

# Jak naprawić polskie państwo?



prof.

**GRZEGORZ RYDLEWSKI**

Kierownik Katedry Nauk o Państwie i Administracji, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski

1 II 2024

Zmiany polityczne odbijają się szerokim echem nie tylko w mediach – mają znaczący wpływ na społeczeństwo – jego stabilność i dobrobyt. Nie dzieląc się na zwolenników tego czy innego stronnictwa politycznego, należy pamiętać, jak poważna jest polityka i z jakimi poważnymi skutkami dla Polski się ona wiąże. W obecnym czasie szczególnie potrzebna jest nam polityka skupiona na naprawieniu tego, co przestało w naszym państwie właściwie funkcjonować.

*Artykuł powstał na podstawie wystąpienia wygłoszonego podczas debaty „Jak naprawić polskie państwo?”, która odbyła się 30 października 2023 r. w ramach XVIII Kongresu Obywatelskiego „Polska jutra – nowe otwarcie”.*

## **Dlaczego zmiana jest potrzebna?**

Kształtując nowe rozwiązania, pamiętać trzeba o dobrych i złych doświadczeniach z przeszłości. Inaczej łatwo powielać błędy, podejmować działania zbędne i niedostatecznie wykorzystywać obiektywnie dostępne zasoby. Zmiany muszą uwzględniać uwarunkowania tkwiące w środowisku społecznym, kulturowym, historycznym, ustrojowym, politycznym, gospodarczym i międzynarodowym Polski oraz w kluczowych cechach otoczenia decyzyjnego, którymi są m.in. zmienność i znaczna nieprogramowalność sytuacji oraz niespójność kryteriów i wymagań.

Należy wykorzystać doświadczenia zebrane w procesie prowadzącym do naszego narodowego sukcesu w okresie od przełomu politycznego w 1989 r. W czasie obowiązywania trzech kolejnych porządków konstytucyjnych i funkcjonowania (licząc obecny) 20 rządów zaszła w ustroju państwa, systemie politycznym, mechanizmach rządzenia oraz systemie administracyjnym, rozciągnięta w czasie, pokojowa zmiana o rewolucyjnym charakterze. W ramach trzech etapów: zmian ustrojowych, transformacji europejskiej oraz (trwającej nadal, chociaż zakłóconej po 2015 r.) jakościowej modernizacji nie tylko odrzucono rozwiązania państwa socjalistycznego, ale i wdrożono rozwiązania demokratycznego państwa prawa, przebudowano ustrój gospodarczy, instytucje i zasady oraz standardy działania organów publicznych.



## **W czasie obowiązywania trzech kolejnych porządków konstytucyjnych i funkcjonowania (licząc obecny) 20 rządów zaszła w ustroju państwa, systemie politycznym, mechanizmach rządzenia oraz systemie administracyjnym, rozciągnięta w czasie, pokojowa zmiana o rewolucyjnym charakterze.**

Przestrzenią, w granicach której sytuować trzeba wszelkie działania naprawcze, jest obecny model ustrojowy, który składa się z: trójpodziału władz; ustroju parlamentarno-gabinetowego z dualistyczną władzą wykonawczą oraz z silną pozycją samorządu terytorialnego; konstrukcji instytucjonalnej i funkcjonalnej wielocentrycznego, wielopoziomowego, jak również wielopasmowego modelu rządzenia; a także zasady działania organów publicznych na podstawie i w granicach prawa oraz pluralizmu politycznego. Rozwiązania te nie są wolne od zagrożeń, mają bowiem już utrwalony konstytucyjny wzorzec i tym samym nie mają charakteru epizodycznego.

Zmian trzeba szukać w porządku wyznaczonym przez konstytucję, a nie w próbach nowelizacji tekstu tej ustawy zasadniczej. Konstytucja z 1997 r. jest nadal aktualną bronią w rękach wszystkich, którzy nie chcą Polski niedemokratycznej, izolującej się na świecie, preferującej interesy partykularne rządzących ponad interesy społeczeństwa czy też pozbawionej praworządności. W świecie członkostwa Polski w Unii Europejskiej i NATO oraz postępujących zmian w kulturze politycznej dużej części społeczeństwa konstytucja jest kotwicą blokującą działania dysfunkcyjne w stosunku do polskich interesów i stanowi podstawę zrównoważonego rozwoju.

### **Zderzenie koncepcji rządzenia**

Trzeba wyciągnąć wnioski z faktu, że w 2015 r. w rywalizacji zwolenników koncepcji liberalnej i proeuropejskiej z rzecznikami projektu zachowawczego, eksponującego zagrożenie interesów narodowych, wygrali w demokratycznych wyborach ci ostatni. Dlaczego mieliśmy wtedy do czynienia z takim rozstrzygnięciem wyborczym? Czy przeważyło zmęczenie zmianą i rządzącymi, naruszona równowaga, trauma związana ze zdarzeniami nadzwyczajnymi (w tym katastrofą samolotu prezydenckiego)? A może o porażce zadecydowały błędy zwolenników koncepcji liberalnej:

- 1) niedostatki dystrybucji pożytków ze zmiany i zaniedbanie słabszych;
- 2) niedostateczne rozpoznanie praw rządzących ludzkimi reakcjami – brak świadomości, że postawy ludzi kształtują się nie tylko w sferze faktów, ale i emocji oraz wizji i narracji;
- 3) nieuwzględnienie faktu, że nie może być skutecznego rządzenia bez wiedzy na temat kultury politycznej i prawnej społeczeństwa, bez rozpoznania swoistych „prywatnych teorii rzeczywistości”, które w istotnym stopniu decydują o kierunku myślenia politycznego ludzi;
- 4) próby budowania wspólnoty liberalnej bez dostatecznego uwzględnienia wątków narodowych;
- 5) mylenie koncepcji państwa pomocniczego z państwem nieobecny w sprawach ważnych dla ludzi;
- 6) brak pomysłu na ograniczenie nieufności w życiu publicznym;
- 7) brak pozytywnej, dającej wkład mobilizacyjny, narracji zawierającej duże projekty?

“ **Potrzebne są rozliczenia, ale przede wszystkim: zablokowanie mechanizmów psucia państwa i społeczeństwa przez rządzących.** ”

Trzeba odpowiedzieć w formie dojrzałego ewaluacyjnego audytu (swoistego raportu otwarcia) na pytanie o to, które bezpieczniki systemowe demokracji i rozwoju zostały wyłączone w Polsce w trakcie ostatnich ośmiu lat i dlaczego stało się to możliwe. Władza zdobyta w sposób demokratyczny nie musi oznaczać demokratycznego rządzenia. Potrzebne są blokady, często bez potrzeby zmian ustawowych, ograniczające następujące możliwości:

- 1) przenoszenie ośrodka dyspozycji politycznej do uwolnionego od odpowiedzialności konstytucyjnej kierownictwa dominującego w parlamencie ugrupowania politycznego;
- 2) naruszanie zasady trójpodziału władz (też w układach: władza ustawodawcza i wykonawcza przez osadzenie w gabinetach rządowych stu kilkudziesięciu posłów, którzy później mają ten rząd rozliczać);
- 3) identyfikowanie woli suwerena z doraźnymi interesami rządzącej partii;
- 4) eliminowanie z wpływu na bieg spraw publicznych mniejszości;
- 5) wykorzystywanie własności państwowej do obsługi interesów rządzących;

- 6) polityzacja interwencji wspomagającej państwa;
- 7) rządzenie przy pomocy prawa, a nie w jego ramach;
- 8) rozciąganie politycznej władzy nad gospodarką przez upaństwowienie i monopolizację całych gałęzi gospodarki;
- 9) ograniczanie samorządu terytorialnego;
- 10) ukierunkowanie myślenia o patriotycznym wysiłku nie na rozwój i powodzenie, a na daninę krwi i walkę z innymi.

Potrzebne są rozliczenia, ale przede wszystkim: zablokowanie mechanizmów psucia państwa i społeczeństwa przez rządzących.

“ **Władza zdobyta w sposób demokratyczny nie musi oznaczać demokratycznego rządzenia.**

Wybory parlamentarne 15 października 2023 roku poprzedziła brutalna, w dużej mierze wolna od dyskusji programowej, kampania wyborcza, z której płynnie zasadniczy wniosek: nie da się już „robić polityki” bez zauważenia, jak zmieniło się polskie społeczeństwo, m.in. w związku z nastaniem epoki indywidualnej komunikacji masowej w internecie. Zasadnicze jest pytanie o to, jak utrzymać ze społeczeństwem więź na podstawach uwolnionych od populizmu.

Możemy powiedzieć, że wybory parlamentarne pokazały również wielki kapitał, który wymaga utrzymania w dniach codziennego rządzenia. Ponad 74% głosujących (22 milionów ludzi – ponad 3,5 miliona więcej niż w 2019 r.) uznało, że głosowanie ma sens – że za sprawą kartki wyborczej można współdecydować. Około 11,6 miliona obywateli wskazało, że w państwie potrzebna jest zmiana, zaufało koalicji KO, TD i Lewicy. Natomiast 7,6 miliona (1/3 głosujących) powiedziało „tak” trzeciej kadencji PiS-u.

“ **Wybory parlamentarne poprzedziła brutalna, w dużej mierze wolna od dyskusji programowej, kampania wyborcza, z której płynnie zasadniczy wniosek: nie da się już „robić polityki” bez zauważenia jak zmieniło się polskie społeczeństwo.**

## Naprawa państwa zadaniem dla nowej władzy

W ramach rządzenia trzeba równocześnie odbudować zaufanie do państwa i w wielu sprawach poukładać w nowy sposób instytucje, procedury, relacje i rozwiązania kadrowe. Wymaga to zdolności do rządzenia koalicyjnego przy zróżnicowanym profilu partii wchodzących w skład obozu rządzącego oraz przy nakładających się aspiracjach polityków.

Potrzebna jest również zdolność rządzenia przy nieprzyjaznej opozycji, a także związanej z nią głową państwa, oraz szeregu instytucji również nastawionych negatywnie do nowej ekipy rządzącej (m.in. Trybunał Konstytucyjny, Narodowy Bank Polski).. Z pewnością będzie trwać konfrontacja narracji w sprawach: aksjologicznych, społecznych, politycznych, ekonomicznych, technologii władzy, relacji z innymi państwami i podmiotami międzynarodowymi, jak również wizerunkowych.

Kluczowa dla nowej władzy jest modernizacja podporządkowana zadaniu poprawy jakości państwa i przestrzeni publicznej oraz lepsze zabezpieczenie tworzenia i wykonywania prawa, a także polityki. Wziąć trzeba pod uwagę postulaty i standardy działania bez przemocy; uwzględniające kontrolę korupcji (też politycznej), ale również praworządne, przejrzyste, efektywne, odpowiedzialne, poddające się rozliczeniu, interaktywne, gwarantujące wolność wyrażania opinii publicznej.

Niezwykle istotne są postulaty współtworzenia państwa:

- 1) silnego, sprawnego w realizacji swoich funkcji, a równocześnie zdolnego do samoograniczenia w dziedzinach, w których wystarczą działania poszczególnych obywateli i różnorodnych struktur pośrednich;
- 2) uwzględniającego wymogi sprawiedliwości społecznej oraz dialogu i współpracy z partnerami pozarządowymi przy podejmowaniu i realizacji decyzji o szczególnym znaczeniu społecznym;
- 3) dbającego o wzmocnienie instrumentów decydujących o powodzeniu w ochronie praw i wolności obywateli oraz eliminujących korupcję polityczną i nieuczciwość funkcjonariuszy publicznych;
- 4) z bardziej przejrzystym uregulowaniem finansowania działalności politycznej i partyjnej oraz przepływów między kasą państwową a kasą polityczną;
- 5) eksponującego w rządzeniu rozwiązania wzmacniające zdolność do tworzenia i realizowania polityki ukierunkowanej na dobro wspólne i ograniczającej możliwości realizacji interesów partykularnych, w tym wyraźne oddzielenie instytucji odpowiedzialnych za programowanie i kontrolowanie realizacji zadań od instytucji odpowiedzialnych za realizację tych zadań;
- 6) z polityką kadrową w instytucjach publicznych opartą o kryterium fachowości i uczciwości oraz czytelnych zasadach służby cywilnej;

- 7) z prymatem zespolenia terytorialnego nad układem podziałów branżowych;
- 8) z wykorzystaniem możliwości polityki regionalnej;
- 9) z faktycznym udziałem samorządu terytorialnego we władzy publicznej.

Aktywne społeczeństwo nie może się ukształtować w środowisku doktryn kolektywistycznych, prowadzących do przesterowania. Trzeba sięgnąć po rezerwy innowacyjnej organizacji działań i nowych technologii, konsultacji społecznych, porozumień społecznych i politycznych, a także partnerstwa publiczno-prywatnego i publiczno-społecznego.

## O autorze

Prof. **Grzegorz Rydlewski** – politolog i administratywista, absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, doktor habilitowany w zakresie nauk o polityce, profesor nauk humanistycznych, kierownik Katedry Nauk o Państwie i Administracji Publicznej na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Autor kilkunastu książek (m.in.: *Coś więcej niż spór o model rządzenia. Kilka kwestii do przemyślenia nie tylko przez politologów*, Warszawa 2017; *Rządy i rządzenie w Polsce 1918-2018. Ciągłość i zmiany*, Warszawa, 2018; *Rządzenie w epoce informacji, cyfryzacji i sztucznej inteligencji*, Warszawa, 2021) i ponad stu innych publikacji na temat decydowania publicznego, jakości rządzenia i strategii bezpieczeństwa. W latach 1993-2006, równoległe do pracy naukowej, aktywny także w administracji rządowej, m.in. jako sekretarz Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów, sekretarz Rady Ministrów, szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, szef doradców Prezesa Rady Ministrów oraz konsultant OECD, przedstawiciel Polski na Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ na temat administracji publicznej i członek Rady Służby Cywilnej.