

Hubert Witczak, Poznań, 22.02.2018r

Wybrane problemy współczesnego systemu zarządzania politycznego

Wprowadzenie

Obecnie w państwach istnieją praktyki demokracji nie tylko nieodpowiadające utopijnym wyobrażeniom o demokracji idealnej (zupełnej), ale również wprawiające klasycznych i współczesnych analityków w konfuzję. Są oni bezradni nie mogąc przekonująco rozpoznać i wyjaśnić zjawiska podążania praktyki demokracji „na manowce” w stosunku do modelowych teorii „systemów zarządzania politycznego” (dalej: SZP). Wyjaśnienie tego paradoksu jest tylko jedno: praktyka rozwoju systemów działających (system działający – system zachowujący się celowo, w ramach którego znajduje się co najmniej jednostka ludzka), w tym praktyka rozwoju demokracji, rozbiega się z modelami demokracji. Tym gorzej dla modeli, ponieważ tracą one swoje ważne funkcje, w tym poznawczą i normatywną.

Istnieje niezupełna adekwatność SZP (adekwatność zupełna jest nieosiągalna; chodzi o adekwatność możliwie najwyższą w danych okolicznościach) do współkształtujących go zmiennych. Co do zasady – nie ma problemu: „demokracja, czy nie”. Tylko demokracja, mimo trudności w jej kształtowaniu, w stopniu najwyższym może odpowiadać wymaganiom prowadzenia rdzenia SZP. Ten potencjał adekwatności musi być ukształtowany w stosunku do akceptowalnych okoliczności oraz innych współkształtujących go zmiennych. Problem - dążenie do nieustannego podwyższania adekwatności - jest z pewnością ciągłym kłopotem i zadaniem dla nauk i praktyki prowadzenia SZP. Inaczej mówiąc mamy spore rezerwy udoskonalenia i usprawnienia SZP.

Podaje się proponowane przykłady ulepszania SZP (np. Żakowski 2018: 24 i nast.). To są rozwiązania lokowane w rdzeniu SZP, ale odnoszą się tylko do: 1) fazy preparacyjnej, i to na poziomie ideowym (wybierane losowo parlamenty ludowe do rozstrzygnięcia konkretnych spraw; demokracja sondażowa zamiast parlamentu; referenda); 2) rozwiązań instytucjonalnych (niepowtarzalność kadencji, skracanie mandatów; głosowanie „na biało”); 3) zarządzania zasobami ludzkimi (ograniczanie pensji polityków). Są to propozycje dalece niespełniające wymagania dobrego, systemowego rozpoznania i rozwiązań problemów.

Przyjrzyć się kluczowym problemom współczesnego SZP z pozycji prakseologii, teorii systemów oraz nauk o zarządzaniu (NOZ). Celem jest lepsze, w stosunku do aktualnego stanu nauk i praktyki, zdefiniowanie problemu zarządzania politycznego. Określę zmienne

oddziałujące na wymagania kształtowania SZP oraz odniosę się krytycznie, na przykładach, do aktualnego stanu teorii i praktyki.

Wymagania adekwatności są nakładane na kształtowanie SZP i jego rezultaty. Przez *wymagania* rozumiem normatywne żądanie (*wymaga się*), aby kształtowanie oraz budowa (konstrukcja), funkcjonowanie, zachowanie i działanie danego przedmiotu (obiekt, system), który dany podmiot(-y) kształtuje, odpowiadały określonym *kryteriom dobroci*, uzgodnionym i uznawanym przez podmioty zainteresowane za oczekiwane i odpowiadające ich interesom. Konflikty między wymaganiami rozwiązywane są przez *podsystem metazarządzania (metapolityka - podsystem kształtowania metawymagań)*.

Tekst ten ma celowo bardziej naukowy charakter: pragnę zwrócić Państwa uwagę na rozbieżność między treściami dyskursu i praktyki zarządzania politycznego a osiągnięciami tylko tych trzech powoływanych nauk.

Wymagania systemowości SZP

Pierwszą kategorią wymagań jest „*adekwatność danego SD i SZP do charakterystyki systemu jako kategorii opisowej*”, czyli posiadanie przez coś, co nazywamy „systemem”, następujących cech: 1) kompleksowość zbioru składników – elementów, własności i relacji; 2) oddziaływanie z otoczeniem; 3) relacyjność wewnętrzna i zewnętrzna; 4) uporządkowanie (w tym hierarchiczność/sięciowość); 5) spójność; 6) amechanistyczność (probabilizm); 7) zdolność do pełnienia pewnych funkcji (roli). Całość SZP, czyli układ wszystkich jego podsystemów, musi spełniać te wymagania, aby mogła być uznana z kategorię „system”, i aby można posługiwać się „podejściem systemowym”. SZP w praktyce cechuje się, w zależności od rozwiązań, zróżnicowanym poziomem (zakres i nasilenie) systemowości, na ogół jednak niezadowalającym. Niezupełność zbioru składników SZP, zaburzenia oddziaływania SZP z otoczeniem, zaburzenia relacji wewnętrznych i zewnętrznych SZP, jego nieuporządkowanie, niespójność, mechanistyczność, czy niewypełnianie lub niski poziom wypełniania swojej roli – to wcale nierzadkie cechy teorii i praktyki SZP. Systemowość musi być stale sprawdzana i pielęgnowana, inaczej SZP będzie niewystarczająco sprawny.

Druga kategoria wymagań to „*adekwatność rozwiązań systemu SZP do systemowej tożsamości danego SD (charakterystyka kategoriałnej swoistości i odrębności systemu działającego)*”, to jest do następujących cech systemów działających: 1) otwartość; 2) rozmytość; 3) hybrydowość; 4) zmienność; 5) autopoietyczność; 6) in statu nascendi; 7) chaotyczność (chaos deterministyczny; ekwifinalność); 8) paradoksalność (wewnętrzna sprzeczność); 9) Dialektyczność (rozwój przez oscylowanie wokół sfery równowagi przez

ścieranie się przeciwstawnych stanów); 10) teleologiczność (celowość); 11) ewolucyjność rozwoju. SZP jest częścią danego systemu działającego (kraju, państwa), zatem adekwatność kategoryalna oznacza, że powinien on posiadać równoważne cechy. Jednak z jednej strony ma takie cechy posiadać, z drugiej zaś jego podstawową funkcją jest prowadzenie zarządcze systemu działającego, czyli powodowanie określonych zachowań systemu działającego i samego SZP. Inaczej mówiąc, kluczowym zadaniem SZP jest regulacja polityczna systemu działającego i samego siebie. Jak łatwo zauważyć „regulacyjność” oznacza zawężenie swobody (budowy, funkcjonowania, zachowań i działalności) przedmiotu regulowanego – ale jego cechy są przecież zaprzeczeniem „regulacyjności” (otwartość, rozmytość...). SZP ma więc, z natury rzeczy, charakter paradoksalny: jest pewnego rodzaju sprzecznością między „regulacyjnością” a „swobodą, wolnością”. Stwarza to naturalne, nieuniknione problemy prowadzenia systemów działających i SZP. Polegają one na tym, że liczba problemów ma adekwatne cechy, liczba ich rozwiązań jest niedookreślona, przy czym mieszczą się one między skrajnościami. Ponadto, w zależności od okoliczności (wrażliwość na zmianę warunków), dane rozwiązania mogą być adekwatne tylko do wybranego wariantu, kilku wariantów, a nawet do żadnego wariantu (brak rozwiązania). Jedynie „ustatycznienie” zmiennych kształtujących modele systemów działających i SZP oraz ich praktyczne konstrukcje zapewniłyby szansę na sukces w zarządzaniu politycznym, ale jest to możliwe bardzo rzadko i w bardzo ograniczonej czasoprzestrzeni.. Z natury rzeczy sprawność zarządzania politycznego musi być zawsze niepełna. Należy znaleźć takie rozwiązania konstrukcji SZP, aby czynniki konstrukcyjne w jak najmniejszym stopniu obniżały tę sprawność. W tej sytuacji konieczne jest dochowanie wymagania omawianej adekwatności, inaczej SZP nie osiągnie oczekiwanej sprawności. Konieczne są „otwartość... i in.” cechy oraz adekwatne rozwiązania zarządcze. To wywołuje problem prowadzenia systemów działających i SZP między skrajnościami i przeciwieństwami - zarządzanie dialektyczne, paradoksami i chaosem. Kluczem do zarządzania chaosem jest zarządzanie przejściami międzyfazowymi. Na przykład, możemy rozważyć dwie fazy w stylach zarządzania: zarządzanie autokratyczne i zarządzanie demokratyczne. Zarządzanie przejściami międzyfazowymi to znajdowanie się na granicy między tymi fazami, tak aby można było bez zwłoki wejść do każdej z tych faz. To jest logiczne, ponieważ – na przykład - kiedy pojawia się zagrożenie pożaru lub pali się, to nikt nie będzie zarządzał demokratycznie. Natomiast w sytuacji braku zagrożeń i przymusów, za znacznie sprawniejsze uważa się zarządzanie demokratyczne. Oczywiście, liczba faz w zbiorze, jeśli chodzi o style zarządzania, ma podobne cechy kategoryalne jak system działający i SZP. Ta właściwość dotyczy dowolnych

problemów i ich rozwiązań w SZP. To jest dodatkowym i naturalnym kłopotem w konstruowaniu zarządzania przejściami międzyfazowymi.

Praktyka SZP na niedostatecznym poziomie wykorzystuje adekwatne rozwiązania zarządcze, pozostając na gruncie XIX wiecznego systemu zarządzania: hierarchicznego, nakierowanego bardziej na komfort całości (państwa), podmiotów nią zarządzających, ociążałego i niesprawnego.

Istota i struktura systemu zarządzania politycznego

Na początku kwestie definicyjne, które należą do subsystemu SZP, nazywanego tu *doktryną SZP*. Uzgodnienie z Czytelnikiem wybranych elementów doktryny jest konieczną platformą dialogu. *Zarządzanie polityczne* jest najwyższym poziomem czterech sfer zarządzania danym SD, niżej idą kaskadowo zarządzanie strategiczne, taktyczne i operacyjne. *Polityka*. To prowadzenie działania i systemu działania (tu: państwa; kraju) z naciskiem na wybrane aspekty tego prowadzenia. Nacisk powoduje, że wydobywa się w danym działaniu istotne cechy polityki, która jest współoddziaływaniem następujących subsystemów i składników prowadzenia systemów działających.

1) Nadrzędnych, ostatecznych dążeń; to jest wartości i celów naczelnych, ich stosunku do innych wartości oraz pozostałych składników działania, z których wywodzi się dążenia strategiczne (Misję, Wizję i Cele strategiczne).

2) Najwyższego poziomu doktryny działania – kształtowanie twierdzeń o działaniu i systemach działających, w tym polityce jako takiej, wywiedzione z jasno określonych i uzasadnionych podstaw (np. twierdzenia o kulturze, twierdzenia o skarbnicy wiedzy, i in), osadzonej i osadzonych wśród innych doktryn i podstaw.

3) Władzy, jej źródeł i stosunków – kształtowanie energii dającej podstawy panowania (skuteczności) nad całością działania w otoczeniu, z punktu widzenia doktryny, dążeń i okoliczności, z uwzględnieniem ryzyka i uczenia się.

4) Najwyższego poziomu całościowej istoty i struktury rdzenia działania danego systemu działającego [procesów i celów operacyjnych; składników działania (podmioty, zasoby, metody, instrumenty, i in.)].

5) Najwyższego poziomu sytuacji danego systemu działającego, to jest stosunku całego potencjału systemu działającego do potencjału jego otoczenia, w tym cyklu życia i długowieczności, pozycji i roli SD w otoczeniu oraz ich równowagi i zrównoważenia.

6) Makroprocesów nieustannego znajdowania się w pobliżu jedności podmiotowej (podmiotów jest wiele), na jej najwyższym poziomie, w warunkach poszanowania (jako

jednej z wartości nadrzędnych) różnorodności podmiotów, ich interesów (wartości i dążeń), doktryn, władzy i okoliczności działania w czasie i przestrzeni.

7) Ograniczeń – ustanawianie na najwyższym poziomie bezwzględnych granic działania i systemów działających, zakreślających ramy dopuszczalnych zachowań, których przekroczenie jest obwarowane sankcjami, stosowanymi zgodnie z doktryną, przy założeniu że system przyrodniczy jest jedną z nadrzędnych wartości; współkształtowanie ostatecznych prawdopodobieństw oraz najwyższych poziomów, rozmiarów i kategorii ryzyka.

8) Metapolityki – kształtowanie polityki w stosunku do polityki (polityki przez politykę).

9) Ostatecznego, na najwyższym poziomie wspierania SZP (np.: kształcenie i edukacja dla potrzeb polityki; nauka o polityce; upowszechnianie wiedzy o polityce), gospodarowania i komunikowania się (w tym wiedzy) dla polityki i metapolityki.

System zarządzania politycznego. Jest nieprostą syntezą współoddziałujących subsystemów i składników prowadzenia danego systemu działającego i zarządzania politycznego, takich jak: doktryna, dążenia, rdzeń systemu działającego i systemu zarządzania politycznego; sytuacja, ograniczenia, metapolityka, przejścia międzyfazowe oraz prowadzenie całości systemu działającego. Na ich polach, oraz na polu współoddziaływania między nimi, leżą zmienne adekwatności i sprawności zarządzania politycznego, o czym niżej.

Wymagania i problemy doktrynalne. To nie tylko problem zrozumienia istoty polityki, jej systemu oraz roli wśród innych pojęć i systemów (np. definicji systemu zarządzania). Polityka jest nierozzerwalną częścią zarządzania danym systemem działającym. System działający typu „kraj” jest systemem szczególnie złożonym, prawdopodobnie należącym do systemu cywilizacyjnego określonego typu. System działający ma swoją budowę, mechanizmy funkcjonowania, zasady zachowania się oraz zasady działalności. Zmienne te nie są oczywiste: żadne „prawo natury” ani „prawo boskie” (tak sądził Monteskiusz) ich nie przesądza. Stanowi o tym wyłącznie „prawo ludzkie”, czyli wola, niekiedy poza- i nieformalna, w skrajnym wypadku niczym nieposkromiona, jednostek i rozmaitych zbiorowości. Trzeba przyjąć, że najwyższą wartością i celem zarządzania, w tym polityki, jest skuteczność, najczęściej wartościowana pozytywnie jako „sukces”, niezależnie od treści zamierzanych i osiągniętych skutków (faktów). Zauważmy przy tym, że również same fakty mogą być w polityce prokurowane i wykorzystywane jako narzędzie osiągania innych, określonych skutków. Kolejnym doktrynalnym punktem wyjścia jest także dobre zdefiniowanie „państwa” i „kraj”, w tym „samorządu” jako podmiotu i przedmiotu zarządzania (paradoks – dwa w jednym), w relacji do definicji „obywatela”, będącego podstawowym składnikiem „państwa”/”kraj” i „samorządu” (opozycja całość – część;

paradoks: państwo/samorząd i obywatel jednoczesnymi suwerennymi podmiotami). Inną z zasad zarządzania złożonymi SD jest „zasada subsydiarności” mówiąca, że szczebel wyższy może się zajmować tylko sprawami, z którymi nie poradzi sobie szczebel niższy. Zatem, np. gmina, może się zajmować tylko takimi sprawami, z którymi nie poradzi sobie pojedynczy obywatel i/lub ich grupa (z pewnością gmina poradzi sobie z nazewnictwem ulic, czy budową pomników...). Zasada ta musi być widziana w powiązaniu z zasadą kształtowania *kongruencji* (definicja – patrz niżej), która mówi, że to obywatel upoważnia wyższe szczeble do zajmowania się danymi sprawami, i że szczebel wyższy nie może „odebrać” (pozbawić) danych spraw obywatelowi, w tym jego władzy nad danymi sprawami, bez jego zgody i zezwolenia. Co więcej, kongruencji nie można obywatelowi „przydzielić z góry”, czyli przyjąć, że wytwórcą, alokującym i animatorem kongruencji jest państwo/samorząd. Z kolei bycie obywatelem (podmiotem) oznacza określoną kongruencję w działaniu i stosunkach z państwem, w tym dysponowanie niezbywalnymi prawami i obowiązkami. Jednym z nich jest obligatoryjna konieczność kształtowania państwa, co w obecnych warunkach może się wyrażać w prawnym obowiązku uczestnictwa w wyborach. Rozłączenie „prawa” od „obowiązku” uczestnictwa w wyborach, a zwłaszcza pozostawienie samego tylko prawa, i uczynienie uczestnictwa w wyborach fakultatywnym, jest rozerwaniem zasady kongruencji, a więc jest sprzeczne z zasadą wypracowaną na gruncie NOZ.

Adekwatność rdzenia SZP

Rdzeń SZP jest przede wszystkim współokreślony przez tożsamość zarządzanego systemu działającego (tu: kraj; państwo), tożsamość SZP oraz operacyjny układ zmiennych współkształtujących wartość dodaną emitowaną przez system działający i SZP. Podstawą układu zmiennych są *procesy i funkcje* wykonywane przez system działający i SZP w stosunku do otoczenia, dzięki którym następuje *sprzężenie operacyjne* między systemem działającym i SZP a ich otoczeniem. Sprzężenie to opisuje mechanizm wymiany między stronami: produktami i usługami systemu działającego i SZP a potrzebami ich klientów. Aby procesy, funkcje i sprzężenia dochodziły do skutku muszą one być nasycone koniecznymi *składnikami operacyjnymi*, takimi jak: cele i skutki działania; podmioty i przedmioty działania; czynności składowe procesów; zasoby wykorzystywane w działaniu, w tym ludzie; metody i narzędzia działania; czas i miejsce działania, i in. W rezultacie powstaje *obiekt działający*, niemający jednak zdolności do wchodzenia w stosunki z otoczeniem, ponieważ sama zdolność operacyjna nie posiada zdolności społecznej. Zdolność społeczną system działający i SZP uzyskują przez *instytucjonalizację* (ustrój, struktura organizacyjna;

formalizacja; podsystem zarządzania), która tworzy z nich podmiot społeczny, posiadający tak zwaną *kongruencję*. W uproszczeniu, kongruencja to współadekwatność, współodpowiedniość łącznie: zadań (obowiązków, zobowiązań), uprawnień (uprawnień decyzyjnych – władzy i innych praw) oraz odpowiedzialności (zobowiązania do rozliczenia się z działania i gotowość do przyjęcia sankcji z tytułu przebiegu i jego skutków). Kluczowym składnikiem systemu działającego i SZP są jednak ludzie, którzy wchodzi do nich z całokształtem cech indywidualnych (emocje, wrażliwość; przekonania; osobowości, itp.) i współkształtują społeczne cechy, takie jak kultura, kooperacja pozytywna/kooperacja negatywna. W ten sposób rdzeń systemu działającego i SZP uzupełnia i wypełnia *układ społeczny*, nadający organizacji, jak niektórzy sądzą, jej osobowość.

Te cztery zmienne kategoriałne (procesy, układ operacyjny, układ instytucjonalny i układ społeczny) współtworzą rdzeń systemu działającego i SZP, współoddziałujący z podsystemem dążeń ponadoperacyjnych (taktycznych, strategicznych i politycznych), doktrynami i okolicznościami (sytuacją i ograniczeniami), które ogniskują całość, nadając jej stygmat, np. doktrynalny.

Nie sposób tu wyczerpująco opisać adekwatność rdzenia SZP. Konstrukcja rdzenia współczesnych SZP jest, niestety, najsłabszym jego ogniwiem, zarówno z praktycznego jak i teoretycznego punktu widzenia. Poniżej odnoszę się do wybranych problemów.

Po pierwsze, wszystkie problemy zmiennych kategoriałnych systemów działających i SZP są ze sobą współpowiązane, co oznacza, że rozpoznanie i rozwiązanie każdego z nich jest współzależne od pozostałych. Na przykład, istnieje problem procesów i funkcji, współpowiązany z problemem istoty i tożsamości obiektu działającego, a u podstaw leży naturalny, nierozwiązywalny również współcześnie problem znany w teorii jako „opozycja całość – część”. Ten ostatni można syntetycznie objaśnić jako niemożność wyjaśnienia całości z pozycji składnika oraz zredukowania całości bezpośrednio do składnika. To przesądza o tym, że może być „n” współzależnych rozwiązań pozostałych problemów, zależnych również od propozycji nauk. O problemie definicji tożsamości kraju, państwa, samorządu i obywatel już mówiłem wyżej. Współzależność między tym problemem a problemem procesów i funkcji całości ma jedną cechę: ostatecznie tożsamość całości jest pochodną procesów i funkcji, które ona pełni, a nie odwrotnie (całość także współdeterminuje funkcje i procesy całości, ale nie pierwotnie i nie ostatecznie). Tymczasem, w wielu praktycznych wypadkach SZP jest konstruowany jako pochodna tożsamości obiektowej państwa, co jest nieprofesjonalne.

Wymaganie adekwatności między składnikami kongruencji jest bardziej konsekwencją współzależności z innymi problemami, potencjałem konstrukcyjnym projektantów, oraz zgodności z zasadami NOZ. I znów uwaga bardzo krytyczna: rozwiązania SZP spełniają wymaganie kongruencji na minimalnym poziomie, i jest to jedna z kluczowych wad. Silną współzależność z kongruencją ma problem podziału i syntezy składników kongruencji w strukturze horyzontalnej, diagonalnej, hierarchicznej i sieciowej SZP. Jest to przede wszystkim problem sprawności instytucjonalizacji, a tu najwięcej do powiedzenia mają nie nauki o administracji i nauki prawne, ale NOZ. Trójpodział władzy jest koncepcją z przełomu XVII i XVIII wieku, kiedy specyfika systemów działających była nieporównywalna ze współczesną, podobnie jak rozwój powiązanych nauk. Tymczasem do dzisiaj zasada trójpodziału władzy, w formule prawie niezmienionej, jest uważana za niemal uniwersalny i zupełny fundament instytucjonalizacji politycznej nowoczesnych państw. Taki trójpodział władzy ma wiele wad ze współczesnego punktu widzenia. Po pierwsze, nie dotyczy całej kongruencji, tylko jednego z jej składników (władza). Po drugie, kongruencja nie jest jedyną zasadą (prawem), według którego musi być ukształtowana instytucja danych systemów działających i SZP, i ich całościowo widziany system zarządzania. Po trzecie, jeśli przyjąć procesy i funkcje za punkt wyjścia, to można rozczłonkować dane procesy i funkcje na subskładniki. Trzy makroprocesy: stanowienie prawa, wykonywanie prawa i sądzenie działania są subprocesami całościowego makroprocesu (tu: prowadzenie państwa). Klasycznie, wymaganie podziału władzy między różne, niezależne, wzajemnie dopełniające, hamujące i kontrolujące się podmioty ma być gwarancją wolności politycznej obywateli. Jest tu jednak kilka problemów do rozwiązania. Prowadzenie państwa można podzielić na znacznie więcej subprocesów, w tym kategoryalnych i rodzajowych. Proces i system zarządzania są tylko jednymi z kategorii procesów i systemów, których SZP jest składową. Co więcej, problem systemu zarządzania (tu: SZP) musi być rozwiązany adekwatnie do rozmaitych okoliczności, oprócz już omawianych np. typu znalezienia „złotego środka” między przeciwieństwami danej zmiennej (np. uniwersalizacji/specjalizacji). Jednym z kluczowych, i to naturalnych problemów jest część kongruencji, czyli odpowiedzialność polityczna. Nie ma ona dobrej teorii, i w praktyce jest „bezzębnym tygrysem” (to znaczy w istocie jest nieoperacyjna). Oprócz alokowania funkcji nadzorczo-kontrolnych bezpośrednio u samych wykonawców (samokontrola) i kontroli instytucjonalnej (kluczowa zasada niezależność kontroli!) pozostaje jeszcze kontrola wykonywana przez suwerena (obywateli; społeczeństwo). Konkludując: trójpodział władzy, w obecnej formie, jest przecenianą, historyczną zasadą, o niskim poziomie adekwatności praktycznej i teoretycznej.

Wolność polityczna obywateli jest związana z kolejnymi kwestiami, np. problemami zarządzania zasobami ludzkimi SZP (zasoby ludzkie są składnikiem alokowanym we wszystkich sferach systemu działającego i SZP). Zasoby ludzkie SZP to obywatele, oraz podmioty pracujące na rzecz instytucji państwa, samorządów, oraz innych instytucji politycznych (np. organizacji pozarządowych, czy partii politycznych). Przykład: czynne i bierne prawo wyborcze, także składnik instytucjonalizacji. O ile czynne prawo wyborcze powinno przysługiwać niemal każdemu obywatelowi, o tyle bierne prawo wyborcze powinno przysługiwać tylko osobom posiadającym odpowiedni potencjał (wybrane, dobrze przemyślane cezury dopuszczające). Systemy zarządzania pozapolitycznego (korporacje) „wychodzą ze skóry”, aby wyselekcjonować, kształtować i wykorzystywać podmioty o możliwie najwyższym potencjale menedżerskim, w tym politycznym, na najwyższych poziomach hierarchii. Tymczasem obecne systemy zarządzania biernym prawem wyborczym są zupełnie nieprofesjonalne, i praktycznie każdy odpowiednio sprytny człowiek może osiągnąć szczyty polityczne. To jest zupełnie nie do przyjęcia. Zapewnienie wymagania, aby SZP możliwie najdoskonalej odzwierciedlał różnorodność (prawo R.W. Ashby – por. niżej) przedmiotu (kraju, państwa) odnosi się do wybierających i wybieranych. Przy cezurach dla podmiotów wybieranych należy dołożyć starań, aby wszelkie możliwe przekroje strukturalne były obecne w strukturach SZP (w tym przekroje czasoprzestrzenne – ludzie starsi; regiony, itp.), a także, aby „przełożenie” obywateli na całość SZP było jak najbardziej bezpośrednie i bliskie (np. deliberatywność).

Jednym z istotnych czynników instytucjonalizacji zarządzania jest sprzężenie zarządcze (nadzór, kontrola, audyt i uczenie się polityczne). Ma ono na celu zapewnić zgodność SZP z wymaganiami konstrukcji (omawianymi w niniejszej pracy). W tej materii jest kilka zasad NOZ, np.: klasyczna jedności zarządzania i jednoosobowego kierownictwa; niezależności kontroli i audytu od ich przedmiotu. W świetle takich zasad system prezydencki ma przewagę nad systemem gabinetowo-parlamentarnym, a brak lub atrofia systemów nadzoru, kontroli, audytu i uczenia się są niewybaczalne. Potencjał szeroko rozumianych nadzoru, kontroli i audytu ma formuły funkcjonalne (każdy i w każdym miejscu i czasie może je pełnić) i instytucjonalne (zajmują się nimi tylko wyspecjalizowane instytucje). Tylko jedność funkcjonalności i instytucjonalności zapewnić może wyższą sprawność sprzężenia zarządczego. Wolność, równość, współdziałanie, swoboda dostępu, transparentność, konkurencyjność, opozycyjność, równoważność dowolnych podmiotów wobec dowolnych, spraw, itp., mogą być ograniczane wyłącznie na minimalnie koniecznym poziomie i gwarantowane w konstytucji.

Wreszcie jest kwestia układu społecznego systemów działających i SZP. Odniosę się tylko do jednego zagadnienia: źródeł i potencjału władzy, jakim dysponuje i jaki wykorzystuje państwo, traktowane nie jako podmiot w stosunkach międzynarodowych, ale jako kluczowy składnik systemu zarządzania krajem. Są one pochodną współoddziaływania z innymi zmiennymi, np. rozwiązań w dziedzinie stosunków państwo – obywatel. Władza jest specyficzną energią psychospołeczną, stosunkiem społecznym, powodującą, że przedmiot władzy (tu: inne podmioty), zachowuje się na zasadach, według których nie zachowywałyby się samodzielnie i suwerennie. Jednym ze źródeł władzy jest autorytet (inne, np.: siła; wola; prawo; wiedza; tradycja; wartości; dążenia; wrażliwość, emocje i uczucia; wiara i nadzieja; instynkt i intuicja). Mamy dwa rodzaje autorytetu: formalny (przypisany danym podmiotom z mocy prawa) i rzeczywisty – przypisany danym podmiotom przez przedmiot (tu: również podmiot) zarządzania. Państwo ma z natury rzeczy autorytet formalny, natomiast autorytet rzeczywisty przypisują mu obywatele, poczynając od umowy społecznej, że posiadanie własnego państwa jest wartością autoteliczną. Obywatele mają autorytet formalny, o ile taki przypiszą mu prawo i umowa społeczna. Mają również naturalny autorytet rzeczywisty, przypisywany im genetycznie, doktrynalnie (antropocen), przez współobywateli, a także samoautorytet (który przypisują sami sobie). Konstrukcja SZP musi być ukształtowana w taki sposób, aby integrowała w sobie, na możliwe najwyższym poziomie, stosunek obydwu typów autorytetu, ze zdecydowaną dominacją autorytetu rzeczywistego. Autorytet formalny powinien zapewniać tylko legitymizację władzy. Dominacja autorytetu rzeczywistego zapewnia stosunkom władzy wiele dobrych własności kształtujących ich potencjał, na czele z zaufaniem. Konstrukcja SZP niekształtująca możliwie najwyższego potencjału zaufania w stosunkach państwo – obywatele, niestety powszechna współcześnie, przynosi niską sprawność zarządzania politycznego.

Adekwatność do kluczowych zmiennych ogniskujących SZP

Doktryna zarządzania politycznego. Doktryna jest zbiorem twierdzeń o systemie działającym i SZP. Może on być osadzony w szerszym zbiorze twierdzeń o świecie. Podmioty SZP mogą je przyjmować a priori, czyli przed danym działaniem. Stanowi ona fundament przekonań, z którego wywodzi się dalej kształtowanie i prowadzenie SZP, na pewnych zasadach zgodności. Mogę twierdzić apriorycznie, że Naród Polski nie brał udziału w Holokauście, a dodatkowo, że w definicji Narodu znajduje się każdy obywatel polski, ich zbiory i cała społeczność obywateli (co w dwóch pierwszych wypadkach jest sprzeczne z faktami). Wtedy szczegółowe rozwiązania prawne mogą wywodzić się z takich twierdzeń i zawierać np.

penalizację każdego, kto zarzuca Polakom udział w Holokauście. Doktryny nazistowskie wywodzą się z systemu o pewnym poziomie demokracji, a następnie one same i adekwatne praktyki są powszechnie uważane za zbrodnicze. To potwierdza silną potencję doktryn do ogniskowania układu składników i subsystemów SZP. Zwracam również uwagę na odmiany słowa „możliwość”, co stawia, oprócz problemów definicyjnych, problem zgodności i spójności doktryn i praktyk. Przykład ten ilustruje silny związek doktryn z pozostałymi podsystemami oraz całością SZP.

Niestety, praktyka zarządzania politycznego odbiega od wymagań określających konstrukcję doktryn oraz zgodność doktryn i pozostałych składników i podsystemów SZP. Jedną z kluczowych krytyk praktyki SZP, powiązaną z prowadzeniem zasobów ludzkich polityki, jest następująca konstatacja: niektóre grupy polityków mają żadną i/lub nikłą wiedzę o polityce i jej systemach.

Dążenia systemu zarządzania politycznego. Na dążenia polityczne składają się wartości polityczne (o najwyższej, ostatecznej cenneści) i cele polityczne (najwyższe, ostateczne zamiary). Mają kluczową rolę w kształtowaniu systemu zarządzania krajem, w tym systemu polityki, są jednak paradoksalne. Paradoksem jest, że subsystem dążeń SZP jest kluczowym wymaganiem dla kształtowania SZP, ale jednocześnie są one przez ten system kształtowane. Inaczej mówiąc posiadają one kierunkowo paradoksalną cechę: jaki SZP – takie dążenia polityczne, i jakie dążenia polityczne – taki SZP. Jedną ze zmiennych, które można ująć wielofunkcyjnie jest władza: jest ona energią zarządczą i instrumentem zarządzania (lokujemy ją jako składnik rdzenia SZP). Możemy jej przypisać określoną wartość (i zaliczyć do wartości politycznych) oraz traktować jako zamiar polityczny (cel polityczny). Podstawową kategorią dążeń politycznych jest sprawność SZP (użyteczność, skuteczność, korzystność i ekonomiczność oraz walory i wytyczne sprawności). Trzeba je osadzić w ogólnej strukturze rozmaitych dążeń, w tym pozapolitycznych. Problemów z celami jest wiele. Jednym z nich jest liczba celów oraz możliwe sprzeczności wewnątrz zbioru. Wielkim kłopotem jest różnorodność podmiotowa dążeń SZP (złożoność sfery interesariuszy). Dążenia są jedną z najsilniejszych zmiennych ogniskujących układ SZP, czego najlepszym przykładem jest wyrażenie „cel uświęca środki”, strukturyzując niekiedy SZP w układ „za wszelką cenę”.

Zarówno dochodzenie do ukształtowania wiązki dążeń politycznych jak jej treść i struktura w większości wypadków są rezultatem potocznego i słabo przygotowanego procesu. *Sytuacja systemu zarządzania politycznego.* Sytuacja to stosunek danego systemu do jego otoczenia, dzięki czemu możemy określić rolę i pozycję tego systemu na tle otoczenia, i

otoczenia w stosunku do danego systemu działającego. SZP można i trzeba odnieść do dowolnych składników jego otoczenia wewnętrznego (pozostałe systemy kraju) i zewnętrznego kraju. Jest tu cała masa dynamicznych zmiennych i współoddziaływań, począwszy od wielkości, złożoności, specyfiki, cyklu życia, pozycji geopolitycznej, zewnętrznego potencjału koalicyjnego systemu działającego, itp. Jednym z wymagań kształtowania sytuacji SZP jest jego adekwatność do konsensusu społecznego, a to jest domena zarządzania interesariuszami. Polityka ma silny stygmat podmiotowy, co w szczególności wyraża się w ucieraniu się interesów rozmaitych podmiotów, o wielu istotnych cechach (np. kategorie stawek, siła, legitymizacja, natarczywość). Nadal nie dysponujemy wystarczająco dobrymi zasadami akcji politycznej wobec zmienności, burzliwości i nieprzejrzystości systemów działających i SZP, oraz nie wykorzystujemy zasad uzgadniania i spójności interesów oferowanych przez teorie interesariuszy.

Ograniczenia SZP. Istnieje znaczna liczba ograniczeń sztywnych, nieprzełamalnych, ukształtowanych obiektywnie i/lub subiektywnie. Zakreślają one zakres swobody zachowań, czyli wolności systemów działających i SZP. Ograniczenia subiektywne rodzą się z woli, „widzimisie”, przekonań, osobowości podmiotów. Ich całkowite wyeliminowanie nie jest możliwe, i w tym sensie ich istnienie jest również obiektywne. Ukształtowanie wskazanych zmiennych genetycznych na poziomie minimalnie ograniczającym jest problemem doświadczeń, kultury i edukacji. Jednak nie ma społeczności bez pewnych ograniczeń tego typu, w tym również uzgodnionych jako nieprzełamalne w umowie społecznej, np. sprawy naturalnych wartości ogólnoludzkich („nie zabijaj”, itp.). Ograniczenia naturalne i obiektywne leżą w sferach wszystkich subsystemów systemu działającego i SZP oraz w omawianych wyżej sferach adekwatności. Na przykład, dążenia ludzkie (subsystem systemu działającego i SZP) nie mają granic i to jest – paradoksalnie – największe ograniczenie dla zarządzania, które, z jednej strony nie powinno ich ograniczać, ale z drugiej strony musi spośród nich wybierać. Co prawda, nie można jednocześnie ruszać się we wszystkich kierunkach, ale pewnego rodzaju rozwiązaniem jest również zarządzanie dialektyczne i zarządzanie przejściami międzyfazowymi.

Wskazałem wyżej przykłady ograniczeń, niektóre z nich definiują także nauki w postaci praw (np. prawo R.W. Ashby – patrz niżej). Rozwinę jeszcze, ograniczającą obiektywnie, funkcję problemu opozycji „całość – część”. Szerszym problemem jest prowadzenie odgórne i oddolne całości SD. Prowadzenie odgórne to (w skrócie) powody całościowe, w tym władza nad całością (również *krateo*), a prowadzenie oddolne to powody składników SD (*demos* – w tym również władza oddolna). W kontekście opozycji „całość – część” cechy typu

profesjonalizm, naukowość, systemowość i adekwatność nabierają własności dialektycznych, paradoksalnych. Ostatecznie wymaga to podejścia chaotycznego, a zwłaszcza typu „przejścia międzyfazowe”. Podobnie rozpinają się również pozostałe cechy. W konsekwencji powstaje problem ukształtowania systemu zarządzania systemem działającym (krajem) w jego rozwiązaniach szczegółowych – na poziomie składników i subsystemów zarządzania. Ograniczeniem jest niepełna możliwość bezpośredniej bliskości między składnikami a całością, po przekroczeniu przez system działający pewnej wielkości, przy danych ograniczeniach systemów zarządzania (np. potencjału komunikowania się; potencjału kontroli). Problem ten dotyczy nie tylko kraju, ale również innych systemów działających typu korporacje, itp. Stąd posiłkowanie się hierarchiami; pośredniczeniem, np. w formie partii politycznych i przedstawicieli. Tu też pojawia się problem spójności i integralności interesów podmiotów z interesami innych kategorii systemów działających (kraju), co powinno zapobiegać wynaturzeniom.

Oprócz ograniczeń poznawczych (H.A. Simon) istotne są jeszcze ograniczenia aksjologiczne. Prowadzenie systemów działających i SZP jest przesyczone aksjologią, czyli wartościowaniem i wartościami. Przesądzą o tym dwa istotne subsystemy SD: *subsystem dążeń* i *subsystem doktryn*. Wartości, idee, zamiary, cele są tu klasycznymi składnikami tych podsystemów i jednocześnie przykładami. Dążenia stanowią swoisty, konieczny „napęd” każdego działania i SD, a na najwyższym i ostatecznym poziomie – SZP. Z przykrością należy stwierdzić, że warstwa aksjologiczna (dążenia i doktryny) stanowi najslabiej rozwiązany problem SZP, tak w warstwie teoretycznej (również w NOZ), jak i praktycznej.

W rezultacie każde działanie, niebędące pod pełnym panowaniem podmiotu zarządzającego, stwarza problem zarządzania ryzykiem, tu politycznym. Inaczej mówiąc, *ryzyko zarządcze*, w tym polityczne, jest naturalnym stanem i sytuacją SZP. Oznacza to, że zarządzanie polityczne jest z natury subsprawne, pełna sprawność jest bardziej kwestią zbiegu okoliczności, niż wyłączną przyczyną menedżerów (polityków). Precyzyjniej mówiąc, rezultaty SZP oscylują wokół skuteczności. Zupełna skuteczność, nieskuteczność (częściowa skuteczność), skuteczność wyższa od zakładanej (nadskuteczność) i przeciwnie skuteczność – to są prawdopodobne rezultaty zarządzania politycznego. Zarządzanie ryzykiem jest współcześnie dynamicznie rozwijającą się dziedziną nauk, w tym NOZ. Studia polityczne i strategiczne w dziedzinie polityki (np. *think tanki*) są tu dobrym przykładem, ale niewyłączną potrzebą, podobnie jak studia gier politycznych i strategicznych.

Metapolityka. Metapolityka to polityka polityki, czy też szerzej zarządzanie polityczne zarządzaniem politycznym, sytuacja, kiedy polityka (zarządzanie polityczne) są przedmiotem

polityki (zarządzania politycznego). Metapolityka zapewnia samostereowanie się polityki, oddziałując istotnie na jej cechy systemowe i sprawność. Sądzę, że zarówno w praktyce, jak i teorii, mamy tu wiele do zrobienia, nie tylko w Polsce. Z uwagi na wskazane wyżej znaczenie, zarządzanie przejściami międzyfazowymi urasta do roli odrębnego subsystemu w SZP. Jest to nowa propozycja, moim zdaniem koniecznie warta rozważenia, ale można je widzieć również jako część metapolityki.

Adekwatność do wymagań naukowości, racjonalności i profesjonalizmu

Demokracja jest problemem woli podmiotów, również pozaracjonalnej i nienaukowej. Jeśli jednak założyć, że racjonalność i nauka podają najlepsze zasady zarządzania, to prowadzenie kraju wedle woli danych podmiotów, z ignorowaniem uzasadnień racjonalnych i naukowych, musi się źle skończyć dla demokracji.

Naukowość. Polityka praktycznie oscyluje między przednaukowością, naukowością, nienaukowością i pozanaukowością. Uważa się, że przed N. Machiavellim nowożytne zarządzanie polityczne miało status przednaukowy, jakkolwiek nie możemy tu pominąć wkładu Arystotelesa i Platona, Peryklesa i Solona, starożytnych Rzymian czy Chińczyków (Konfucjusz, Sun Zi). Trudno wyprodukować piwo ignorując prawa biochemii (nienaukowość), ale również być skutecznym politycznie wbrew zasadom nauk społecznych (nienaukowość). Równie trudno zastosować się wyłącznie do doświadczenia, zwłaszcza jednostkowego i potocznego (pozanaukowość). Naukowy to znaczy: zobiektywizowany; zracjonalizowany; z zastosowaniem warsztatu naukowego; aprobowany przez środowisko naukowe (paradygmat); intersubiektywnie sprawdzalny; wszechstronnie, w tym empirycznie zweryfikowany i sfalsyfikowany. Niestety praktyka SZP w wielu wypadkach albo ignoruje naukowość, albo używa jej dla uzasadnienia z góry przyjętych tez. Szczególna złożoność i wskazane cechy systemowości systemów działających i SZP są z kolei naturalną trudnością, ograniczeniem, które nie sposób przełamać, a polityka to bezwzględnie wykorzystuje. Dla przykładu podaję trzy prawa, które nie tylko mają funkcję bezpośrednio regulującą, ale również regulującą przez ograniczanie. **Prawo niezbędnej różnorodności** R.W. Ashby, które mówi, że zarządzanie, w tym polityczne, jest zawsze subsprawne, ponieważ różnorodność SZP nie może być większa od różnorodności systemu działającego (SZP jest składnikiem danego systemu działającego). Gdyby była równa lub wyższa – zarządzanie mogłoby być doskonale sprawne. **Prawa stałej M. Plancka**, i **nieoznaczoności W. Heisenberga** wyznaczają granice poznania (nie może ono być zupełne), oraz **prawo ignorancji H. Simona**, które mówi

że zawsze działamy w warunkach niepełnej informacji. Z kolei **Prawo nadwyżki ekonomicznej** mówi, że dowolny system działający (w tym i SZP) musi osiągać w długim okresie nadwyżkę ekonomiczną, inaczej bezwarunkowo upadnie. Prawa te działają bezwzględnie, mimo to możemy ukształtować SZP w taki sposób, aby możliwie najbardziej zneutralizować ich skutki. Niestety, praktyka SZP nie wykorzystuje w pełni tych szans.

Racjonalność. Racjonalność to cecha złożona, będąca nieprostą sumą refleksji i postępowania wyrozumowanego, obiektywnego i zmierzającego do prawdy. Ludzie są jednak tak skonstruowani, że mają zdolność do postaw, funkcjonowania, zachowań i działań pozaracjonalnych i nieracjonalnych. Ponadto w kształtowaniu stosunku do systemów działających i SZP są również istotnie obecne pierwiastki pozapoznawcze: aksjologiczne, postawy wobec możliwych akcji, normatywne, czy implementacyjne. Istnieje naturalny problem pozapoznawczych i pozaracjonalnych postaw, funkcjonowania, zachowań i działań w całościowej ich strukturze. Nauki nie oferują tu rozwiązań wystarczająco efektywnych, i nawet neuronauki nie przyniosą tu przełomu. Nie oznacza to, że w praktyce SZP mamy tolerować – co często robimy - nierównowagę w tej dziedzinie, a zwłaszcza nieracjonalność oraz dominację wiary, nadziei, instynktów i intuicji oraz transcendencji.

Profesjonalizm. Jest tylko jedną z własności prowadzenia systemów działających, zakładającą fachowość systemu zarządzania oraz systemu polityki kraju. „Profesjonalizm zarządzania” samych podmiotów zarządzających (w szerszym znaczeniu – prowadzenia systemów działających) rozpina się między „każdy może zarządzać” (*demos*; dowolny składnik) - a zarządzać mogą tylko osoby posiadające profesjonalny potencjał menedżerski (w tym polityczny), akredytowany, najlepiej unikatowy również pod względem talentu. Wymaganie profesjonalizmu przekłada się na-, i jest składową rozwiązań podsystemu zarządzania politycznego zasobami ludzkimi. Dotyczy ono przekroju całego SZP (wejścia do systemu; transformacja w systemie; wyjścia z systemu). Rozwiązaniem może być 1) cezura zarządcza; 2) zastosowanie niektórych zasad zarządzania dużymi systemami działającymi – np. wynajęcie menedżerów zarządzających krajem.

Adekwatność do zasad kształtowania SZP

Kształtowanie czegoś obejmuje jego tworzenie, podtrzymywanie istnienia, zanik i zmiany. Kształtowanie SZP, co do zasady i z natury rzeczy polityki, musi być określone na najwyższym poziomie, współcześnie w konstytucjach. Mamy tu, na przykład takie problemy jak: 1) zdefiniowanie i przyjęcie wymagań konstrukcyjnych systemu polityki; w tym wymagań rozwiązywania konfliktów między wymaganiami (problem metawymagań -

metapolityki); 2) rozwiązywanie problemów przejść międzyfazowych; 3) implementacja systemu polityki, począwszy od jej przekształcenia w strategię, taktyki i zarządzanie operacyjne, i in. Jest konieczne, aby SZP był kształtowany z poszanowaniem wszystkich zasad adekwatności. Współczesna praktyka „ucierania się” sił politycznych nie gwarantuje tego wymagania, jest zwłaszcza zbyt archaiczna.

Podsumowanie

Ten tekst pokazuje jak szczególnie złożony jest układ współpowiązanych problemów SZP. W istocie problem SZP jest całościowy, a rozwiązanie ma zmierzać do udoskonalenia zarządzania krajem. Jego przestrzenią jest wielowymiarowa sfera. Z jej hipotetycznego środka wymiary rozchodzą się we wszystkie strony (360^0) na różne odległości, przechodząc niepostrzeżenie i horyzontalnie jedno w drugie. Jednocześnie wiele z tych wymiarów ma, poza przestrzenią środka sfery, przeciwstawne charakterystyki, np. zmienność/niezmienność. Sama przestrzeń zbliżona do środka sfery może mieć charakterystyki chaotyczne, paradoksalne i przejścia międzyfazowego.

Jest sporo naturalnych problemów SZP, które będą stale przedmiotem zainteresowania nauki i praktyki, a ich lepszych rozwiązań nigdy nie znajdziemy (np. z tytułu niektórych praw nauki). Jednak zależnie od współzależności problemów i talentu podmiotów kształtujących, ich rozwiązania mogą być mniej lub bardziej doskonałe, w danych okolicznościach.

Jest też dany, niezadowolający z punktu widzenia wskazanych wymagań, stan praktyki i teorii SZP, niewywołany ich naturalną istotą, ale wywodzący się z woli konstruktorów.

Idealny system nie istnieje, ale można osiągnąć zdecydowany postęp ulepszając teorię zarządzania politycznego i zbliżyć praktykę do jej zasad. Punktem wyjścia powinno być zgodzenie się co do założeń kształtowania SZP, a na tej podstawie wykonanie profesjonalnej diagnozy, która zdefiniuje problemy SZP i przesłanki jego usprawniania. Jednym z takich założeń są również z pewnością dobrze określona „*umowa społeczna*” oraz „*dobre praktyki*” w dziedzinie SZP – koniecznie określone i uzgodnione w konstytucji oraz powiązane z adekwatną kongruencją. Zapobiegają one wtedy takim praktykom, jak np. rozmaite wynaturzenia demokracji, mające – paradoksalnie – źródło w samej demokracji (np. rozmaite wynaturzenia z tytułu panowania większości).

W tym celu, ze względu na szczególną złożoność prowadzenia systemów działających, konieczny jest permanentny i totalny dialog (element demokracji deliberatywnej) i współzarządzanie krajem, a nie łaskawa partycypacja. Chodzi o „łaskawość” państwa (nie jest

uprawnione do „łaskawego” przyzwolenia/nieprzyzwalania na współzarządzanie) i obywateli (nie mogą odmówić współzarządzania i „łaskawie” brać/nie brać w nim udział).

Źródła

1. Montesquieu, *O duchu praw*, Fundacja Nowoczesna Polska, tekst opracowany na podstawie: Montesquieu, *O duchu praw*, wyd. F. Hoesick, Warszawa 1927, źródło: <http://wolnelektury.pl/katalog/lektura/o-duchu-praw> (dostęp 23.02.2018r)
2. Żakowski J., *Możemy lepiej*, Rozmowa Polityki z prof. A. Przeworskim, „Polityka” nr 4(3145), Warszawa 2018, s. 22-25
3. <https://pl.wikipedia.org/wiki/Demokracja> (dostęp 01.02.2018r)