

Uwagi o systemie zarządzania krajem

1. Na początek kilka truizmów

Polska jest krajem przyporządkowanym geograficznie. Mamy więc trochę więcej szczęścia, niż na przykład Kurdowie, ponieważ nasze miejsce pod Słońcem nie dość, że jest wyraźnie określone, to jeszcze nie jest kwestionowane. Takie przyporządkowanie wyraża się w rozgraniczeniu od otoczenia. Jest to najdonioślejszy fakt, tworzący podstawy wolności, tożsamości, bezpieczeństwa, i innych wartości. Nie ma jednak automatyzmu między odrębnością geograficzną, a takimi wartościami. Trzeba je najpierw dobrze zdefiniować i rozumieć, a następnie opowiedzieć się za nimi i skutecznie je urzeczywistniać. Przy czym rozgraniczenie stawia natychmiast problem stosunku do otoczenia, czyli naszych bliższych i dalszych sąsiadów i środowiska przyrodniczego.

Polskę zamieszkuje obecnie niespełna 38,5 mln obywateli¹ na około 312 tys. km². Każdy z nich jest także, podobnie jak kraj, odrębnym podmiotem. Różni go od kraju między innymi mobilność przestrzenna: Polska może mieć co najwyżej interesy w otoczeniu, ale nie może się wyprowadzić, tak jak niektórzy obywatele, na przykład, do Ameryki. Póki co, nie jest też pewne, czy Polska będzie się mogła wyprowadzić gdzieś w kosmos. Równoległa podmiotowość obywateli i kraju jako całości rodzi również natychmiast kwestię wzajemnych stosunków.

Każdy z dorosłych i zdolnych do stanowienia obywateli rządzi się sam. A co z rządzeniem krajem? Rozgraniczenie od otoczenia wymaga aby też rządził się sam, rozwiązując, podobnie jak obywatel, problemy wewnętrzne i zewnętrzne. Przy gęstości około 123 osób na km² nie jest możliwe, aby obywatele, każdy z osobna i w ugrupowaniach, bezpośrednio zajmowali się zarządzaniem krajem. Konieczne jest rozwinięcie wyspecjalizowanego systemu zarządzania krajem.

Rolę takiego systemu pełni współcześnie państwo. Jest to system konieczny i krytyczny. Bez niego nie jest możliwe prowadzenie i rozwój kraju jako całości, wpływa on ponadto istotnie na sprawność tych procesów.

Każdy kraj jest wielkim i szczególnie złożonym systemem. Jako taki, cechuje się na przykład, jako całość, znaczną bezwładnością (zmiany wymagają czasu). Wszystko to rzutuje to zasadniczo na zasady zarządzania i rządzenie, czyli na zasady kształtowania i wykorzystywania państwa.

2. O czym trzeba wiedzieć, czyli o kluczowych wyznacznikach kształtowania i wykorzystywania państwa

1) Długowieczność i powodzenie kraju zależy w decydującym stopniu od jego zdolności do samozasilania się (nikt nam nic nie da za darmo) i wypracowywania nadwyżki ekonomicznej ze źródeł własnych (głównie przyporządkowane terytorium) i otoczenia (głównie wymiana z zagranicą).

Samozasilanie się i nadwyżka ekonomiczna mogą być traktowane jako wartości nadrzędne, lub względne/bezwzględne ograniczenia długowieczności i powodzenia. Zgadając się z ich nadrzędnością preferujemy postawy i działania służące, będące instrumentami nadwyżki i samozasilania się. Inne wartości (na przykład życie i zdrowie obywateli) realizujemy na tyle na ile pozwalają na to preferencje. Ograniczające podejście polega na preferowaniu innych wartości (na przykład życie i zdrowia obywateli), przed

¹ Stan na 31.12.2014 r według GUS.

nadwyżką i samozasilaniem się. Poziom ich realizacji jest względnie/bezwzględnie ograniczany przez możliwości samozasilania się i nadwyżki ekonomicznej.

W długim okresie bezwzględnie obowiązuje teza z pierwszego akapitu powyżej (prawo ekonomii). To wskazuje na konieczność podporządkowania innych wartości samozasilaniu się i nadwyżce ekonomicznej. Innymi słowy: „tak krawiec kraje, jak mu materiału staje”. Odstępstwo od tej zasady prowadzi prostą drogą do wynaturzeń (na przykład do dodrukowywania pieniędzy), lub obniżenia sprawności rozwoju kraju.

W tym świetle należy rozwiązać problem podmiotów samozasilania się i wypracowywania nadwyżki na poziomie kraju jako całości. Są nimi przede wszystkim obywatele – przedsiębiorcy i przedsiębiorstwa, czyli systemy zawodowo zajmujące się tworzeniem nadwyżki ekonomicznej na zasadach samozasilania się. Państwo może tu odgrywać jedynie rolę uzupełniającą, wspierającą i regulującą.

2) Prawo R.W. Ashby mówi, że system zarządzania danym przedmiotem byłby zdolny do doskonale sprawnego rozwiązywania dowolnych problemów tylko wtedy, gdyby jego różnorodność była co najmniej równa różnorodności przedmiotu zarządzanego. To jest z definicji niemożliwe, ponieważ system zarządzania danym obiektem jest składnikiem tego obiektu. Ponadto musi on również rozwiązywać problemy związane ze stosunkami obiektu z otoczeniem. Tak więc zarządzanie krajem przez państwo podlega temu prawu, co skutkuje twierdzeniem, że może ono być tylko suboptymalnie sprawne.

Istnieją cztery kluczowe drogi podnoszenia sprawności zarządzania danym przedmiotem w świetle prawa R.W. Ashby (prawo zarządzania).

Pierwsza, to wzrost różnorodności systemu zarządzania krajem, czyli państwa. Rośnie różnorodność zadań i funkcji państwa, liczba urzędników, wykorzystywanych przez nich instrumentów i narzędzi, komplikują się systemy informacyjne i komunikowania się. Druga, to zmniejszanie różnorodności przedmiotu zarządzania, czyli kraju. Powiązana jest ona z trzecią, czyli decentralizacją zarządzania. Zmniejsza się na przykład liczbę jednostek zarządzanych z pozycji centrum kraju, zwiększa się samodzielność podstawowych jednostek działalności (na przykład przedsiębiorstw). Wreszcie wzrost jakości i efektywności konstrukcji i funkcjonowania systemu zarządzania krajem, czyli państwa, przyczynia się do złagodzenia skutków negatywnych omawianego prawa.

Nietrudno zauważyć, że rozrost państwa kosztuje. Stąd zdecydowanie należy wykorzystywać najpierw pozostałe drogi, zaś na końcu, i na bardzo wyważonych i racjonalnych zasadach, dopiero drogę pierwszą.

W konsekwencji powiemy, że państwa powinno być tylko tyle, ile jest uzasadnione racjonalną koniecznością z punktu widzenia sprawnego rozwiązywania problemów ponadjednostkowych, lokalnych, regionalnych, krajowych, międzynarodowych i globalnych.

3) Jakość i efektywność konstrukcji i funkcjonowania systemu zarządzania krajem to problem dla fachowców. Kształtowanie i wykorzystywanie państwa, z pożytkiem dla kraju jako całości, wymaga współcześnie profesjonalnych, a nie przypadkowych, czy niedostosowanych kwalifikacji. Podstawą jest głęboka, naukowo i praktycznie ugruntowana i rzetelna wiedza o: 1) przedmiocie zarządzanym (prawa rozwoju systemów społecznych, kraj, jego specyfika i problemy); 2) naturze systemu zarządzania i rządzenia krajem; 3) zasady projektowania i kształtowania, w tym zmian, systemu zarządzania i rządzenia krajem.

Wiedza i kwalifikacje leżą u zębów podstawowych kategorii systemu zarządzania krajem. Podstawą jest określenie polityki, czyli wartości nadrzędnych, do których zmierza kraj, doktryny i źródeł władzy, nad którymi musi panować system zarządzania, oraz zdanie sobie sprawy z- i przyjęcie ograniczeń. Następnie konieczne jest kształtowanie misji, wizji, celów strategicznych i strategii rozwoju, pozwalającej utrzymać kurs polityki wobec zmian wewnętrznych i zewnętrznych. Wreszcie rozstrzygające jest dysponowanie sprawnym

systemem egzekwowania, czyli wdrożenia polityki i strategii, sprawne zarządzanie operacyjne oraz zgodny i zaangażowany system wykonywania zamierzeń.

To wszystko wymaga spójności, zgodności, stabilności i porządku w całym systemie kraju, w tym także między systemem zarządzania krajem (państwo), a obywatelami i społecznościami występującymi w różnych rolach. Nadmierny rozrost państwa, jego roli i siły, prowadzi na przykład do tego, że ludzie i przedsiębiorstwa koncentrują się w relatywnie wyższym zakresie na powiązaniach i rozwiązywaniu problemów z urzędami, niż na swej podstawowej działalności. Prowadzi to do wzrostu kosztów nietworzących wartości dodanej, marnotrawienia czasu, który mógłby zostać alternatywnie wykorzystany, stosowania strategii „dostrajania” informacji do potrzeb i oczekiwań urzędników, czy rozwoju korupcji. W konsekwencji ograniczeniu i spowolnieniu ulegają możliwości rozwoju sfery realnej, i ostatecznie kraju jako całości.

Polityk i menedżer to dzisiaj wysublimowana profesja, a nie aktywność dla przypadkowo wyłonionych osób, którym ambicja i przekonanie o własnej wielkości oraz misji dziejowej, przesłaniają oczy.

3. Jak na tym tle ma się obecny system zarządzania Polską

Na żadnym ze wskazanych trzech obszarów system zarządzania Polską nie ma się dobrze, co skutkuje niewykorzystaniem możliwości. To jest groźne, wobec determinacji i sprawności rozwoju innych krajów.

Są trzy generalne czynniki długowieczności i powodzenia kraju: 1) własna siła i zdolność do jej zastosowania i wykorzystania; 2) przyjazne i zasobne (atrakcyjne) otoczenie; 3) umiejętność kształtowania dodatniej synergii w sytuacji polityczno – strategicznej (stosunki wewnętrzne i stosunki z otoczeniem). Niestety państwo nie kształtuje wysokiej jakości tych czynników, ani też nie panuje nad nimi w wystarczającym zakresie i stopniu.

W szkolnej skali oceniam państwo, traktowane jako system zarządzania Polską, co najwyżej na (3 -).

1) Przedsiębiorczość obywatelska i biznesowa mieszkańców kraju jest zdecydowanie niewystarczająca co do zakresu. Warunki rozwoju i poszanowanie przedsiębiorczości przez państwo są dalekie od konieczności wynikającej z praw ekonomii i innych nauk. Preferowanie wartości socjalnych i społecznych przez państwo stawia nadwyżkę ekonomiczną i samozasilanie się w roli podrzędnej. Socjalne zamiary i zobowiązania państwa przekraczają realne możliwości ich sfinansowania. Tendencje do renacjonalizacji zwiększą i tak już nadmierny udział państwa w roli podmiotu gospodarującego na poziomie mikro.

2) Państwo jest rozbudowane ponad miarę (zakres) i rolę (funkcje i siła oddziaływania). Nie przeprowadzono po 1989 roku żadnej poważnej dyskusji na temat filozofii państwa, oraz jego miejsca, znaczenia i udziału w życiu i rozwoju kraju. Powoduje to mechanizm dalszego rozrostu na zasadzie sprzężenia zwrotnego dodatniego. Niezdolność do sprawnego opanowania nałożonych na siebie problemów pociąga za sobą skłonność do dalszego rozrastania się. Potrzebne są dodatkowe fundusze (wzrost kosztów zarządzania i aktywności państwa), zatem narasta fiskalizm, przesłaniając inne funkcje państwa. Raz powołane agendy zaczynają istnieć i rozwijać się zgodnie z prawami biurokracji. Ostatecznie działa prawo R.W. Ashby: stagnacja albo obniżenie sprawności zarządzania, zamiast wzrostu.

3) Państwo jest nieprofesjonalnie. Rozdrobnienie, wieloszczeblowość, tendencje do centralizacji, dublowanie funkcji, konieczność niekończących się uzgodnień, zachodzenie kompetencji samorządów i administracji państwowej – to tylko niektóre przykłady. W rezultacie brak zdolności do egzekwowania i kontrolowania decyzji, państwo jest wyalienowane, ociężałe, aroganckie i skorumpowane.

Wiele sfer stanowiących rdzeń państwa, lub w których państwo odgrywa tradycyjnie większą rolę, nie jest wystarczająco usprawnionych w stosunku do znanego z przeszłości tak

zwanego „realnego socjalizmu”. Można tu wymienić: urzędy samorządów i administracji; szkolnictwo wszystkich szczebli; ochronę zdrowia; obronę narodową i wojsko; policję; prokuraturę i sądownictwo; udział państwa w prowadzeniu podmiotów gospodarczych. Polityka kadrowa nie ma wiele wspólnego z racjonalną, profesjonalną selekcją pozytywną, począwszy od systemu ordynacji wyborczej. Nadmierny jest syndykalizm i korporacjonizm (związki zawodowe; niektóre wolne zawody).

4. Konkluzje i rekomendacje

Niestety nie ma dobrych wiadomości. Fundamentem rozwoju społecznego są: historycznie osiągnięty poziom rozwoju, aktualny układ sił społeczno – politycznych i budowa systemu zarządzania krajem, oraz kultura, wiedza i kwalifikacje osobiste obywateli.

Państwo nie zastąpi rynku, przedsiębiorczości i konkurencji. Struktura społeczna kraju jest spetryfikowana, zmonopolizowana, nadmiernie syndykalistyczna. Spory odłam obywateli w znacznym stopniu żyje przeszłymi sentymentami, oczekując właśnie od państwa zaspokojenia swoich oczekiwań. Ludzie nominalnie dobrze wykształceni dysponują pozorną wiedzą i umiejętnościami. Postawy znane jako „czy się stoi, czy leży swoje się należy”, czy też „państwowe, znaczy niczyje” nie odeszły całkiem do lamusa. Zrozumienie dla potrzeby i konieczności „małych, lokalnych ojczyzn”, dobra lokalnego i publicznego, takich pojęć jak „ojczyzna” nie jest powiązane z bezinteresownością. Nie rozumie się nadal pozytywnego wpływu dobra ponadjednostkowego na powodzenie osobiste, itd., itd. Taki stan kultury wpisuje się „szczególnie” w relatywnie wysoki poziom katolicyzacji społeczeństwa.

Aktualny układ sił społeczno – politycznych dobrze odzwierciedla nasz kiczowatą sytuację. Wyrasta on ze struktury obywatelskiej i utrwała istniejące, negatywne mechanizmy. Nasz stosunek do zagranicy jest mieszaniną megalomanii i arogancji oraz służalczości i naśladownictwa.

Żaden z omawianych czynników i fundamentów nie daje nadziei na istotne, rychłe i pozytywne zmiany obywateli i państwa. Laureat nagrody Nobla z ekonomii, G.J. Stigler napisał, że istnieją dwie alternatywy rynku: państwo i modlitwa (G.J. Stigler, *The Citizen and the State*, The University of Chicago Press, Chicago and London 1975, s. 112).

Jeśli na czele państwa nie znajdzie się, wielka pod każdym względem, osobowość przywódcza - kiepsko to widzę. Nie ma trzeciej drogi: pozostaje tylko modlitwa.