

Wąskie grupy interesów przejmują kontrolę nad instytucjami państwowymi przy jednoczesnym formalnym lub faktycznym uwolnieniu ich od skutecznego nadzoru zewnętrznego.

Jeśli państwo ma być państwem efektywnym, zdolnym do realizacji celów zgodnych z interesami ogółu obywateli, musi być zdolne do blokowania sprzecznych z tymi celami interesów partykularnych, a zwłaszcza tych, które generuje bezpośrednio jego własny aparat. Możliwości współczesnego państwa polskiego w tym względzie są mocno ograniczone. Skala dominacji wąskich grup interesów „uwłaszczonych na” instytucjach państwowych ujawniła się w związku z ujawnieniem zapisów rozmów prominentnych działaczy PSL. Jednak zjawisko to nie dotyczy tylko jednej partii i ma szerszy strukturalny charakter.

Autonomia wobec centrum

Przejawem przewagi partykularnych interesów wewnątrz aparatu państwa jest oddolne, „resortowe” realizowanie inicjatyw ustawodawczych, służących przeprowadzaniu interesów sektorowych, o czym swego czasu pisali Radosław Zubek i Klaus H. Goetz. Skutkuje to niespójnością prawa, a w konsekwencji również niespójnością polityk, co utrudnia zarówno bieżące funkcjonowanie państwa, jak i realizowanie przezeń strategicznych projektów. Ustawa o działach, która ową resortowość miała rozbić, okazała się niewystarczającym narzędziem. „Oddolna”, niepowiązana z szerszą strategią działalność legislacyjna jest odbiciem szerszego zjawiska: braku panowania państwa nad własnymi strukturami, które cechuje pogłębiająca się autonomia wobec centrum ze wszystkimi tego konsekwencjami. W wielu wypadkach mamy do czynienia ze swoistym uwłaszczaniem się poszczególnych grup na aparacie państwowym. Pewne agencje rządowe (np. rolne) pozostają od lat pod kontrolą jednej partii, inne są po prostu poddane, często w samowolnej, „ajentyzacji” na rzecz spokrewnionych lub w inny sposób powiązanych ze sobą osób. „Ajentyzacja” to przejęcie przez wąskie grupy interesów kontroli nad instytucjami państwowymi przy jednoczesnym formalnym lub faktycznym uwolnieniu ich od skutecznego nadzoru zewnętrznego. W działających w logice „ajencji” instytucjach państwa pierwszeństwo mają partykularne cele rządzących nimi „ajentów”. Interes własny jest stawiany przed interesem wspólnym (racją stanu). Przypadek takiej rodzinnej „ajencji” instytucji państwowej jakiś czas temu ujawniła „Rzeczpospolita”. Chodziło o Państwową Agencję Żeglugi Powietrznej (PAŻP), w której 40 proc. spośród ponad 1700 zatrudnionych jest ze sobą spokrewnionych.

Osobnym zjawiskiem obok partyjnej i rodzinnej nieformalnej agentyzacji struktur państwa jest formalne sankcjonowanie niezależności instytucji w zakresie rekrutacji pracowników na podstawie własnych, niekontrolowanych zewnętrznie kryteriów. W naturalny sposób sprzyja to nepotyzmowi, a w konsekwencji realizowaniu własnych wewnętrznych grupowych celów odrębnych, a w skrajnych przypadkach sprzecznych z interesem wspólnym realizowanym przez państwo. Takim przykładem formalnie usankcjonowanej „korporacji w korporacji”, wolnej od zewnętrznej kontroli, jest służba dyplomatyczna Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Dzięki osobnej ustawie faktycznie uniezależniła się ona od zewnętrznego nadzoru szefa służby cywilnej i wyodrębniła się z urzędniczego korpusu.

[mc4wp_form id="84"]

Poza kontrolą

Zautonomizowane i działające w logice agencji instytucje państwowe starają się stworzyć dla swojej działalności zamknięte obiegi niepodlegające zewnętrznej kontroli. W pierwszym rzędzie chodzi tu stworzenie mechanizmów, w przypadku których zarówno tworzenie norm i standardów funkcjonowania, a następnie kontrola ich przestrzegania dokonywały się w obrębie tej samej instytucji. Przykładem może być praktyka działań Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, faktycznie niepoddanej skutecznemu nadzorowi cywilnemu. ABW odpowiada między innymi za ochronę informacji niejawnych, a zarazem wyznacza standardy w tym zakresie; np. w kwestiach dopuszczenia do informacji niejawnej nie tylko opiniuje (sprawdza), ale jako organ administracji państwowej uznaniowo rozstrzyga o tym, komu takie dopuszczenie będzie wydane bądź odebrane. Uprawnienia dyskrecjonalne ABW, pozwalające jej na uznaniowy „luz” w stosunku do osób dopuszczanych bądź nie do tajemnic państwowych, w połączeniu z brakiem zewnętrznej kontroli, rodzą pokusę nadużywania władzy i polityzacji tej niezwykle ważnej dla bezpieczeństwa państwa służby. Takie wnioski zdaje się potwierdzać przypadek cofnięcia dostępu do informacji niejawnych dwóm zastępcom szefa BBN, bez postawienia konkretnych zarzutów, w okresie permanentnych napięć między prezydentem RP Lechem Kaczyńskim a sprawującymi rząd jego przeciwnikami politycznymi. Grupy interesów skupione w poszczególnych korporacjach aparatu państwowego potrafią wymóc na sprawujących władzę politykach likwidację mechanizmów i struktur zewnętrznego nadzoru i kontroli. Tak działo się w strukturach MSWiA (obecne MSW), kiedy to próby budowy cywilnych struktur i wprowadzenia realnej cywilnej kontroli nad służbami mundurowymi (za czasów rządu AWS przez Marka

Biernackiego, a następnie za rządów PiS przez Ludwika Dorna) były cyklicznie cofane podczas każdorazowej zmiany rządów pod naciskiem potężnego mundurowego lobby. Takim przykładem jest mianowanie urzędującego komendanta głównego Państwowej Straży Pożarnej na stanowisko szefa obrony cywilnej kraju. Przedtem organ administracji państwowej, jakim jest szef OC, sprawował nadzór nad całością systemu obrony cywilnej, której jednym z elementów była Państwowa Straż Pożarna (PSP). Teraz komendant PSP jako szef OC nadzoruje sam siebie, z opłakanymi skutkami dla całości obrony cywilnej kraju, co wykazała ostatnio przeprowadzona kontrola NIK.

Skutki braku koordynacji

Autonomizacja struktur państwowych i budowanie przez dominujące w nich grupy interesów obiegów zamkniętych prowadzi do blokady przedsięwzięć wymagających koordynacji między poszczególnymi resortami i skutkuje ogólnie słabą wydolnością państwa. Przykładowo budowa jednolitych dla całego kraju systemów informatycznych czy też jednolitych systemów łączności (system telefonu 112, wspólny system łączności dla służb etc.) nie dochodzi do skutku właśnie ze względu na brak koordynacji i brak panowania nad partykularnymi interesami poszczególnych instytucji. Zachowanie odrębnych, niekompatybilnych ze sobą systemów daje możliwość zachowania odrębnych funduszy w wyłącznej dyspozycji grupy kontrolującej daną instytucję wraz z możliwością swobody w zatrudnianiu pracowników i organizacji systemu słabo lub wcale niepodlegającego zewnętrznej kontroli. Podobne mechanizmy ujawniają się w działaniach państwa mających wymiar strategiczny, takich jak bezpieczeństwo energetyczne, gospodarka wodna, gospodarowanie zasobami mineralnymi kraju czy kwestia planów zagospodarowania przestrzennego kraju. Niewydolność autonomicznych, nieskoordynowanych i pozbawionych zewnętrznej kontroli instytucji państwa w najbardziej wstrząsający sposób ujawniła się w okolicznościach towarzyszących katastrofie smoleńskiej w 2010 roku. Brak koordynacji działań między Kancelarią Premiera a MSZ, MON i MSWiA, niechlujstwo w stosowaniu procedur bądź ich brak wymagają odrębnej, szczegółowej analizy.

Przewaga interesów własnych nad dobrem wspólnym wewnątrz administracji państwowej i atomizacja jej poszczególnych instytucji sprzyja partykularnym interesom innych grup, niezwiązanych bezpośrednio z aparatem państwowym. Jednym z najbardziej szkodliwych przejawów tego zjawiska jest ograniczony dostęp do wykonywania niektórych zawodów.

Brak koordynacji i towarzyszącej jej strategii panującej nad partykularnymi

interesami poszczególnych instytucji ułatwia narzucanie swoich interesów przez lobby zagraniczne w takich dziedzinach jak polityka energetyczna czy gospodarowanie zasobami naturalnymi, a w wielu wypadkach prowadzi wprost do niszczących funkcjonowanie państwa sytuacji korupcyjnych. Zapewne z takiej perspektywy należy rozpatrywać ujawnianą obecnie ogromną aferę wokół budowy systemów informatycznych na potrzeby administracji czy afery wcześniejsze takie jak afera Rywina czy afera hazardowa.

Kluczowym warunkiem odzyskania przez państwo zdolności do sprawowania władzy nad własnymi strukturami jest odbudowa zdolności koordynacyjnych jego centrum i rozhermetyzowanie zamkniętych układów wyizolowanych instytucji państwowych.

Źródło: Rzeczpospolita. [Czytaj dalej...](#)