przez rząd, lecz przez administrację KC PZPR. Rząd pełnił bowiem funkcję ściśle wykonawcze, więc był egzekutywą w sensie dosłownym (Goetz 1999: 448, Kopecky 2004: 145-146). W chwili powołania rządu Tadeusza Mazowieckiego, podmiot realizujący zadania centrum rządu utracił wpływ na politykę Rady Ministrów. Jednocześnie, administracja rządowa wykonująca do tej pory opracowane w innym miejscu polityki, nie była gotowa do tworzenia decyzji politycznych.

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, co oznacza, 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

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.

Leszek Skiba