



Horyzonty Polityki
2014, Vol. 5, N° 11

ARTUR WOŁEK

Akademia Ignatianum w Krakowie

Instytucjonalne ramy polskiej polityki – ćwierć wieku porządkowania zamętu

Streszczenie

Artykuł spogląda na polską politykę po 1989 roku z perspektywy instytucjonalnej. Wychodząc z teoretycznych przesłanek neoinstytucjonalizmu, broni tezy, że obecny stan polskiej polityki stanie się zrozumiały, gdy opowieść o jego ramach instytucjonalnych będzie przedstawiona na dwóch poziomach. Poziom pierwszy to reguły konstytucyjne, które strukturyzują konflikt polityczny i sprawiają, że Polska uznawana jest za skonsolidowaną demokrację. W tym wymiarze głównym wątkiem ostatniego ćwierćwiecza była udana próba stworzenia z rządu dominującego ośrodka podejmowania wiążących decyzji publicznych. Reguły konstytucyjne są jednak korodowane przez operacyjne reguły działania administracji i tworzenia prawa. To ten poziom kształtowania ram instytucjonalnych, analizowany w artykule na przykładzie rządowego procesu legislacyjnego, odpowiada za jakość polskiej demokracji. Na tym właśnie poziomie konstytucyjnie silny rząd traci możliwość wyznaczania strategicznych celów polityki państwa, strategicznego alokowania zasobów, koordynowania działań swoich jednostek organizacyjnych.

SŁOWA KLUCZOWE

polityka polska, instytucje, konstytucjonalizm, rząd,
demokracja skonsolidowana

THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF POLISH POLITICS:
TIDING-UP THE MESS FOR 25 YEARS

Summary

The article is an attempt to interpret the developments of Polish politics after 1989 from an institutionalist perspective. In order to understand the current state of Polish politics the narrative on the institutional framework of politics has to be presented on two levels. On the first level, constitutional rules structure political conflict and make Poland a consolidated democracy. The main line of development of this narrative of the last 25 years is a successful attempt to make the government the dominating pole of taking binding political decisions. However, constitutional rules are weakened by the rules at the second level – operating rules of administration and lawmaking. This level of the institutional framework of politics, analyzed in the article as an example of the governmental legislative process, is responsible for the quality of Polish democracy. This is the level where the constitutionally powerful government loses the capacity to make strategic policy choices, strategically allocate resources or coordinate the activities of its sub-units.

KEYWORDS

politics in Poland, institutions, constitutionalism, government,
consolidated democracy

Rocznicowe syntezy dziejów politycznych obarczone są zawsze wysokim ryzykiem, które towarzyszy obserwacji uczestniczącej. Czytane z pewnego oddalenia rażą a to dobrym samopoczuciem autorów, którzy najczęściej w jakimś stopniu byli aktorami opisywanych wydarzeń, a to nietrafnością odczytania trendów społecznych, wreszcie lukami, które z obecnej perspektywy są aż nadto oczywiste. Synteza ćwierćwiecza polityki wewnętrznej III Rzeczypospolitej jest szczególnie podatna na te niebezpieczeństwa, gdyż ocena ostatnich 25 lat jest ważnym elementem bieżącego sporu politycznego, a polską kulturę polityczną cechuje podejrzliwość w stosunku do autonomii pola badań naukowych w zakresie nauk społecznych.

Niniejszy artykuł, poruszając się więc między Scyllą a Charybdą, wychodzi od powszechnie akceptowanego przekonania, że obecna polityka III Rzeczypospolitej niedomaga, i zadaje pytanie o przyczyny tych niedomagań. W odpowiedzi koncentruje się na wymiarze instytucjonalnym polityki nie tylko dlatego, że w świetle teorii neoinstytucjonalistycznych ma on zasadnicze znaczenie dla stanu polityki polskiej, ale też dlatego, że najczęściej przyczyn polskich niepowodzeń ostatniego ćwierćwiecza szuka się gdzie indziej: w przywarach polskiego społeczeństwa czy polskich elit. Artykuł stawia tezę, iż podstawowe znaczenie dla obecnego stanu polskiej polityki mają operacyjne reguły działania administracji i tworzenia prawa. Korodują one konstytucyjne ramy polityki, sprawiając, że o ile Polska jest skonsolidowaną demokracją, o tyle jakość tej demokracji w powszechnym przekonaniu pozostawia wiele do życzenia. Artykuł jest więc bardziej osadzoną w teorii próbą wyjaśnienia czy zrozumienia najważniejszych zjawisk 25 lat III Rzeczypospolitej niż rekonstrukcją istotnych faktów, które to zadanie w dużej mierze wykonała już historia polityczna [Dudek 2013].

Motyw zawodu i krytycyzmu wobec stanu polskiej polityki pojawia się zarówno w opiniach obywateli wyrażanych w badaniach sondażowych, w opracowaniach ekspertów i naukowców, jak i w przeświadczeniach polityków¹. Nawet jeżeli ta krytyka odnosi się do różnych zjawisk i wymiarów polityki i nie wyklucza doceniania polskich osiągnięć ostatnich 25 lat, to jej powszechność jest uderzająca. W wyjaśnianiu niedomagań polskiej polityki dominuje narracja szukająca ich przyczyn po stronie szeroko rozumianego społeczeństwa: czy to w dysfunkcjonalnych nawykach wyniesionych z komunizmu, czy w strategiach radzenia sobie z nową rzeczywistością kapitalizmu i demokracji, czy w nadmiernych wpływach grup interesów

1 Przez całe ćwierćwiecze odsetek zadowolonych ze stanu demokracji respondentów badań CBOS tylko dwa razy przekroczył odsetek osób niezadowolonych (po wyborach 2007 r. i po wyborach 2011 r.; odpowiedź na pytanie „Czy, ogólnie rzecz biorąc, jest Pan(i) zadowolony(a) czy też niezadowolony(a) ze sposobu, w jaki funkcjonuje demokracja w naszym kraju?”). Przez niemal cały okres 1989-2013 niezadowolonych było ponad połowa, zadowolonych poniżej 40% [Zagórski i Strzeszewski 2000, s. 55-56; *Polacy o demokracji* 2013, s. 6-7].

uksztaltowanych jeszcze w okresie komunizmu lub w czasie transformacji, czy wreszcie w „dezercji elit” [Kamiński 2014].

POLITYKA I INSTYTUCJE

Nie wdając się w ocenę tych, często trafnych, ustaleń, należy zauważyć, iż opierają się one na schemacie, który dominuje w myśleniu o polskich przemianach od początku lat 90. XX wieku [Wołek 2012, s. 72-89]. W wersji pierwotnej brzmi on: „zmianę instytucjonalną wprowadzić można niemal z dnia na dzień”, ale „zmiana społeczna zachodzi w znacznie wolniejszym tempie” [Marody 1991, s. 258], natomiast po ćwierćwieczu budowania demokracji wyraża się w przekonaniu, że Polska jest skonsolidowaną demokracją, posiada cały wymagany „instytucjonalny pakiet demokracji” [O’Donnell 1996, s. 12], jednak jej zasadniczo właściwe instytucje są psute przez różnego rodzaju nieformalne, „zewnętrzne” w stosunku do instytucji mechanizmy (klientelizm, korupcję, uleganie naciskom grup interesów, upartyjnienie administracji). Mechanizmy te sprawiają, że formalnie poprawne instytucje nie wypełniają właściwie swoich zadań.

Takie rozumowanie nie mogło dziwić, gdy za istotę transformacji uznawano po prostu ustanowienie demokratycznego reżimu, stworzenie gospodarki rynkowej i odbudowę społeczeństwa obywatelskiego, a zatem instytucje państwa postrzegano jako bazę, która czeka, by nowi aktorzy polityczni mogli jej użyć do budowy nowego demokratycznego porządku. Po 25 latach i przyswojeniu badań szkoły neoinstytucjonalnej nie sposób nie zauważyć jednak, że irracjonalność czy dysfunkcjonalność mieszka w samych instytucjach, że demokratyczny reżim i gospodarka rynkowa mogą wyglądać różnie w zależności od codziennego, rzeczywistego funkcjonowania instytucji. Innymi słowy, nie postępując wyjaśnień odwołujących się do stanu polskiego społeczeństwa, problematycznego stanu polskiej polityki nie zrozumie się bez zrozumienia instytucjonalnych ram, w których się ona rozgrywa.

Instytucje bowiem strukturyzują politykę – poddają osiaganie celów politycznych pewnym regułom, jedne zachowania dopuszczając, inne uznając za niestosowne. Te pierwsze uzyskują więc legitymizację, ich sens zostaje powszechnie rozpoznany i uznany. W ślad za

tym działający w ramach instytucji aktorzy otrzymują możliwość działania dzięki zasobom instytucji. Innymi słowy, instytucje polityczne są ważne nie tylko dlatego, że w ich ramach określa się, kto rządzi i jakie cele wspólnoty politycznej będą realizowane, ale też dlatego, iż mają efekt zwrotny:

wpływają na kulturę polityczną, wspierają tworzenie się tych a nie innych grup, podejmowanie tych a nie innych działań zbiorowych, podnoszenie tych a nie innych kwestii politycznych [Skocpol 1985, s. 21].

Jednym z istotniejszych ustaleń takiego podejścia do badania polityki było zauważenie, że strukturyzacja oznacza przede wszystkim ograniczenie wyboru środków dostępnych dla osiągnięcia politycznych celów. Ma ono w dodatku charakter dynamiczny – wybory instytucjonalne dokonane wcześniej w dużej mierze ograniczają wybory późniejsze, w tym sensie, że prawdopodobieństwo „zawrócenia” ze ścieżki raz obranej maleje wraz ze wzrostem nakładów czy wzrostem sieci powiązań na obranej drodze [Alexander 2001]. Znaczenie mają więc „punkty krytyczne” – momenty, w których dokonuje się rozstrzygnięcia kwestii bieżących, ale ich konsekwencją jest wytyczenie szlaku dalszego rozwoju.

Takie ujęcie teoretyczne pozwala zrozumieć, dlaczego spora część problemów z dzisiejszą polską polityką wiąże się z jej ramami instytucjonalnymi. Powstawały one bowiem na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat w wyniku bardzo różnorodnych, historycznie unikalnych układów sił i interakcji, nie może więc dziwić, że nie zawsze do siebie pasują, że logiki ich codziennego funkcjonowania mogą być sprzeczne. Pozwala również zrozumieć, że słabości polskiej polityki nie muszą się wywodzić z jakichś makrostrukturalnych przesłanek, lecz mogą być pochodną splotu dość przypadkowych wydarzeń.

I tak, kształt polskiej prezydentury jest wynikiem dwóch decyzji z początków polskich przemian opartych zresztą na fałszywych przekonaniach wpływowych wówczas decydentów politycznych. Pierwsza to przeświadczenie komunistów, że w procesie demokratyzacji instytucja Prezydenta PRL może się stać ostateczną gwarancją ich wpływu na tempo transformacji. Zostało ono sfalsyfikowane już w sierpniu 1989 roku, gdy upadła kandydatura generała Kiszczaka na premiera, a potem przez krótką i bierną kadencję generała Jaruzelskiego. Druga decyzja to wystąpienie latem 1990 roku obozu

Tadeusza Mazowieckiego z postulatem powszechnych wyborów prezydenckich, spowodowane błędną oceną, że o ile ich kandydat nie ma szans w pojedynku z Lechem Wałęsą w Zgromadzeniu Narodowym, o tyle popularny premier przekona do siebie ogół wyborców. Z pierwszego założenia wynikało oddanie w ręce prezydenta narzędzi blokowania rządu, które skazywały te dwie instytucje na konflikt. Decyzja o powszechnych wyborach prezydenckich dawała głowie państwa legitymizację, a nawet imperatyw, prowadzenia aktywnej polityki, do czego z kolei nie posiadała narzędzi.

Jak zauważa Paul Pierson, większość badaczy polityki chciałaby widzieć przyczyny istotnych procesów społecznych w zjawiskach mających odpowiednio dużą skalę, ale nierzadko prowadzi to do ignorowania chaotycznego i przypadkowego wymiaru zmian społecznych [Pierson 2004, s. 19]. Dlatego teza o zależności ścieżki, o uwarunkowaniu stanu instytucjonalnych ram polskiej polityki kontekstem ich powstania jest nie tylko wśród publicystów formułowana radykalnie jako teza o intencjonalnym trwaniu przeżytków dawnego ustroju i rozwiązań tworzonych we wczesnym okresie przechodzenia do demokracji w Polsce. Na zależność ścieżki można jednak spojrzeć inaczej, lepiej uwzględniając chaotyczność polityki, zwłaszcza w okresie transformacji.

Budowa demokracji na fundamencie instytucji odziedziczonych po PRL ma bowiem niewątpliwie ogromne znaczenie dla stanu polskiej polityki lat 90., a zapewne również późniejszej. Wyjątkowość tworzenia instytucji demokratycznego państwa po komunizmie polega na tym, że upada partia-państwo, przypadek wcześniej nieznan. Zanika twór oparty na skomplikowanym wzorze powiązań między państwem a partią, na przemieszaniu zasobów politycznych, administracyjnych i gospodarczych. Nie można zatem zakładać, jak głosiło dość powszechne przekonanie początków transformacji, że po prostu „partyjna część partii-państwa zniknęła szybko i gruntownie” [Ekiert 2003, s. 296]. Przeciwnie, proces rozdzielania partii i państwa był długotrwały, a za sprawą nieformalnych sieci powiązań aparatu komunistycznego pozostawił trwałe ślady na instytucjach państw postkomunistycznych [Ganev 2001, s. 391]. Rozdzielenie oznaczało bowiem walkę o kontrolę nad zasobami dotąd wspólnymi (zasoby materialne, wiedza, lojalność biurokratów), a tym samym w istocie zmianę granic władzy, czyli znaczenia istniejących instytucji, często

bez zmieniania ich formalnego kształtu [Rychard 1998, s. 59; Rychard 2005, s. 140].

To także zwrócić uwagę na instytucje i procesy, które często umykają uwadze obserwatorów i badaczy. O ile bowiem konstytucyjne reguły gry – wybór między demokracją parlamentarną lub prezydencką, wybór ordynacji wyborczej itp. – były przedmiotem sporu politycznego i w związku z tym podlegały realnej demokratycznej kontroli, o tyle poziom „operacyjnych reguł działania administracji i stanowienia prawa” nie budził większego zainteresowania [Peters 1999, s. 15; Rychard 1996, s. 12]. To konstytucyjne reguły gry strukturyzują konkurencję między elitami politycznym, tworzą pożądane przez wszystkich relatywnie sztywne ramy konfliktu politycznego, ale reguły niższego rzędu mogą je skutecznie korodować. Przykładowo za ich sprawą rząd może nie być w stanie koordynować działań swoich jednostek organizacyjnych, zaś gdy funkcjonariusze państwa, podejmując w granicach prawa rozstrzygające decyzje (władza dyskrecjonalna administracji), zawsze działają na korzyść swoich nieformalnych współpracowników, to państwo najpewniej na tym traci. Państwo przez swoich urzędników może zostać też wciągnięte w wiążący stosunek prawny, który podmiotom pozapaństwowym pozwala czerpać korzyści, a na państwo przerzuca koszty. Wszystko to są więc raczej działania w skali mikro, jednostkowo wyglądające niegroźnie, słabo widoczne z perspektywy centrum władzy, jednak mające zasadnicze znaczenie dla obniżenia jakości demokracji, jeżeli ulegną rozpowszechnieniu [Ganev 2001, s. 391, 404].

Dlatego opowieść o instytucjonalnym wymiarze polskiej polityki w ostatnim ćwierćwieczu należy przedstawić na dwóch poziomach: konstytucyjnych reguł politycznej gry i operacyjnych reguł działania administracji.

REGUŁY KONSTYTUCYJNE

Na poziomie pierwszym – reguł konstytucyjnych – przewodnim wątkiem ostatnich 25 lat jest dążenie do ustanowienia jednoznacznie dominującego ośrodka podejmowania wiążących decyzji publicznych. Porozumienia Okrągłego Stołu tworzyły bowiem instytucjonalne podstawy systematycznego rozpraszania władzy publicznej

czy wzajemnego blokowania się organów władzy w podejmowaniu decyzji publicznych. Prezydent z noweli kwietniowej 1989 roku, z monopolem na desygnowanie premiera, kompetencją do sprawowania „ogólnego kierownictwa” w sprawach obronności, bezpieczeństwa i polityki zagranicznej oraz silnym wetem ustawodawczym i niemal nieograniczonymi możliwościami rozwiązania Sejmu, mógł zablokować działanie każdej większości parlamentarnej. Nie mógł jednak tworzyć samodzielnej polityki, gdyż normotwórczo był w pełni uzależniony od parlamentu, a wykonawczo od rządu, praktycznie nie posiadając własnej administracji.

Nie był to jedyny przejaw swoistej reguły blokowania początków polskiej transformacji. Warto przypomnieć zapomniane już dziś napięte stosunki między Sejmem i Senatem dwóch pierwszych kadencji, przejawiające się częstymi sporami o zakres dopuszczalnych ingerencji Senatu w ustawy uchwalane przez Sejm czy patem ustawodawczym (niemożnością ani przyjęcia, ani odrzucenia projektu ustawy) [Sarnecki 1995, s. 55]. Warto przypomnieć wiążące dla rządu uchwały „określające podstawowe kierunki działalności państwa”, które mogły zawierać choćby i listę przedsięwzięć niepodlegających prywatyzacji, wpisywanie przez Sejm do ustawy budżetowej imiennie określonych wydatków czy nagminne gruntowne przerabianie rządowych projektów ustaw przez parlament.

Zjawisko „bezinteresownego” ograniczania przez jedne organy władzy sfery podejmowania samodzielnych decyzji innych organów władzy jest typowe dla okresu przejścia od systemu autorytarnego do demokracji. W sytuacji bowiem niepewności co do reguł nowej polityki obniża stawkę politycznej gry. Przedstawiciele dawnego reżimu, oddając władzę, zachowują pewność, że dalsze kroki na drodze do pełnej demokracji nie dokonają się bez ich zgody, o ile tylko kontrolują jeden z ośrodków władzy. Przejmująca władzę opozycja traktuje tę swoistą regułę blokowania jako zabezpieczenie przed odwrotem od demokratyzacji i próbami odwojowania utraconych pozycji przez ludzi dawnego reżimu [Przeworski 1991, s. 11, 53, 81-88].

Szalona dysfunkcjonalność braku dominującego ośrodka podejmowania wiążących decyzji publicznych ujawniła się już w pierwszym roku transformacji, stąd kolejne zmiany konstytucyjnych reguł gry można postrzegać jako próby takiej zmiany ścieżki rozwojowej polskich instytucji politycznych, która pozwoli na wzajemną

kontrolę i równowagę się władz, ale zarazem umożliwi sprawne podejmowanie koniecznych decyzji w państwie. I tak, najpierw Sejm zmarginalizował Senat, w 1992 roku Mała Konstytucja ucywilizowała procedurę powoływania rządu (mechanizm naprzemiennej inicjatywy prezydenta i Sejmu) oraz przyznała Radzie Ministrów domniemanie kompetencji w zakresie władzy wykonawczej, tym samym ograniczając pole aktywności prezydenta. Zlikwidowano też uchwały Sejmu jako akty prawnie wiążące, a w 1994 roku Trybunał Konstytucyjny ograniczył budżetowy aktywizm posłów. Wreszcie nowa konstytucja z 1997 roku wraz z pakietem ustaw reformujących centrum rządu (1996 r.) stworzyły z Rady Ministrów (RM) główny ośrodek podejmowania decyzji politycznych w Polsce. Zlikwidowano bowiem wpływ prezydenta na rząd (resorty prezydenckie, zasadę „ogólnego kierownictwa”, przewodniczenie posiedzeniom RM), osłabiono jego weto ustawodawcze, jasno zdefiniowano istotę kontrasygnaty, wpisano do konstytucji szczególną rolę premiera.

Mimo to jeszcze przez niemal dekadę Polska borykała się z pozostałościami transformacyjnej reguły blokowania, która osłabiała rząd jako główny ośrodek podejmowania wiążących decyzji publicznych. W 1998 roku Jan Rokita, jeden z głównych zwolenników wzmocnienia roli premiera i rządu, pisał o „gombrowiczowskiej anomalii niedojrzałości” i „częściowym spełnieniu” półkanclerskiego premiera RP [Rokita 1998, s. 149]. Narzędzia, którymi zaczął dysponować rząd, były bowiem wykorzystywane z dużą nieśmiałością przez gabinet Jerzego Buzka, mimo ambitnego programu czterech reform społecznych. Słaby politycznie rząd stał się wówczas nie tylko zakładnikiem własnej, chwiejnej większości sejmowej, ale i prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, który pozostawione w jego rękach rezydualne reguły blokowania wykorzystywał równie często, za to dużo skuteczniej niż w swojej kadencji Lech Wałęsa (1990-1995). I tak, prezydent Kwaśniewski wetował ustawy 28 razy w ciągu III kadencji Sejmu (wobec 26 wystąpień Wałęsy), ale koalicji AWS-UW udało się odrzucić weto tylko w jednym przypadku (Wałęsa był skuteczny tylko pięć razy). Kwaśniewski sprawnie korzystał również z formalnych kompetencji głowy państwa przy nominacjach ambasadorskich i generalskich. Chociaż więc konstytucjoniści nie mieli wątpliwości, że mianowania są „aktami rządu”, prezydent skutecznie je blokował [Antoszewski 2012, s. 72-87; Mojak 1995, s. 265-266].

Istotna zmiana w postrzeganiu rządu jako głównego ośrodka podejmowania wiążących decyzji publicznych nastąpiła w czasie kadencji gabinetu Leszka Millera. Całkowicie świadomie za jeden ze swoich głównych celów politycznych postawił sobie on zwalczanie „kilku ośrodków decydujących o jakości i stylu sprawowania władzy” i tworzył swój wizerunek „kanclerza” [Miller 2011, s. 66; Miller 2013, s. 183, 200-201]. Siła Millera nie opierała się jednak na mocnym zapleczu instytucjonalnym w ramach rządu, przeciwnie, jego gabinet ignorował lub osłabiał narzędzia ustrojowe stworzone dla wspierania pozycji premiera, takie jak Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM) czy służba cywilna. Siła Millera polegała na jego niekwestionowanej (do pewnego momentu) pozycji w Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) i związanej z tym koordynacji polityki za pomocą kanałów partyjnych, nie rządowych. Gdy w wyniku ujawnienia nielegalnej działalności grup polityczno-biznesowych na styku rządu i SLD (afery Rywina, afera starachowicka, afera Orlenu) nastąpił rozkład obozu lewicy, z „kanclerskiej” władzy Millera nic się nie ostało.

Nie dziwi więc, że gdy w roku 2007 prezydent Lech Kaczyński znalazł się w sytuacji kohabitacji z niechętnym sobie rządem koalicji PO-PSL, zaczął się odwoływać do sprawdzonych przez poprzedników narzędzi blokowania działań rządu: w ciągu dwóch lat zastosował weto 16 razy, blokował nominacje w wojsku, a nawet nominacje profesorskie. Rząd Donalda Tuska swą niemoc usprawiedliwiał z kolei niechęcią prezydenta, dając do zrozumienia, że zbliżające się wybory prezydenckie zmienią wszystko.

Mimo iż politycy pierwszej dekady nowego tysiąclecia występowali w kostiumach noszonych od lat 90. XX wieku, nie ma wątpliwości, że premier Tusk zwyciężał w kolejnych konfliktach z prezydentem Kaczyńskim nieprzypadkowo. Między 1997 a 2007 rokiem kolejni premierzy nauczyli się bowiem korzystać z narzędzi sprawowania władzy i decyzja Tuska, by nie kandydować w wyborach prezydenckich 2010 roku, a zwłaszcza jej uzasadnienie², potwierdza, że

2 W wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” premier Tusk powiedział: „choć prezydentura to wielki spektakl, a kampania wyborcza bardzo wielu wyborców ekscytuje, pociąga, to wszyscy wiemy, że po tym, jak nowy prezydent mówi słowa przysięgi, jest tylko prestiż, zaszczyt, żyrandol, pałac i weto” [Tusk 2010].

rząd stał się głównym ośrodkiem podejmowania decyzji publicznych w Polsce. Z drugiej jednak strony powracające pogłoski o tworzeniu się w Pałacu Namiestnikowskim ośrodka opozycyjnego wobec Donalda Tuska sugerują, by z głoszeniem tezy o absolutnej dominacji premiera nad prezydentem poczekać do testu, jakim będzie odejście premiera Tuska lub sytuacja kohabitacji [Szułdrzyński 2012].

REGUŁY OPERACYJNE

Wybicie się w ostatnim dziesięcioleciu rządu na główny ośrodek decyzyjny w państwie, czy innymi słowy dobra formalna integracja formalnych struktur podejmowania wiążących decyzji publicznych, najwyraźniej nie zmieniają jednak wspomnianej na wstępie sceptycznej oceny polskiej demokracji. Jeżeli jej konstytucyjne ramy ćwierć wieku po Okrągłym Stole nie budzą większych zastrzeżeń, to jak wyjaśnić jej słabości: słabą zdolność tworzenia spójnej polityki państwa, słabą zdolność utrzymywania priorytetów politycznych, uzyskiwania na nie zgody obywateli, koordynacji sprzecznych celów politycznych itd. [Wołek 2012, s. 38-43].

Zgodnie z przedstawionymi wyżej założeniami teoretycznymi odpowiadają za to operacyjne reguły działania administracji i stanowienia prawa wypełniające konstytucyjne ramy demokracji i ich powinien dotyczyć drugi poziom opowieści o wpływie instytucji politycznych na stan polskiej polityki w ostatnim ćwierćwieczu. Jednak, nie tylko w odniesieniu do Polski, „nasza wiedza o tych aspektach sprawowania władzy jest mniejsza aniżeli o innych elementach systemów politycznych”, mimo iż administracja jest „najtrwalszym elementem mechanizmów sprawowania władzy” [Peters 1999, s. 15]. Dlatego też w tej części artykułu bardziej szczegółowo przedstawię, jak reguły rządowego procesu legislacyjnego korodują w świetle reguł konstytucyjnych dominującą pozycję rządu i premiera. Pozwoli to zrozumieć, jak funkcjonuje mechanizm osłabiania konstytucyjnych struktur podejmowania wiążących decyzji publicznych przez operacyjne reguły działania administracji i stanowienia prawa, w dużej mierze odpowiadający za stan ram instytucjonalnych polskiej polityki.

W tradycji kontynentalnej Europy prawo jest jednym z głównych, jeśli nie głównym narzędziem rządu. Rozpowszechnione

przekonanie, że liberalno-demokratyczna polityka musi się toczyć w granicach prawa, że prawo wyznacza granice polityki – sprawia, iż większość decyzji rządu przyjmuje formę aktów prawnych. Dlatego też sposób, w jaki rząd tworzy prawo, ma podstawowe znaczenie dla jego codziennej efektywności, ale też dla wypełniania właściwej funkcji rządu – ośrodka podejmowania najważniejszych decyzji publicznych w państwie. Jeśli bowiem weźmiemy pod uwagę, że z jednej strony nawet decyzje jednostkowe czy będące reakcją na nadzwyczajne okoliczności próbuje się ubrać w formy przewidziane prawem, a z drugiej ciągle wzrasta odsetek projektów rządowych wśród wszystkich ustaw przyjmowanych przez Sejm (z 51% w I kadencji do 69% w VI kadencji)³, to rządowy proces legislacyjny okaże się najważniejszym zinstytucjonalizowanym procesem decyzyjnym w państwie.

I znów, formalnie nie sposób mu coś zarzucić: projekty zgłaszane przez poszczególnych ministrów są uzgadniane z pozostałymi członkami Rady Ministrów i dopiero uzgodniony projekt staje się przedmiotem decyzji całego rządu. Przyjęty w październiku 2013 roku Regulamin pracy Rady Ministrów jest podsumowaniem niemal ćwierćwiecza doskonalenia rządowego procesu legislacyjnego [Uchwała]. W ciągu ostatnich 25 lat stopniowo odchodzono więc od dyskusowania na posiedzeniach rządu w imię sprawności decyzji (dyskusję przesunięto na wcześniejsze etapy procedowania projektu, dodano też filtr, dzięki któremu ma ostatecznie dochodzić do uzgodnienia – posiedzenie Stałego Komitetu RM złożonego z wice-ministrów), odchodzono od negocjowania tekstu ustawy zrozumiałego wyłącznie dla prawników na rzecz procedowania tylko nad jej założeniami, co więcej, dla ułatwienia podjęcia racjonalnej decyzji każdemu projektowi legislacyjnemu towarzyszy kompleksowa ocena jego skutków (ocena skutków regulacji – OSR).

Dzięki narzędziom tego rodzaju rząd może wykonywać zdobytą na poziomie reguł konstytucyjnych władzę. Może być zarówno instytucją polityczną, zorientowaną na utrzymanie władzy, jak i szczytem hierarchicznej struktury administracji, której działania stara się pętać prawo, realizować strategiczne cele, ale i wykonywać zadania rutynowe, administracyjne [Goetz 2003, s. 74; Goetz 2004, 74-96].

3 Obliczenia własne na podstawie danych ze strony <www.sejm.gov.pl>.

Problem z rządowym procesem legislacyjnym w praktyce polega jednak na tym, że wyrasta on z dziedzictwa Rady Ministrów PRL i kolejne modyfikacje w niewielkim stopniu są w stanie zmienić fakt, że „właścicielami” poszczególnych projektów są ministrowie, a rząd nie jest w stanie koordynować ich inicjatyw w spójną całość. W państwie komunistycznym administracja rządowa była sfragmentaryzowana (liczne branżowe ministerstwa i urzędy centralne o wąskim zakresie działania), bo pełniła tylko funkcje czysto wykonawcze, a politycznie programowana i koordynowana była przez administrację partyjną. W pierwszej, pochodzącej z 1993 roku, całościowej analizie niedomagań centrum władzy wykonawczej można przeczytać: „politykę państwa określa się na bardzo niskim szczeblu, nierzadko departamentu, bez zapewnienia należytej spójności, brakuje jednolitych zasad obiegu informacji”, co skutkuje brakiem wiedzy zainteresowanych podmiotów o przygotowywanych lub nawet podjętych decyzjach, „istnieją przy tym – przy sztywnym podziale resortowym i wewnątrzresortowym – sfery niczyje”, a sam podział resortowy jest skutkiem okoliczności historycznych, nie zaś przyjęcia klarownych kryteriów [Izdebski 1993]. Rada Ministrów w tej sytuacji staje się bardziej konferencją przedstawicieli resortów niż politycznym centrum rządu: brakuje systemu inicjowania w jej łonie debaty politycznej, świadomego, a nie okazjonalnego wyboru priorytetów i rozstrzygania kwestii strategicznych.

Sporo z powyższych problemów udało się rozwiązać, jednak analizy rządowego procesu legislacyjnego pokazują na przykład, że realizacja półrocznych planów prac legislacyjnych, które powinny być instrumentem ustalania priorytetów rządu, koordynacji jego działań i mobilizacji zasobów, wynosiła w okresie 2008-2010 od 26 do 41%, a również wcześniej mieściła się w tym przedziale⁴. Co więcej, rząd rokrocznie przyjmował dużą liczbę projektów ustaw nieuwzględnionych w planie pracy, która czasem przekraczała nawet liczbę projektów planowanych. Jak oceniają autorzy przywoływanego tu badania, wszystkie lub prawie wszystkie projekty pozaplanowe

⁴ W krajach Europy Zachodniej wykonanie planów oscyluje wokół 70%, na Węgrzech waha się od 41 do 87%, na Słowacji od 59 do 62%, w Czechach od 18 do 59% [por. Zubek, Goetz, Lodge 2007, s. 39]. Wyniki wspomnianego badania por. [Zubek i in. 2011; Zalański 2010, s. 22]; szerzej piszę na ten temat w: [Wołek 2012, s. 189-204].

„mogły zostać ujęte w programie prac RM, ponieważ odpowiednio wcześniej sygnalizowano konieczność lub potrzebę ich uchwalenia” [Zubek i in. 2011, s. 16]. Najwyraźniej ani ministrowie, ani rząd jako całość nie traktują planu ustawodawczego jako narzędzia planowania własnej pracy i koordynacji wewnątrz Rady Ministrów, ale jako mało istotny biurokratyczny obowiązek. Również akceptacja otrzymanych propozycji dokonuje się bez większej dyskusji i praktycznie się nie zdarza, by wnioski ministrów były odrzucane. Plan nie pełni więc funkcji narzędzia mobilizacji zasobów, bo ministerstwa nierealistycznie planują czas pracy nad projektami ustaw, nie pełni też funkcji koordynacji, bo żadne projekty nie są na tym etapie odrzucane.

Widać to dobrze, gdy prześledzi się dwa dodatkowe wskaźniki. Po pierwsze, najdłuższą częścią rządowej procedury ustawodawczej są uzgodnienia międzyresortowe, które potrafią wstrzymać pracę nad projektem na kilka lat. Najwyraźniej więc ministrowie źle oceniają kontrowersyjność swoich projektów i zakładają zbyt mało czasu na konsultacje. Po drugie, w przebadanym przez Radosława Zubka okresie 2001-2004 na 228 ustaw nowelizowanych wielokrotnie tylko 23% było poprawianych na wniosek tego samego ministra, a w pozostałych przypadkach o nowelizację w tak krótkim czasie wносиły dwa lub więcej ministerstwa [Zubek i Goetz 2005b, s. 32]. Można więc zakładać, że ich propozycje nie znalazły się w jednej bardziej kompleksowej nowelizacji z powodu niedowładów koordynacyjnego rządu i fragmentacji nie tylko procesu planowania legislacyjnego, ale i całej rządowej procedury ustawodawczej.

Jeśli bowiem podzielić rządowy proces ustawodawczy na trzy etapy: planowania, uzgodnień i decydowania, to do niedawna ministrowie całkowicie dominowali przynajmniej na dwóch z nich⁵. Na etapie planowania i inicjatywy to ministrowie proponują i punkty planu prac ustawodawczych rządu, i same projekty ustaw. Kancelaria Premiera zbiera tylko te propozycje i co najwyżej może żądać dodatkowych informacji oraz ewentualnie zwrócić się do ministra z prośbą o uwzględnienie jakiegoś projektu w planie pracy ministerstwa. W praktyce prawie nigdy nie czyni nawet tego, gdyż ani departamenty merytoryczne KPRM, ani gabinet polityczny premiera

5 Poniższa analiza oparta jest na [Zubek, Goetz 2005b] oraz [Reforma].

nie mają zasobów, by analizować zawartość ministerialnych propozycji – a przecież i tak nie mogą zablokować inicjatywy ministra.

Również na etapie uzgadniania projektu centrum rządu – premier i jego współpracownicy – ma słabą pozycję. Uzgodnienia międzyresortowe prowadzone są przez ministerstwo inicjujące, a Kancelaria Premiera nie ma żadnych specjalnych kompetencji do zapewnienia spójności inicjatyw rządu, jej uwagi mają taki sam status jak uwagi każdego innego ministerstwa.

Dopiero na finalnym etapie prac nad ustawą premier i jego zaplecze mogą uzyskać pewną przewagę nad ministrami. Przewodniczący Stałego Komitetu RM może zażądać od ministra, aby wprowadził do projektu zmiany lub nawet jeszcze raz go opracował. Decyzje podejmowane są jednak w drodze konsensusu i tylko w sytuacji utrzymywania się rozbieżności Przewodniczący Komitetu RM może zdecydować o nieprzedkładaniu propozycji Radzie Ministrów. W praktyce więc działanie Komitetu ma doprowadzić do usunięcia rozbieżności między ministrami, a centrum rządu pełni bardziej funkcję mediatora niż aktywnego adwokata jednolitej polityki rządu jako całości. Jeżeli bowiem jakieś zastrzeżenia nie zostały podniesione przez jedno z ministerstw, to przy słabości kadrowej KPRM i zaawansowaniu prac nad projektem jest mało prawdopodobne, że zostaną zgłoszone na posiedzeniu Komitetu przez jego przewodniczącego. Również premier, który ostatecznie decyduje o wprowadzeniu kwestii pod obrady rządu i ukierunkowuje dyskusję podczas posiedzenia RM, ma zbyt małe wsparcie merytoryczne, by odegrać rolę recenzenta prac ministrów.

Opisana tu konfiguracja reguł zachęca więc ministrów do tworzenia prawa, które przynosi korzyści z perspektywy resortu i jego klientów, a niekoniecznie uwzględnia strategiczne priorytety rządu jako całości. Ministrowie w ograniczonym bowiem stopniu podlegają wymogowi koordynacji, raczej wytworzyła się praktyka wzajemnego nieprzeszkadzania w realizacji partykularnych interesów resortów. Tylko konflikt między ministrami daje premierowi i jego zapleczu możliwość realnej interwencji, choć raczej w imię uzgodnienia stanowisk niż narzucenia stanowiska wyrażającego jakąś spójną politykę rządu.

Politycy mają świadomość, że opisane tu na przykładzie rządowego procesu legislacyjnego zarządzanie państwem przez resortowe sieci urzędników musi się skończyć dla polityków katastrofą. Stąd

coraz częstsze po 1997 roku odwoływanie się do politycznych metod koordynacji, mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych, opartych na lojalności partyjnej (rządu Leszka Millera) lub osobistej (Jarosław Kaczyński) [Matyja 2010, s. 49-65]. Ma więc rację Zubek, gdy pisze, że

wbrew wzmocnieniu prawnych kompetencji premiera siła jego przywództwa była determinowana głównie przez czynniki polityczne i personalne, jak pozycja w partii, natura zaplecza parlamentarnego, pozostawanie ważnych liderów poza gabinetem, osobisty styl i popularność polityki rządu [Zubek 2006, s. 95-96].

Polityczne mechanizmy koordynacji pozwalały czasem silnemu premierowi ominąć brak mechanizmów koordynacji administracyjnej i w ten sposób realizować priorytety rządu.

Przykłady reguł niskiego rzędu, które korodują reguły o charakterze konstytucyjnym, można wyliczać dalej. Pozostając na gruncie procesu legislacyjnego, warto wspomnieć o ocenie skutków regulacji, która towarzyszy (niemal) każdemu projektowi ustawy przygotowywanemu przez rząd. W zamierzeniach jest to przewodnik dla decydentów, ale i obywateli, który uzasadnia podjęcie interwencji regulacyjnej przez rząd. Cele i skutki projektu stają się czytelne, a proces decyzyjny racjonalny. Nie wchodząc w szczegóły metodologii OSR i praktyki jej wdrażania w Polsce od końca lat 90., warto zacytować opinię dyrektora departamentu w Ministerstwie Gospodarki odpowiadającego za reformę regulacji: „można stwierdzić, że w Polsce mamy wzorcowy system OSR. (...) jednak tylko na papierze” [Kopijkowski-Gożuch 2010, s. 10]. Ministrowie traktują bowiem ocenę skutków regulacji jak „ćwiczenie ze stawiania ptaszków w okienkach formularza” [Staroňová 2010, s. 119], a nie przewodnik w tworzeniu projektu ustawy⁶.

Jeśli potraktować budżet państwa jako wskaźnik bardziej ogólnej zdolności władzy wykonawczej do koordynowania decyzji o alokacji zasobów materialnych, to pod względem ogólnych reguł Polska nie tylko na tle krajów Europy Środkowej przedstawia się dobrze [Brusis, Dimitrov 2001, s. 888]. Przyjęty w latach 90. scentralizowany proces

6 Autorka używa tego określenia w odniesieniu do praktyki OSR w Czechach, na Węgrzech i Słowacji, ale dobrze opisuje ono również i polską praktykę.

tworzenia budżetu przez Ministra Finansów daje efektywne budżetowanie, w znaczeniu niskiego deficytu i stabilnego budżetu. Co ciekawe, perspektywa byłego ministra finansów jest jednak odmienna. Jerzy Osiatyński pisze: „Bez silnego wsparcia ministra finansów przez premiera oraz bez zrozumienia przez premiera i pozostałych członków rządu makroekonomicznych ograniczeń (...) nie może powstać spójny ani dobry budżet” [Osiatyński 2006, s. 144]. Minister finansów koordynuje bowiem proces budżetowy w Polsce w dużej mierze formalnie i sam bardzo często nie jest częścią centrum rządu, lecz bardziej wynajętym fachowcem.

Prawdziwy polski problem ze strategiczną alokacją zasobów polega jednak na tym, że wydatki budżetu państwa stanowią średnio mniej niż jedną czwartą wszystkich wydatków sektora finansów publicznych, a ponad połowa środków publicznych wydawanych przez władze centralne nie przechodzi przez budżet, a zatem w bardzo ograniczonym stopniu podlega rządowej koordynacji.

I znowu w ogromnej mierze jest to wynik przywiązania do instytucji wymyślonych na użytek zarządzania państwem komunistycznym. Powyżej 35% wszystkich środków publicznych wydają bowiem państwowe fundusze celowe, których działanie polega na tym, że pewnym wyodrębnionym z budżetu zadaniom publicznym przypisuje się określone źródła finansowania, najczęściej pochodzące ze świadczeń o charakterze zbliżonym do podatków (np. obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne, opłaty za przemysłowe użytkowanie środowiska naturalnego itp.) [Malinowska-Misiąg, Misiąg 2006, s. 207-210]. Na pierwszy rzut oka można powiedzieć, że taka stabilność to zaleta, że w ten sposób niezależnie od zmieniających się koalicji realizowana jest jakaś długofalowa strategia wyrażona decyzją o utworzeniu funduszu.

Niektóre fundusze rzeczywiście realizują długoterminowe priorytety relatywnie niezależne od dominujących opcji politycznych, które potencjalnie mogłyby być zagrożone chęcią podreperowania budżetu przez kolejne rządy (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych). Inne jednak są tylko wynikiem działalności grup interesów i sposobem na uniezależnienie środków od koordynacji i kontroli budżetowej. Klasycznym przykładem jest tu Państwowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, który ze sprzedaży map z państwowego zasobu kartograficznego ma finansować jego

utrzymanie. Fundusz znajdujący się w dyspozycji Głównego Geodety Kraju formalnie dubluje więc zadanie swojego dysponenta, który na jego wykonanie otrzymuje środki budżetowe. W praktyce zatem fundusz jest dodatkową kieszenią, wcale niemałą – w 2012 roku Fundusz planował wydać ponad 8,5 mln PLN – z której Główny Geodeta może sfinansować swoją ustawową działalność właściwie poza kontrolą budżetową.

Zasadniczy problem z funduszami celowymi polega jednak na tym, że wydzielenie środków oznacza, iż bez względu na to, jak się nimi gospodaruje, rząd ma na nie bardzo ograniczony wpływ, a ponosi odpowiedzialność za wykonanie zadania przypisanego funduszowi.

Kreśląc mapę reguł niskiego rzędu, które korodują reguły o charakterze konstytucyjnym, można wymieniać dalej: służbę cywilną – formalnie apolityczną i profesjonalną, w rzeczywistości bardzo często upartyjcioną i niekompetentną, formalnie (prawie) niezależne od rządu, oparte na profesjonalizmie agencje regulujące różne sfery działania rynku, które szybko kolonizowane są przez rządzących bez oglądania się na skutki dla rynku, nieskuteczną, choć formalnie dobrze zorganizowaną administrację podatkową itd.

PODSUMOWANIE

Polska polityka ostatnich 25 lat toczyła się w ramach instytucji, które powstawały jako próba przewyciężenia dziedzictwa komunistycznego. O ile jednak na poziomie podstawowych, konstytucyjnych reguł demokracji próba ta zakończyła się w dużej mierze sukcesem, o tyle operacyjne reguły działania administracji i tworzenia prawa przejawiają wiele dysfunkcji i korodują działanie reguł konstytucyjnych. O ile na poziomie konstytucyjnym udało się stworzyć wyraźnie dominujący ośrodek podejmowania wiążących decyzji publicznych, o tyle jego zdolność do wyznaczania i realizowania strategii politycznych, zdolność koordynowania działań różnych organów władzy i administracji jest niska. Wydaje się, że ta niewydolność na poziomie operacyjnym w największym stopniu wpływa na niezadowolenie Polaków ze stanu instytucji demokratycznych w 25 lat po wyborach 4 czerwca i powołaniu pierwszego niekomunistycznego rządu w Europie Środkowej.

BIBLIOGRAFIA

- Alexander, G., 2001, *Institutions, Path Dependence and Democratic Consolidation*, „Journal of Theoretical Politics”, nr 3.
- Antoszewski, A., 2012, *System polityczny RP*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Brusis, M., Dimitrov, V., 2001, *Executive Configuration and Fiscal Performance in Post-communist Central and Eastern Europe*, „Journal of European Public Policy”, nr 6.
- Dudek, A., 2013, *Historia polityczna Polski 1989-2013*, Znak, Kraków.
- Ekiert, G., 2003, *The State after State Socialism: Poland in Comparative Perspective*, w: Paul, T.V., Ikenberry, G.J., Hall, J.A., (red.), *The Nation-State in Question*, Princeton University Press, Princeton.
- Ganev, V.I., 2001, *The Separation of Party and State as a Logistical Problem: a Glance at the Causes of State Weakness in Postcommunism*, „East European Politics and Societies”, nr 2.
- Goetz, K.H., 2003, *Four Images of Government*, w: Hayward, J., Menon, A., (red.), *Governing Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Goetz, K.H., 2004, *Regierung und Verwaltung*, w: Helms, L., Jun, U. (red.), *Politische Theorie und Regierungslehre*, Campus, Frankfurt.
- Izdebski, H., 1993, *Centrum rządu w Polsce – stan obecny i kierunek zmian. Materiał roboczy – wersja końcowa*, w: *Funkcjonowanie i aparat Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. Materiały Reformy Administracji Publicznej. Reforma „Centrum Rządu”*, zeszyt 1, Urząd Rady Ministrów, Warszawa.
- Kamiński, A.Z., 2014, *Dezercja elit. Konsolidacja ustroju politycznego w pokomunistycznej Polsce*, ISP PAN, Warszawa.
- Kopijkowski-Gożuch, A., 2010, *Reforma regulacji w Polsce – stan obecny i perspektywy zmian*, w: Sakowicz, M., (red.), *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.
- Matyja, R., 2010, *Centrum władzy wykonawczej w praktyce rządów Prawa i Sprawiedliwości 2005-2007*, w: Drzonek, M., Wołek, A. (red.), *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, OMP – WSB-NLU, Kraków-Nowy Sącz.
- Malinowska-Misiąg, E., Misiąg, W., 2006, *Finanse publiczne w Polsce*, Lexis-Nexis, Warszawa.
- Marody, M., 1991, *Co nam zostało z tamtych lat... Społeczeństwo polskie u progu zmiany systemowej*, Aneks, Londyn.
- Miller, L., 2011, *Szukając instrumentów władzy – rozmowa z Leszkiem Millerem*, „Europa”, nr 7.
- Miller, L., 2013, *Anatomia siły. Rozmowa z Robertem Krasowskim*, Czerwone i Czarne, Warszawa.

- Mojak, R., 1995, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- O'Donnell, G., 1996, *Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere*, The Helen Kellogg Institute for International Studies Working Paper, nr 222.
- Osiatyński, J., 2006, *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Peters, B.G., 1999, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Polacy o demokracji. Komunikat z badań CBOS BS/125/2013*, 2013, Warszawa.
- Pierson, P., 2004, *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton.
- Przeworski, A., 1991, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Reforma procesu stanowienia prawa, 2004, „Zeszyty BRE Bank – CASE”, nr 72.
- Rokita, J., 1998, *Batalia o rząd*, w: Nelicki, A., (red.), *O naprawę III Rzeczypospolitej*, Platan, Kraków.
- Rychard, A., 1996, *Czy transformacja się skończyła? Powstawanie nowego ładu w perspektywie socjologii zmiany instytucjonalnej*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Rychard, A., 1998, *Aktorzy społeczni i instytucje: strategie adaptacji*, w: Adamski, W., (red.), *Polacy '95. Aktorzy i klienci transformacji*, IFiS PAN, Warszawa.
- Rychard, A., 2005, *Rozproszona Polska. Wstępna próba bilansu socjologicznego*, w: Domański, H., Rychard, A., Śpiewak, P., *Polska jedna czy wiele?*, Trio, Warszawa 2005.
- Sarnecki, P., 1995, *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989-1993)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Skocpol, T., 1985, *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*, w: Evans, P.B., Rueschemeyer, D., Skocpol, T., (red.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Staroňová, K., 2010, *Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice*, „Journal of Public Policy”, nr 1 (30).
- Szułdrzyński, M., 2012, *W butach Kaczyńskiego*, „Rzeczpospolita”, 25.05.2012.
- Tusk, D., 2010, *Tracę zaszczyt, żyrandol, Pałac i weto. Rozmawiali Renata Grochal, Jarosław Kurski, Łukasz Lipiński*, „Gazeta Wyborcza”, 30.01.2010.
- Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, Monitor Polski, poz. 979.
- Wołek, A., 2012, *Słabe państwo*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków.

- Zagórski, K., Strzeszewski, M. (red.), 2000, *Nowa rzeczywistość. Oceny i opinie 1989-1999*, Dialog, Warszawa.
- Zalasiński, T., 2010, *Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów – stan obecny i proponowane kierunki zmian*, w: *Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku?*, V Kongres Obywatelski, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Zubek, R., 2006, *A Core Ascendant?*, w: Dimitrov, V. i in., (red.), *Governing after Communism: Institutions and Policymaking*, Rowman&Littlefield, Lanham.
- Zubek, R. i in., 2011, *Barometr legislacyjny: analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półrocze 2010 r.*, Program „Sprawne Państwo” Ernst&Young, Warszawa.
- Zubek, R., Goetz, K.H., 2005a, *Wpływ reguł legislacyjnych na jakość ustawodawstwa*, „Forum Prawa i Podatków”, listopad.
- Zubek, R., Goetz, K.H., 2005b, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Program „Sprawne Państwo” Ernst&Young, Warszawa.
- Zubek, R., Goetz, K.H., Lodge, M., 2007, *Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej. O strategicznym zarządzaniu legislacją rządową*, Program „Sprawne Państwo” Ernst&Young, Warszawa.