

(w:) *Dziesięciolecie Polski Niepodległej 1989-1999*. Pod red. Waldemara Kuczyńskiego, Wydawnictwo United Publishers & Production, [Warszawa 2001], s. 1018-1019.

Patologia instytucji

Wśród masy upadłościowej po autokratycznym, etatystycznym socjalizmie Rzeczpospolita Polska odziedziczyła wiele niesprawnych, dysfunkcyjnych instytucji, urzędów i różnego typu organizacji. Znaczna ich część została ustanowiona w celu ograniczenia suwerenności państwowej i własności prywatnej, wyrugowania z życia publicznego niektórych warstw społecznych, zorganizowania centralnie planowanej i zarządzanej gospodarki oraz zlikwidowania wolności demokratycznych i swobód obywatelskich. W opresyjnym systemie ustrojowym nie były możliwe wolne wybory, iluzoryczna była wielopartyjność, pustym zapisem konstytucyjnym była wolność słowa, zgromadzeń i zrzeszania się. Znaczna część uregulowań prawnych, łącznie ze stalinowską konstytucją, była atrapą skrywającą brak wolności, demokracji, praw człowieka. Nomenklaturowa władza nad własnością i pracą, nad środkami przymusu i nad środkami przekazu potrzebowała fasadowych instytucji, które by legitymizowały jej panowanie zarówno w opinii własnych obywateli, jak i w opinii światowej.

Podjęte w latach osiemdziesiątych działania zmierzające do wprowadzenia stopniowych przekształceń ustrojowych i instytucjonalnych miały na celu naprawę zagrożonego rozpadem systemu. Miała ona polegać na podzieleniu się z solidarnościową opozycją odpowiedzialnością za koszty koniecznych reform politycznych, gospodarczych i socjalnych. W takiej atmosferze doszło do obrad „okrągłego stołu”, podpisania „okrągłostołowych” porozumień, a następnie do legalizacji NSZZ „Solidarność”, przeprowadzenia częściowo wolnych wyborów do Sejmu, utworzenia urzędu Prezydenta PRL i Senatu oraz powołania Krajowej Rady

Sądownictwa. Działania te zapoczątkowały demokratyczne przemiany instytucjonalne i stopniowy zwrot ku wolnorynkowej gospodarce. Ich kontynuacją było wybranie niekomunistycznego premiera, dokonanie zmian w konstytucji i ordynacji wyborczej, powrót do starej nazwy Rzeczpospolita Polska, wznowienie stosunków ze Stolicą Apostolską i rozwiązanie fasadowej instytucji dotychczasowego porządku ustrojowego – Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego. Wszystkie te innowacje ustrojowe zmieniały dotychczasowy ład instytucjonalny, wydatnie go poszerzając o nowe demokratyczne i wolnościowe elementy.

Trwająca jednakże przez kilka dziesięcioleci deprywacja podstawowych potrzeb oraz blokada wielu aspiracji życiowych wytworzyły i ugruntowały w Polakach postawę braku szacunku dla regulacji normatywnych i instytucji państwowych. Ukształtowały się i utrwały nastawienia oportunistyczne: „zewnątrzna” akceptacja narzuconych reguł porządku politycznego i ich „wewnętrzna” dezaprobata”. Oficjalny, publicznie wyrażany stosunek do instytucji państwowych różnił się zdecydowanie od prywatnej ich oceny, od opinii przeznaczonej „na użytek własny”, bliskiej rodziny i zaufanego kręgu przyjaciół. Powodowało to, że Polacy żyli przez kilka pokoleń w świecie rozdwojonym, w sytuacji zwielokrotnionego dysonansu: poznawczego, pragmatycznego i aksjologicznego. Dysonans ten rzutował nie tylko na stosunek do instytucji, lecz także na sposób, w jaki one funkcjonowały.

Dysonans poznawczy polegał na tym, że doświadczenia dnia codziennego nie pokrywały się z oficjalnym, odświętnym obrazem otaczającej rzeczywistości. Dysonans pragmatyczny wyrażał się w nieprzystawaniu do siebie dwóch stylów zaradności życiowej: oficjalnie propagowanej i dozwolonej oraz cenionej indywidualnie i podejmowanej poza formalną kontrolą. Przejawem dysonansu aksjologicznego był konflikt wartości prywatno-osobistych, uznawanych w kręgu rodzinnym i grupach koleżeńskich, z wartościami „odświętnymi” zawartymi w głoszonej ideologii. Tak zwany typowy człowiek socjalizmu był więc w istocie istotą rozdwojoną, osobliwym *homo duplex*, któremu przypadło żyć w dwóch nie przystających do siebie światach i

który wykształcił sobie dwa różne mechanizmy adaptacyjne: jeden na użytek opresyjnego systemu, drugi na użytek prywatny.

Wnikliwy badacz problemów patologii społecznej, jakim był Adam Podgórecki, zauważył w połowie lat siedemdziesiątych, że źródłem „złych zachowań” są nie tyle „źli ludzie”, co pewne instytucje, które przez swoją strukturę i sposób działania wywołują zjawiska społecznie negatywne. Postępując tym tropem, do najbardziej jaskrawych przejawów patologii instytucji w okresie istnienia PRL wypada zaliczyć następujące zjawiska:

1. Przerost więzi nieformalnych, istnienie różnych „układów”, koterii, klik, grup interesów wewnątrz instytucji, co powoduje, że staje się ona „brudną wspólnotą”, organizacją o charakterze mafijnym.

2. Niedorozwój więzi formalnych: brak jasno określonych celów, które instytucja ma realizować, brak kryteriów i normatywów działania, nieokreślenie zasad zwierzchnictwa i podległości itd.

3. Wadliwa selekcja pracowników i nadmierna koncentracja władzy w rękach niekompetentnego kierownictwa, niewłaściwy system awansowania i degradacji, krzyżowanie się zakresów odpowiedzialności, tolerowanie ogólnie niskich standardów pracy instytucji.

4. Wadliwy obieg informacji, arbitralna selekcja otrzymywanych i przekazywanych wiadomości, brak kontroli sprawozdawczości.

5. Autokratyczny styl zarządzania instytucją, przedmiotowy stosunek do pracowników i ich obowiązków.

6. Nadmierny rytualizm w działaniu instytucji przejawiający się w rozbudowanych procedurach biurokratycznych, których skrupulatne przestrzeganie jest traktowane jako miernik uzyskiwanych efektów.

7. Przerost formalizmu polegający na nadmiernym rozbudowaniu wewnętrznych przepisów i instrukcji, nazbyt sztywnym i drobiazgowym trzymaniu się reguł, bez względu na zmieniającą się sytuację, i ciągły nadzór nad przestrzeganiem

mało znaczących zasad pragmatyki służbowej przy jednoczesnym bagatelizowaniu jakości wykonywanych obowiązków.

8. Wadliwy rozdział nagród (wynagrodzeń, awansów i innych gratyfikacji) oraz kar (upomnień, zwolnień), nie odzwierciedlający rzeczywistego wkładu pracy, kwalifikacji i merytorycznych osiągnięć.

9. Utajnianie rzeczywistych celów, którym instytucja ma służyć, realizowanie zadań sekretnych, społecznie niejawnych.

10. Petryfikacja, skostnienie, sztywność struktur, niezdolność instytucji do reagowania na bodźce wewnętrzne i zewnętrzne.

11. Pozorowanie działalności, wykonywanie różnych zadań fikcyjnych, wyłącznie „na papierze” lub na pokaz, fałszowanie danych i dostosowywanie ich do oczekiwań decydentów.

12. Ponoszenie przez instytucję niewspółmiernie wysokich kosztów działania w porównaniu do uzyskiwanych efektów.

13. Niestabilność instytucji, poddawanie jej ustawicznym reorganizacjom, zmianom strukturalnym i kadrowym, ciągła modyfikacja wewnętrznych przepisów i zarządzeń.

14. Ustanowienie instytucji dla wykonywania działań li tylko fasadowych, bezużytecznych, szkodliwych społecznie lub neutralizujących pozytywne skutki działania innych instytucji.

15. Wyłączenie, wyizolowanie instytucji z szerszego kontekstu instytucjonalnego, jej niedostępność dla jakiegokolwiek kontroli, wykorzystywanie zasobów instytucji przez czynniki wobec niej zewnętrzne.

W systemie opresyjnego socjalizmu niektóre z wyliczonych przejawów patologii instytucji występowały dość sporadycznie, inne były jego nieodłączną częścią, a jeszcze inne decydowały o jego istnieniu. Często też nawzajem się uzupełniały, podtrzymywały i tworzyły nowe formy dysfunkcyjności, zwłaszcza rozległą sieć działań pozornych. Za Janem Lutyńskim można powiedzieć, że rozpowszechnienie

tego typu działań podważało wiarę w autentyczność akceptowanych publicznie wartości, usprawiedliwiało obojętność i brak wewnętrznego zaangażowania w ich obronie. Ponadto uczestnictwo w wielu działaniach pozornych przyczyniało się do rozpowszechnienia wśród Polaków wzorów „złej roboty” (pomimo sloganów upowszechniających wzory „dobrej roboty”) oraz usprawiedliwiało współudział w działaniach oszukańczych podejmowanych w interesie własnym, lecz na szkodę innych ludzi i szerszych zbiorowości.

Wraz ze zmianą ustrojową zapoczątkowaną wydarzeniami 1989 roku wymienione przejawy patologii nie stały się obiektem celowych, systematycznych, centralnie kierowanych działań naprawczych. Kolejne rządy podejmowały wprawdzie rozmaite decyzje o eliminacji części dziedzictwa poprzedniego systemu (ich zasięg uzależniony był od długości kadencji), ale nie były one podporządkowane żadnemu całościowemu programowi instytucjonalnej reformy państwa. Reforma taka nie została, niestety, podjęta, być może z powodu nieukształtowania się silnego ośrodka politycznego, rozdrobnienia głównych sił proreformatorskich, tzw. wojny na górze, oraz nieumiejętności korzystania przez nowe elity z potencjału nauk społecznych. W tym stanie rzeczy dokonane zmiany ładu instytucjonalnego mają charakter cząstkowy i w ciągu pierwszej dekady III Rzeczypospolitej Polskiej nie zostały doprowadzone do końca.

Jak wiadomo, jeszcze w 1989 roku przywrócono Polsce jej dawną nazwę i godło, a w następnym roku przestał istnieć Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk, utworzony został Urząd Ochrony Państwa i Agencja Rynku Rolnego, ustanowione zostało nowe prawo o samorządzie terytorialnym i o partiach politycznych. W kolejnych latach do najważniejszych zmian ustrojowych, mających wpływ na strukturę ważnych instytucji państwowych i ich funkcjonowanie, należało uchwalenie tzw. małej konstytucji (1 VIII 1992 r.), zaawansowanie procesu prywatyzacji, powstanie banków komercyjnych, giełdy papierów wartościowych, funduszy inwestycyjnych i wprowadzenie podatków od dochodów osobistych.

Uchwalona nowa Konstytucja RP (z 2 IV 1997 r.) wzmocniła pozycję ustrojową władzy wykonawczej i Trybunału Konstytucyjnego oraz precyzyjniej określiła kompetencje poszczególnych władz państwowych i samorządowych.

Nadal jednak w katalogu tego, co w pierwszym dziesięcioleciu III Rzeczypospolitej Polskiej nie zostało zrobione, najczęściej wymienia się nadmiernie rozbudowany, niesprawny, w części skorumpowany aparat administracyjny, który utrwała wymienione wcześniej przejawy patologii instytucji. Istniejący stan utrudnia przechodzenie od społeczeństwa upaństwowionego do społeczeństwa obywatelskiego, tj. takiego, w którym znaczna część aktywności obywatelskiej jest uniezależniona od państwa, nie jest przez nie inicjowana, organizowana i kontrolowana.

W skali makrosocjalnej zjawisko patologii instytucji rodzi wiele negatywnych następstw. Do ważniejszych należą następujące:

1. Dysfunkcyjne instytucje utrwalają niesprawności organizacyjne, niską produktywność i niski poziom świadczonych usług, przez co zagrażają podstawom państwa i jego suwerenności.
2. W społecznym odczuciu tracą na znaczeniu pojęcia dobra wspólnego, rzetelnej pracy i sprawiedliwości; stają się one coraz bardziej rozmyte, nieokreślone, pozbawione siły pobudzającej do działania na rzecz innych ludzi i całych zbiorowości.
3. Scena polityczna przestaje być areną, na której ścierają się wartości ideowe, programy efektywnego urzędowania państwa i wizje pożądanego ładu społecznego i gospodarczego, staje się natomiast forum nieprzebiegające w środkach rywalizacji o pieniądze, wpływy i wysokie stanowiska, z którymi ich piastunowie na ogół nie chcą łączyć żadnej realnej odpowiedzialności.
4. W szerokich kręgach społecznych następuje destrukcja elementarnych norm moralnych, dewaluuje się wartość uczciwości, traci na znaczeniu prawdomówność i poczucie godności własnej.
5. W sytuacji, kiedy instytucje państwowe są niesprawne, przedsięwzięcia, które mają naruszyć podstawy dawnego ustroju, nie odgrywają reformatorskiej roli,

lecz częstokroć wywołują skutki niezamierzone i niepożądane. Tak na przykład przebieg procesu prywatyzacyjnego spowodował, że znaczna część dobra publicznego została przywłaszczona przez osoby nieuprawnione.

Patologia instytucji jest przyczyną wielu innych zjawisk społecznie negatywnych. Zwłaszcza destrukcja normatywności i chaos normatywny – zjawiska wywoływane przez źle działające instytucje - odciskają swe dewastujące piętno na wielu dziedzinach życia społecznego. W powszechnym odczuciu normy społeczne tracą swoją moc głównych regulatorów stosunków międzyludzkich. Nakazy i zakazy prawne, moralne, obyczajowe i religijne przestają pełnić funkcje kontrolne, socjalizacyjne i integracyjne. Ulegają rozkładowi kryteria tego, co obowiązuje i co nie obowiązuje, co wolno, a czego nie wolno, co jest sprawiedliwe, a co niesprawiedliwe, co jest słuszne, a co niesłuszne itp. Ludzkim zachowaniom i interakcjom brakuje w wielu sytuacjach drogowskazów. Brakuje również autorytetów, do których można by się odwołać.

Zainfekowane wirusem patologii instytucje powodują także deficyt poczucia odpowiedzialności za skutki podejmowanych działań. Deficyt ten najpierw obejmuje stosunki pracy, a potem przenosi się na całe życie polityczne, a nawet na stosunki w środowisku rodzinnym i w kręgach koleżeńskich. W umysłach ludzi rodzi się przekonanie, że jeśli istnieją jakieś reguły, do których należy się stosować, to mają one charakter doraźny, tymczasowy i prowizoryczny. Tym samym ulegają dewaluacji standardy etyczne, które zapewniają harmonię w życiu publicznym i w stosunkach prywatnych. Obniża się zarazem prestiż najważniejszych w państwie instytucji.

Większość Polaków negatywnie ocenia prace Sejmu, Senatu i sądów, działalność partii politycznych i związków zawodowych, a także politykę rządową. Według często wypowiedzianych opinii stanowienie i stosowanie prawa, a zwłaszcza funkcjonowanie organów wymiaru sprawiedliwości, niewiele się zmieniło w nowym ustroju. Zwłaszcza do czasu uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej brakowało wyraźnej, odczuwanej w opinii społecznej cezury między nowym a

minionym ustrojem. Nie zostały bowiem wprowadzone donioślejsze, szerzej odczuwane zmiany do sposobu funkcjonowania instytucji prawnych i administracyjnych. Wszystkie te okoliczności oraz powszechnie odczuwane zagrożenie bezpieczeństwa osobistego, spowodowane wzrostem przestępczości oraz pojawieniem się nowych jej form: przestępczości typu mafijnego i terroryzmu kryminalnego, skłaniają Polaków do traktowania systemu prawnego jako narzędzia urzeczywistniania celów politycznych i partyjnych, nie zaś ogólnospołecznych i ogólnonarodowych.

Krytyczne nastawienie do wielu innych instytucji nie zmniejszyło się. Przeciętni ludzie sądzą, że mają niewielki wpływ na to, jak funkcjonują instytucje. Nadal uważają, podobnie jak w przeszłości, że o załatwieniu jakiejś sprawy w urzędzie decydują wpływy, znajomości lub łapówka. Zdaniem większości, jeśli jakieś odgórne – prawne lub administracyjne – regulacje i zarządzenia ograniczają interesy prywatne czy potrzeby rodzinne, to można tolerować ich omijanie, a sprawcy zasługują na pobłażliwe traktowanie. Postawa ta jest niewątpliwie powiązana z przekonaniem o utrzymywaniu się podziału społeczeństwa na dwie części: na ludzi władzy, którzy czerpią korzyści ze swego instytucjonalnego usytuowania, i pozostałą resztę.

Według doświadczenia historycznego siła państwa zależy od instytucji, które je tworzą, organizują i ochraniają, od ich sprawności i autorytetu, jakim się cieszą w społeczeństwie. Aby Rzeczpospolita Polska mogła się stać państwem nowoczesnym, zasobnym, bezpiecznym i przyjaznym dla swych obywateli i przybyszów, konieczne jest podjęcie i konsekwentne realizowanie długofalowych działań zapobiegających patologii instytucji. Intensyfikacji takich działań będzie z pewnością służyć uczestnictwo w strukturach europejskich. To przekonanie jest poparte głosem prominentnych przedstawicieli Unii Europejskiej. Ich zdaniem, które wydaje się w pełni zgodne z polską racją stanu, najpilniejszym zadaniem stojącym przed Rzeczpospolitą jest szkolenie i usprawnienie administracji, sądów, policji i służb celnych.

Andrzej Kojder

(w:) *Dziesięciolecie Polski Niepodległej 1989-1999*. Pod red. Waldemara Kuczyńskiego,
Wydawnictwo United Publishers & Production, [Warszawa 2001], s. 1018-1019.