



Administracja 2.0: Silne państwo na trudne czasy

Czerwiec 2026

Maciej Bukowski, Wojciech Dziągiel,
Agnieszka Grzegorzewska

Maciej Bukowski, Wojciech Dzięgiel, Agnieszka Grzegorzewska

Administracja 2.0: Silne państwo na trudne czasy

AUTORZY Maciej Bukowski, Wojciech Dzięgiel, Agnieszka Grzegorzewska

COPYRIGHT © Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego

WYDAWCA Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego ul. Oleandrów 6, 00-629 Warszawa
www.pulaski.pl

PROJEKT GRAFICZNY Dobry Skład

Spis treści

1	PAŃSTWO POLSKIE W WARUNKACH PRESJI SYSTEMOWEJ. DE FACTO KADENCYJNY CHARAKTER PAŃSTWA / 8
1.1.	Brak trwałego rdzenia państwowego / 8
1.2.	Państwo o rozmytej pamięci operacyjnej / 9
1.3.	Penalizacja decyzyjności i kultura asekuracji / 11
1.4.	Upolitycznienie kompetencji państwa / 13
1.5.	Państwo reaktywne zamiast antycypującego / 14

2	ADMINISTRACJA 1.0. SILOSOWOŚĆ JAKO DOMINUJĄCA LOGIKA PAŃSTWA / 16
2.1.	Resorty jako quasi-autonomiczne księstwa / 16
2.2.	Dlaczego WoG w Polsce jeszcze nie zaistniał / 18
2.3.	Pełnomocnicy rządu: rozwiązanie pomostowe, między koordynacją a fasadowością / 19
2.4.	Polska administracja a modele zagraniczne / 22

3	PAŃSTWO POD PRESJĄ ZEWNĘTRZNĄ. WOJNA REGULACYJNA I ASYMETRIA WPŁYWU / 24
3.1.	UE jako pole walki o interesy gospodarcze / 24
3.2.	Polska jako państwo podatne na zewnętrzne kształtowanie polityk / 26
3.3.	Gold-plating jako objaw słabości państwa / 28
3.4.	Zderzenie państwa proceduralnego z tempem XXI wieku / 30

4	ADMINISTRACJA 2.0. NOWA LOGIKA PAŃSTWOWOŚCI / 32
4.1.	Państwo jako system zintegrowany / 32
4.2.	Centrum koordynacji strategicznej / 33
4.3.	Nowy model pełnomocników rządu / 35
4.4.	Kadry jako infrastruktura strategiczna / 37
4.5.	Państwo zdolne do ochrony przewag technologicznych / 39
4.6.	Administracja zdolna do wyprzedzania wypadków / 40

5	CIĄGŁOŚĆ PAŃSTWA. MECHANIZMY ODPORNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ / 43
5.1.	Transfer wiedzy / 43
5.2.	Ochrona projektów strategicznych / 45
5.3.	Stabilność kadr eksperckich / 46
5.4.	Ponadkadencyjne cele państwowe / 48

WSTĘP:

Państwo w epoce permanentnego napięcia

Przez minione trzy dekady w Europie domino-
wało przekonanie, że kierunek rozwoju świata
jest zasadniczo przesądzony. Globalizacja miała
stopniowo zmniejszać ryzyko konfliktów dzięki
rosnącej współzależności gospodarek, handel
międzynarodowy miał pozostawać głównym
źródłem wzrostu, a integracja europejska miała
trwale osłabiać znaczenie klasycznej rywalizacji
geopolitycznej. Państwa Zachodu coraz częściej
postrzegały bezpieczeństwo nie jako problem
twardej siły, lecz jako pochodną stabilności go-
spodarczej oraz gęstej sieci instytucjonalnych
powiązań i regulacji.

W środowisku tym administracja publiczna zo-
stała ukierunkowana w głównej mierze do za-
rządzania procesami modernizacyjnymi oraz
wdrażania coraz bardziej złożonych polityk regu-
lacyjnych. Priorytetem stawała się efektywność
proceduralna, zgodność z normami oraz zdol-
ność absorpcji korzyści wynikających z uczest-
nictwa w zachodnim systemie gospodarczym
i instytucjonalnym. Tempo zmian pozostawało
relatywnie przewidywalne, a strategiczne założe-
nie było proste: świat będzie stawał się coraz bar-
dziej otwarty, coraz bardziej współzależny i coraz
mniej podatny na gwałtowne wstrząsy polityczne.

Po blisko pół wieku w systemie komunistycz-
nym, Polska wchodziła do tego świata jako pań-
stwo nadrabiające dystans rozwojowy wobec
Zachodu. Fundamentem polityki państwowej

stała się wówczas integracja euroatlantycka
i rozwój gospodarki rynkowej, oraz potrzebna
do realizacji obu tych priorytetów modernizacja
instytucjonalna. Samo zakotwiczenie w struktu-
rach zachodnich było często postrzegane jako
strategiczne rozwiązanie większości długoter-
minowych wyzwań państwa. W praktyce ozna-
czało to również określony model funkcjonowa-
nia administracji: w jego myśl państwo miało
przede wszystkim skutecznie implementować
reguły, absorbować środki rozwojowe, budo-
wać infrastrukturę oraz dostosowywać się do
kierunków wyznaczanych przez szersze procesy
integracyjne.

Dziś ten świat już nie istnieje.

Rosyjska agresja przeciwko Ukrainie uwidoczni-
ła, że wojna pełnoskalowa pozostaje aktualnym
instrumentem realizacji interesów politycznych
na kontynencie. Równoległe przybierająca na
sile rywalizacja amerykańsko-chińska zaczęła
obejmować praktycznie wszystkie współczesne
obszary budowania mocarstwowych przewag
strategicznych: technologie, przemysł, dane,
sztuczną inteligencję, półprzewodniki, infra-
strukturę cyfrową, energetykę oraz dostęp do
surowców krytycznych. Kluczowe znaczenie za-
częły odgrywać bezpieczeństwo ekonomiczne,
odporność łańcuchów dostaw jak również zdol-
ność utrzymania kontroli nad kluczowymi kom-
petencjami przemysłowymi i technologicznymi.

Sama globalizacja także uległa zmianie. Nie następuje jej całkowity odwrót, lecz głęboka przebudowa. Swobodny przepływ kapitału, technologii i produkcji coraz częściej ustępuje logice selektywności, kontroli i bezpieczeństwa. Państwa zaczęły traktować politykę przemysłową, regulacje, dostęp do danych, infrastrukturę energetyczną oraz technologie dual-use jako element rywalizacji o długoterminową pozycję strategiczną. **Oznacza to powrót doktryny państwa jako centrum procesów gospodarczych i technologicznych. W takiej optyce administracja publiczna przestaje być wyłącznie aparatem obsługującym polityki sektorowe, a zamiast tego staje się elementem infrastruktury bezpieczeństwa państwa, którego interesy realizuje.**

Zmienia się również charakter samego Zachodu. Przez dekady polska strategia bezpieczeństwa i rozwoju oparta była na założeniu, że integracja ze strukturami zachodnimi będzie prowadziła do coraz większej harmonizacji interesów politycznych i gospodarczych. Dziś takie założenie staje się coraz trudniejsze do podtrzymania. Zachód nie funkcjonuje już jako jednolity organizm o fundamentalnie wspólnym mianowniku strategicznym, lecz jako przestrzeń coraz bardziej intensywnej konkurencji gospodarczej i regulacyjnej prowadzonej równoległe do formalnej współpracy sojuszniczej.

Widać to szczególnie w relacjach transatlantyckich. Stany Zjednoczone wyraźnie traktują politykę gospodarczą w centrum racji stanu, jako integralny element rywalizacji z Chinami. Na arenie międzynarodowej europejskie interesy nie pozostają bez głosu, lecz są coraz częściej podporządkowane presji konkurencji międzypaństwowej opartej na partykularnych interesach narodowych. W praktyce prowadzi to do sytuacji, w której nawet najbliżsi sojusznicy konkurują o inwestycje, moce produkcyjne, dostęp do technologii oraz przewagi przemysłowe. Spory wokół subsydiowania przemysłu, napięcia dotyczące technologii cyfrowych, różnice podejścia do relacji z Chinami czy konkurencja o lokalizację nowych inwestycji pokazują, że współpraca transatlantycka, ale także wewnątrzunijna, coraz częściej odbywa się równoległe z walką o przewagi gospodarcze.

W UE proces ten nabiera szczególnego kolorytu. Wspólny rynek coraz wyraźniej przestaje być wyłącznie projektem liberalizacyjnym i integrującym, a staje się przestrzenią konkurencji między potencjałami narodowych modeli gospodarczych, zdolnościami fiskalnymi oraz potencjałem administracyjnym poszczególnych państw. Polityka nie tylko klimatyczna czy przemysłowa, ale i np. zdrowotna czy rolno jest już jedynie próbą harmonizacji zasad, lecz również narzędziem wzmocnienia pozycji gospodarczej najsilniejszych państw członkowskich. Kraje posiadające bardziej sprawne struktury administracyjne są w stanie skuteczniej wykorzystywać unijne mechanizmy do ochrony własnych sektorów strategicznych oraz budowy przewag konkurencyjnych.

W takich warunkach słabość państwa przestaje być problemem wyłącznie organizacyjnym. Staje się strategiczną podatnością strukturalną. **Państwo, które nie potrafi integrować polityki gospodarczej, bezpieczeństwa, regulacji i technologii w jeden spójny aparat działania zaczyna tracić zdolność realnego wpływu na otoczenie, od którego samo pozostaje zależne. W konsekwencji oznacza to malejącą podmiotowość w relacji do innych państw.** W odniesieniu do państwa polskiego, zasadniczym źródłem słabości staje się ograniczona zdolność do przekształcania własnych zasobów, kompetencji i ambicji w trwałe działanie strategiczne, tj. realizujące określoną rację stanu. Po blisko czterech dekadach od uzyskania przez Polskę niepodległości, jej aparat państwowy nadal funkcjonuje głównie w logice rozproszonego zarządzania sektorowego, podczas gdy współczesna konkurencja między państwami coraz silniej premiuje zdolność integrowania decyzji ponad granicami resortów, kadencji i bieżących cykli politycznych.

W efekcie państwo polskie działa częściej jako suma odrębnych instytucji niż jako jeden organizm. Jak wskazuje niniejszy raport, wiedza pozostaje rozproszona, projekty tracą ciągłość wraz ze zmianami politycznymi, a administracja ma ograniczoną zdolność do utrzymywania długofalowych priorytetów. Mechanizmy koordynacji międzyresortowej okazują się zbyt słabe wobec rosnącej złożoności otoczenia, natomiast silosowość nadal dominuje nad racją stanu.

Szczególnie wyraźnie widoczne jest to w obszarach dziś najbardziej strategicznych. **Polska deklaruje potrzebę budowy własnych przewag technologicznych oraz wzmacniania odporności gospodarczej, lecz równolegle funkcjonuje w systemie, który często penalizuje decyzyjność, utrudnia utrzymywanie ciągłości projektów strategicznych i premiuje krótkowzroczność polityczną.** Państwo pozostaje słabo przygotowane do ochrony i rozwoju własnych kompetencji przemysłowych i technologicznych, a zdolność do prowadzenia długofalowej polityki gospodarczej pozostaje ograniczona przez niestabilność instytucjonalną oraz chroniczny deficyt skutecznej i trwałej koordynacji.

W praktyce oznacza to, że Polska wchodzi obecnie w okres najwyższej od dekad presji geopolitycznej i geoekonomicznej z administracją zaprojektowaną dla świata relatywnej stabilności oraz znacznie niższego poziomu konkurencji systemowej. **Dzisiejsze otoczenie wymaga jednak od państwa zdolności do działania przekrojowego, szybkiego i długoterminowego jednocześnie. Wymaga administracji, która potrafi integrować interesy sektorowe, utrzymywać ciągłość strategiczną, chronić kompetencje eksperckie oraz budować odporność państwa niezależnie od bieżącego cyklu politycznego.**

Niniejszy raport wychodzi z założenia, że dalsze funkcjonowanie państwa polskiego w dotychczasowej, przybliżonej powyżej logice będzie prowadziło do pogłębiania strukturalnej utraty sprawczości Rzeczypospolitej, zarówno na poziomie wewnętrznym jak i międzynarodowym. Podejście *Whole-of-Government*, które przybliżone zostało w naszym raporcie z 2025 r.¹, nie może być w polskich warunkach traktowane jako technokratyczna koncepcja zarządzania publicznego, ani modny termin administracyjny. W świecie permanentnego napięcia staje się ono warunkiem utrzymania zdolności państwa do działania.

Celem tego raportu jest więc nie tylko diagnoza ograniczeń obecnego modelu administracji, lecz również próba wskazania, jakie mechanizmy instytucjonalne i organizacyjne są konieczne, aby Polska mogła funkcjonować jako państwo zdolne do realizacji swojego potencjału i własnych interesów strategicznych w nadchodzących dekadach, a także do utrzymywania ciągłości działania w warunkach rosnącej presji systemowej.

1

Państwo polskie w warunkach presji systemowej

De facto kadencyjny charakter państwa

1.1. Brak trwałego rdzenia państwowego

Trzy i pół dekady po odzyskaniu niepodległości trwałość strategicznego myślenia i działania w Polsce jest ograniczana przez brak instytucjonalnego centrum zdolnego do zachowania ciągłości polityki państwa ponad kolejnymi kadencjami rządów. Problem ten wykracza daleko poza naturalną dynamikę demokratycznej zmiany władzy. W systemach politycznie dojrzałych zmiana polityczna prowadzi przede wszystkim do korekty priorytetów oraz przesunięć akcentów w polityce państwa. W Polsce zbyt często oznacza natomiast częściową redefinicję sposobu funkcjonowania państwa i jego instytucji, a w konsekwencji także na realizację projektów i priorytetów strategicznych.

W efekcie kolejne wybory parlamentarne w Polsce nie prowadzą wyłącznie do zmiany rządu. Uruchamiają proces głębokiej rekonfiguracji aparatu państwowego, obejmującej nie tylko kadry kierownicze, lecz również struktury organizacyjne, mechanizmy decyzyjne, priorytety instytucjonalne oraz ocenę działań poprzedników. Państwo nie funkcjonuje wówczas jako organizm kumulujący doświadczenie, lecz jako system podlegający częściowemu resetowi wraz ze zmianą większości politycznej.

Powyższe jest szczególnie widoczne w obszarach wymagających długiego horyzontu działania: energetyce, polityce przemysłowej,

technologiach, infrastrukturze, bezpieczeństwie gospodarczym czy relacjach międzynarodowych. **Projekty planowane na dekady nader często funkcjonują w rzeczywistości politycznej podporządkowanej pojedynczej kadencji.** Oznacza to, że każda zmiana władzy generuje realne ryzyko redefinicji wcześniejszych decyzji, wymiany zespołów eksperckich, przebudowy struktur odpowiedzialnych za realizację projektów oraz ponownego otwierania procesów, które formalnie powinny znajdować się już na etapie wykonawczym.

W ten sposób powstaje fundamentalna asymetria między „czasem państwa” a „czasem polityki”. Realizacja procesów o znaczeniu strategicznym wymaga wieloletniej stabilności, podczas gdy logika funkcjonowania systemu podlega jest krótkoterminowemu horyzontowi politycznemu oraz potrzebie odróżnienia się od poprzednich rządów, ograniczając zdolność państwa do prowadzenia polityk wymagających konsekwencji instytucjonalnej wykraczającej poza jeden cykl wyborczy.

Brak systemowo trwałego, ponad kadencyjnego rdzenia państwowego prowadzi również do chronicznego osłabienia pamięci instytucjonalnej. Wiedza ekspercka pozostaje w dużej mierze oparta na konkretnych osobach lub zespołach, a nie trwałych mechanizmach państwowych.

Zmiana polityczna często oznacza więc nie tylko wymianę decydentów, lecz także utratę części kompetencji, relacji roboczych, doświadczeń negocjacyjnych oraz nieformalnej wiedzy operacyjnej gromadzonej przez lata.

Szczególnie kosztowne staje się to w obszarach związanych z procesami regulacyjnymi oraz relacjami międzynarodowymi. **Państwo, które regularnie wymienia zespoły, redefiniuje stanowiska i przerywa ciągłość pamięci instytucjonalnej, traci zdolność budowania przewagi wynikającej z doświadczenia oraz długotrwałej obecności w procesach decyzyjnych.** W rezultacie administracja często funkcjonuje w trybie ciągłego odtwarzania wiedzy zamiast jej kumulowania i rozwijania.

Problem ten ma również głęboki wymiar kulturowy. Polska polityka pozostaje silnie skoncentrowana na delegitymizacji poprzedników, co utrudnia budowę trwałej ciągłości państwowej. Jakże często zmiana władzy bywa przedstawiana nie jako przejęcie odpowiedzialności za istniejące państwo, lecz jako konieczność naprawy lub zastąpienia struktur rzekomo całkowicie wadliwych. W takich warunkach kontynuacja

działań poprzedników staje się politycznie kosztowna, nawet jeśli projekty posiadają znaczenie strategiczne z perspektywy państwa.

W konsekwencji administracja publiczna działa w środowisku chronicznej tymczasowości. Instytucje mają ograniczoną zdolność do prowadzenia polityk długoterminowych, ponieważ same funkcjonują w warunkach nieustannej niepewności dotyczącej własnej trwałości organizacyjnej oraz politycznej. Państwo przypomina wówczas strukturę operującą w antycypacji kolejnych projektów politycznych, a nie trwałej strategii narodowej.

To właśnie dlatego problem ciągłości instytucjonalnej państwa nie może być traktowany wyłącznie jako kwestia organizacyjna lub kadrowa. W warunkach narastającej konkurencji geopolitycznej, technologicznej i gospodarczej staje się on fundamentalnym ograniczeniem zdolności Rzeczypospolitej do prowadzenia skutecznej polityki. Państwo pozbawione trwałego rdzenia instytucjonalnego ma coraz większe trudności z utrzymaniem kierunku działania w świecie, który premiuje długoterminową konsekwencję oraz zdolność kumulowania doświadczenia.

1.2. Państwo o rozmytej pamięci operacyjnej

Brak trwałego rdzenia państwowego prowadzi do znacznie głębszego problemu: stopniowego rozmycia pamięci operacyjnej państwa. Nie chodzi wyłącznie o pamięć archiwalną czy formalne przechowywanie dokumentów, lecz o zdolność instytucji do zachowywania logiki działania, doświadczeń negocjacyjnych, wiedzy eksperckiej oraz ciągłości procesów strategicznych mimo zmian politycznych i kadrowych.

W wymiarze praktycznym współczesne państwo funkcjonuje poprzez tysiące relacji, nieformalnych mechanizmów współpracy, doświadczeń proceduralnych oraz wiedzy dotyczącej tego, jak realnie prowadzić złożone procesy regulacyjne czy międzynarodowe, np. inwestycyjne. Znaczna część tej wiedzy nigdy nie zostaje w pełni zapisana. Istnieje przede wszystkim w zespołach eksperckich, relacjach między instytucjami i relacjach ludzkich między poszczególnymi osobami oraz praktyce działania administracji.

Kiedy dochodzi do wymiany kadr lub reorganizacji instytucjonalnej, państwo traci nie tylko ludzi, lecz również zdolność odtworzenia sposobu działania całych procesów, których następcy uczyć muszą się na nowo.

W efekcie strategiczne projekty bardzo często podlegają częściowemu lub pełnemu resetowi po zmianach politycznych. Dotyczy to szczególnie obszarów wymagających wieloletniej ciągłości, takich jak energetyka, technologie, infrastruktura, przemysł obronny czy relacje regulacyjne z instytucjami unijnymi. Formalnie zapoczątkowane uprzednio projekty są nierzadko przez kolejne rządy kontynuowane, lecz w praktyce zmieniają się zespoły, struktury odpowiedzialności, priorytety polityczne oraz sposób interpretacji wcześniejszych decyzji. Państwo wraca więc wówczas do etapu ponownego definiowania problemu zamiast przechodzenia do kolejnych faz realizacji.

Dobrym przykładem jest polska polityka energetyczna, która od dwóch dekad pozostaje obszarem permanentnych reorganizacji instytucjonalnych. Kompetencje dotyczące strategicznych projektów energetycznych były wielokrotnie przesuwane między różnymi ministerstwami i strukturami państwowymi, a kolejne rządy redefiniowały priorytety dotyczące miks energetycznego, roli gazu, atomu, OZE czy relacji z instytucjami unijnymi. W rezultacie państwo polskie regularnie traciło ciągłość organizacyjną oraz zdolność utrzymywania stabilnego centrum kompetencyjnego odpowiedzialnego za strategiczne inwestycje energetyczne. Właśnie dlatego jednym z nielicznych względnie stabilnych elementów tego systemu okazała się instytucja Pełnomocnika ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, która częściowo zabezpieczyła ciągłość wybranych procesów mimo zmian politycznych mających miejsce w obrębie danej kadencji wyborczej.

Podobne zjawisko widoczne jest w obszarze polityki technologicznej i przemysłowej. Polska od lat deklaruje potrzebę budowy własnych kompetencji technologicznych oraz wzmacniania innowacyjności gospodarki, jednak system państwowy ma ograniczoną zdolność do utrzymywania długofalowej ciągłości projektów w tym obszarze. Tymczasem Zmiany polityczne bardzo często prowadzą do przebudowy instytucji, wymiany kadr kierowniczych oraz redefinicji wcześniejszych inicjatyw, nawet wtedy, gdy projekty zaczynają przynosić rezultaty.

Adekwatnym przykładem są napięcia wokół instytucji Sieci Badawczej Łukasiewicz oraz Instytutu Lotnictwa^{2 3}. Publicznie opisywane konflikty dotyczące zmian kadrowych, utraty ekspertów oraz destabilizacji struktur badawczych pokazują, jak silnie polski system pozostaje podatny na utratę ciągłości kompetencyjnej. Problem nie dotyczy wyłącznie konkretnych osób. Znacznie poważniejsze są skutki systemowe: rozpad zespołów eksperckich, utrata relacji międzynarodowych, osłabienie zdolności pozyskiwania projektów oraz erozja zaufania między administracją, nauką i biznesem.

Jeszcze bardziej widoczne staje się to w przypadku projektów o wysokim ryzyku. W takich obszarach państwo powinno działać jako stabilny partner zdolny do ochrony długoterminowych

procesów rozwojowych. Tymczasem dominująca logika krótkoterminowej odpowiedzialności politycznej oraz obawa tak urzędników jak i decydentów politycznych na stanowiskach wykonawczych przed konsekwencjami podejmowania decyzji powodują, że instytucje często unikają angażowania się w projekty wymagające odwagi strategicznej.

Utrata pamięci operacyjnej wynikająca z arbitralnych zmian kadrowych szczególnie silnie oddziałuje na zdolność państwa do prowadzenia negocjacji międzynarodowych. W procesach unijnych czy w innych organizacjach międzynarodowych przewagę uzyskują państwa o spójnej strategii negocjacyjnej, zdolne do wieloletniego utrzymywania zespołów eksperckich, dysponujących siatką długofalowo rozwijanych relacji roboczych. Polska administracja często funkcjonuje natomiast w warunkach zmiennych priorytetów i dużej rotacji personalnej, wykazując ograniczoną zdolność do utrzymywania ciągłości stanowisk. W efekcie w realizowanych przezeń procesach państwo wielokrotnie wraca do punktu wyjścia, podczas gdy bardziej stabilne administracje systematycznie budują przewagę swoich państw wynikającą z doświadczenia i długotrwałej obecności w procesach decyzyjnych, realizując fundamentalnie niezmiennie i klarownie określone państwowe interesy strategiczne.

Przybliżony tu problem ma charakter strukturalny. Państwo polskie nie posiada dziś skutecznych mechanizmów zabezpieczania wiedzy operacyjnej i ochrony kluczowych kompetencji eksperckich. Nie pozwala to na skuteczne utrzymywanie ciągłości strategicznych projektów niezależnie od zmian politycznych. Wiedza pozostaje rozproszona, zależna od konkretnych osób oraz podatna na destabilizację organizacyjną. W praktyce oznacza to, że **administracja zbyt często działa w trybie ciągłego odbudowywania zdolności, które wcześniej sama utraciła.** Tymczasem współczesną przewagę budują bowiem nie tylko zasoby finansowe czy potencjał gospodarczy, lecz również zdolność instytucji do kumulowania doświadczenia, utrzymywania ciągłości działania oraz uczenia się szybciej niż otoczenie. Państwo pozbawione pamięci operacyjnej pozostaje natomiast skazane na powtarzanie tych samych błędów oraz ciągłe rozpoczynanie tych samych procesów od początku.

1.3. Penalizacja decyzyjności i kultura asekuracji

Istotnie destrukcyjnym mechanizmem osłabiającym sprawczość polskiego państwa jest stopniowe utrwalanie kultury instytucjonalnej opartej na unikaniu odpowiedzialności. W wielu obszarach administracji oraz spółek kontrolowanych przez państwo dominuje wola minimalizacji ryzyka osobistego, a nie maksymalizacji skuteczności działania państwa. Zjawisko to nie wynika z jakości kadr czy indywidualnych postaw urzędników. Ma charakter strukturalny. W polskim modelu funkcjonowania państwa odpowiedzialność za podjęcie decyzji jest często znacznie bardziej realna i natychmiastowa niż odpowiedzialność za brak działania. Podejmowanie decyzji inwestycyjnych, strategicznych lub regulacyjnych wiąże się z ryzykiem politycznym, medialnym oraz prawnym, podczas gdy zaniechanie działania bardzo rzadko generuje porównywalne konsekwencje osobiste.

W praktyce prowadzi to do stopniowego odwrócenia logiki funkcjonowania administracji. Zdolność do podejmowania decyzji przestaje być premiowaną kompetencją państwową, a coraz częściej staje się źródłem potencjalnego zagrożenia dla decydenta. System zaczyna więc preferować zachowania defensywne: odkładanie decyzji, rozpraszanie odpowiedzialności, mnożenie procedur, przekazywanie spraw między instytucjami oraz budowanie formalnych zabezpieczeń mających chronić przed ewentualnymi konsekwencjami politycznymi lub prawnymi.

Szczególnie silnie widać to w obszarach związanych z dużymi projektami infrastrukturalnymi gdzie decyzje muszą być podejmowane w wysokiej niepewności oraz wieloletniego horyzontu czasowego. Państwo, które oczekuje pełnej przewidywalności przed rozpoczęciem działania, bardzo szybko traci zdolność realizacji strategicznych inwestycji. Dobrym przykładem jest tu Centralny Port Komunikacyjny. Niezależnie od sporów dotyczących skali projektu czy jego architektury finansowej, wieloletni proces wokół CPK pokazał głębszy problem instytucjonalny: państwo ma ograniczoną zdolność utrzymywania stabilności strategicznych inwestycji w warunkach zmiany politycznej. Kolejne fazy tego

projektu stawały się przedmiotem politycznej redefinicji, powtarzających się audytów, rewizji założeń oraz sporów dotyczących samej zasadności inwestycji, pomimo faktu, że infrastruktura transportowa tej skali wymaga wieloletniej ciągłości organizacyjnej i finansowej niezależnie od bieżącego cyklu wyborczego⁴.

Innym przykład powyższego mechanizmu tyczy się obszaru energetyki jądrowej. Polska rozpoczęła poważniejsze prace nad projektem elektrowni atomowej już pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, jednak przez kolejne lata państwo pozostawało w stanie permanentnego przygotowywania inwestycji⁵. Zmieniano modele organizacyjne, koncepcje finansowania, zakres kompetencji instytucji odpowiedzialnych za projekt oraz partnerów strategicznych. W praktyce przez długi czas system bardziej koncentrował się na zabezpieczeniu proceduralnym procesu niż na utrzymaniu zdolności do przechodzenia do kolejnych etapów realizacyjnych.

Instytucjonalne wzmocnienie funkcji Pełnomocnika ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej szczególnie ukazało omawiany problem. Rozproszenie kompetencji między resortami energii, aktywów państwowych, klimatu oraz poszczególnymi spółkami powodowało chroniczny problem z utrzymaniem jednego centrum odpowiedzialności za projekt jądrowy. Każda reorganizacja administracyjna generowała ryzyko utraty części wiedzy operacyjnej oraz spowolnienie procesu inwestycyjnego. Dopiero częściowe ustawowe umocowanie pełnomocnika oraz skupienie nadzoru nad wybranymi elementami infrastruktury strategicznej pozwoliło względnie ustabilizować zarządzanie projektem PEJ mimo zmian politycznych⁶.

Kultura asekuracji szczególnie silnie oddziałuje na relacje między administracją a sektorem prywatnym. W państwach o wysokiej sprawczości w realizacji interesów strategicznych administracja publiczna potrafi podejmować ryzyko związane z realizowanymi projektami, rozumiejąc, że część przedsięwzięć zakończy się niepowodzeniem. W Polsce system bardzo



często funkcjonuje odwrotnie. Nieudana decyzja może generować wieloletnie konsekwencje polityczne, medialne lub prawne dla decydenta, natomiast brak decyzji bardzo rzadko podlega podobnej ocenie.

W rezultacie instytucje państwowe wykazują ograniczoną zdolność do angażowania się w innowacyjne, high-tech lub niestandardowe organizacyjnie projekty. Znacznie bezpieczniejsze staje się zarządzanie istniejącymi procedurami niż aktywne rozwijanie przewag strategicznych państwa. Państwo zaczyna więc przegrywać nie dlatego, że brakuje mu formalnych kompetencji czy środków finansowych, lecz dlatego, że jego aparat instytucjonalny stopniowo traci zdolność działania w warunkach ryzyka.

Istotną rolę odgrywa również sposób funkcjonowania odpowiedzialności prawnej w państwie. W wielu instytucjach administracji publicznej oraz spółkach Skarbu Państwa działalność prokuratury oraz Najwyższej Izby Kontroli stała się stałym elementem środowiska decyzyjnego. Samo ryzyko późniejszego kwestionowania decyzji zaczyna wpływać na zachowania instytucji jeszcze przed podjęciem działania. W praktyce oznacza to, że część decyzji nie jest blokowana formalnie, lecz nigdy nie zostaje podjęta, ponieważ potencjalne ryzyko osobiste dla decydentów jawi się w oczach tych ostatnich jako nieakceptowalne.

Jednocześnie polski system praktycznie nie wytworzył mechanizmów odpowiedzialności za bezczynność w obszarach strategicznych dla

państwa. Opóźnianie projektów infrastrukturalnych, utrata kompetencji przemysłowych czy rezygnacja z budowy własnych zdolności technologicznych bardzo rzadko prowadzą do realnych konsekwencji. Znacznie łatwiej ponieść konsekwencje za podjęcie ryzykownej decyzji niż za wieloletnie niezdecydowanie. W efekcie powstaje asymetria ryzyka: ryzyko działania pozostaje wysokie, a koszt bierności pozostaje relatywnie niski.

To właśnie dlatego w wielu obszarach funkcjonowania polskiego państwa zaczyna dominować wola unikania odpowiedzialności zamiast wola maksymalizacji skuteczności, w której priorytetem staje się zabezpieczenie proceduralne decydent politycznego oraz urzędników odpowiedzialnych za wdrażanie projektu, a nie skuteczność działania państwa. W krótkim okresie taki model może zmniejszać indywidualne ryzyko polityczne lub prawne, jednak w dłuższej perspektywie prowadzi do stopniowej erozji zdolności realizacji interesów państwa.

We współczesnym świecie rosnącej konkurencji technologicznej, przemysłowej i geopolitycznej kultura asekuracji staje się bowiem jednym z najbardziej kosztownych luksusów, na jakie państwo może sobie pozwolić. Państwa skuteczne nie eliminują ryzyka z procesów decyzyjnych. Budują natomiast instytucje zdolne do podejmowania ryzyka w sposób kontrolowany oraz utrzymywania odpowiedzialności proporcjonalnej do realiów działania strategicznego. Polska nadal pozostaje pod tym względem państwem głęboko defensywnym instytucjonalnie.

1.4. Upolitycznienie kompetencji państwa

Zasadniczym wyzwaniem przed jakim stoi dziś polskie państwo nie jest dziś niedobór kompetencji jako taki, lecz niestabilność samego środowiska, w którym kompetencje te powinny być akumulowane. Nowoczesna sprawczość państwowa nie opiera się bowiem na pojedynczych decyzjach politycznych, lecz na zdolności wieloletniego budowania środowisk eksperckich zdolnych do zapewnienia ciągłości wiedzy oraz wdrażania procesów strategicznych mimo zmian politycznych. Państwo skuteczne nie działa wyłącznie poprzez formalne instytucje, lecz poprzez trwałe ekosystemy rozwijania i utrzymywania kompetencji.

To właśnie w tym obszarze polski model państwa okazuje się szczególnie słaby. W praktyce wiele instytucji publicznych funkcjonuje w rzeczywistości permanentnej tymczasowości kadrowej i organizacyjnej. Kompetencje eksperckie pozostają silnie związane z konkretnymi osobami, a nie z trwałymi strukturami państwowymi. Oznacza to, że zmiana polityczna bardzo często prowadzi nie tylko do wymiany kierownictwa, lecz również do destabilizacji całych środowisk kompetencyjnych. Państwo nie kumuluje więc wiedzy w sposób ciągły. Wiedza pozostaje podatna na rozpad wraz ze zmianą układu politycznego.

Problem ten ma znacznie poważniejsze konsekwencje niż sama obniżona efektywność administracji. W sektorach strategicznych przewaga budowana jest bowiem przez dekady i zależy od utrzymywania ciągłości relacji między państwem, nauką, przemysłem oraz finansowaniem publicznym. Dotyczy to m.in. technologii zaawansowanych, energetyki, przemysłu obronnego, sztucznej inteligencji, sektora kosmicznego czy infrastruktury krytycznej. W tych obszarach **państwo konkuruje przede wszystkim zdolnością organizowania kompetencji w czasie.**

Polska pozostaje pod tym względem państwem strukturalnie niestabilnym. Sektor badań i technologii jest szczególnie podatny na wyzwania związane z instytucjonalną niestabilnością państwa. W debacie publicznej problem ten często przedstawiany jest jako kwestia sporów

personalnych lub jakości nominacji politycznych, jednak problem ten ma znacznie głębszy charakter. **Instytucje odpowiedzialne za rozwój technologiczny nader często funkcjonują w środowisku, w którym trwałość kompetencji jest wtórna wobec bieżącej kontroli politycznej. Oznacza to na przykład, że budowanie długoterminowej przewagi technologicznej pozostaje podporządkowana krótkookresowemu zarządzaniu wpływem.**

Powyższy przykład napięć wokół Sieci Badawczej Łukasiewicz oraz Instytutu Lotnictwa dobrze pokazuje ten mechanizm. Formalnie problem dotyczył zmian personalnych oraz konfliktów instytucjonalnych^{7 8}. W rzeczywistości stawką była zdolność państwa do utrzymywania środowisk wysokich kompetencji technologicznych. W sektorach takich jak technologie lotnicze, dronowe czy kosmiczne przewaga nie powstaje wyłącznie dzięki pojedynczym projektom, lecz budowana jest przez lata poprzez relacje między zespołami badawczymi, przemysłem, partnerami zagranicznymi oraz administracją. Kiedy państwo destabilizuje takie środowiska, skutki wykraczają daleko poza samą instytucję. Dochodzi do erozji całych sieci kompetencyjnych.

To właśnie dlatego problem upolitycznienia państwa nie może być analizowany wyłącznie w kategoriach jakości zarządzania publicznego. Jest to problem zdolności państwa do uczestnictwa w konkurencji gospodarczej technologicznej XXI wieku. Państwa skuteczne budują dziś trwałe ekosystemy kompetencyjne odporne na krótkoterminowe turbulencje polityczne. Stany Zjednoczone, Korea Południowa czy Francja rozumieją, że technologie strategiczne wymagają ciągłości instytucjonalnej wykraczającej daleko poza bieżący cykl polityczny. Polska natomiast nadal funkcjonuje w modelu, w którym wiele kluczowych kompetencji pozostaje organizacyjnie kruchych.

Szczególnie niebezpieczne staje się to w warunkach rosnącej globalnej konkurencji o talenty technologiczne i eksperckie. Najbardziej kompetentni specjaliści funkcjonują dziś na rynku globalnym. Państwo, które nie oferuje stabilności organizacyjnej, przewidywalności

instytucjonalnej oraz poczucia sensu długoterminowego działania zaczyna stopniowo przegrywać walkę o własne kadry. Problem nie sprowadza się więc wyłącznie do poziomu wynagrodzeń, jakkolwiek te pozostają kluczowe. Coraz większe znaczenie ma przekonanie, czy państwo rzeczywiście traktuje kompetencje jako trwały zasób strategiczny, czy jedynie jako element bieżącego układu politycznego. W rezultacie Polska coraz częściej funkcjonuje w paradoksalnym modelu rozwojowym. Z jednej strony deklaruje ambicje technologiczne, przemysłowe i modernizacyjne. Z drugiej pozostaje państwem o ograniczonej zdolności do utrzymywania środowisk, które mogłyby takie ambicje realnie realizować.

Problem ten ma również wymiar psychologiczny i kulturowy. **W systemie o ograniczonej stabilności politycznej kompetencje eksperckie przestają być postrzegane jako wartość autonomiczna, lecz zaczynają funkcjonować jako element potencjalnej zależności politycznej lub zagrożenia dla kontroli instytucjonalnej.** Następnym tego stanu rzeczy jest konfiguracja gdzie silne środowiska eksperckie bywają

traktowane nie jako zasób państwa, lecz jako struktury wymagające politycznego podporządkowania lub przebudowy.

W takiej sytuacji państwo zaczyna stopniowo tracić zdolność do samodzielnego generowania i akumulowania wiedzy mu potrzebnej, a coraz bardziej uzależnia się od zewnętrznych konsultantów, zagranicznych partnerów technologicznych oraz wiedzy produkowanej poza własnym aparatem instytucjonalnym lub polską współpracą prywatno-publiczną. W krótkim okresie może to sprawiać wrażenie efektywności. W długiej perspektywie prowadzi jednak do ograniczenia autonomii strategicznej państwa polskiego. Zdolność utrzymywania trwałych środowisk kompetencyjnych staje się dziś jednym z podstawowych wyznaczników siły państwa. Polska nadal pozostaje pod tym względem państwem o wysokim poziomie talentu indywidualnego, lecz relatywnie słabej zdolności instytucjonalnej do jego długoterminowego organizowania i ochrony.

1.5. Państwo reaktywne zamiast antycypującego

Słabość strategiczna państwa nie zawsze objawia się poprzez spektakularne kryzysy czy niewydolność administracyjną. Znacznie częściej przyjmuje formę głębszej zależności intelektualnej i organizacyjnej, w której państwo stopniowo traci zdolność samodzielnego definiowania kierunku własnego rozwoju. W takim modelu aparat publiczny pozostaje formalnie aktywny, ustanawia strategie, regulacje i programy, lecz coraz rzadziej działa w oparciu o własną, wewnętrznie spójną wizję strategiczną. Zaczyna funkcjonować przede wszystkim jako mechanizm reagowania na procesy inicjowane przez innych.

To właśnie jeden z najważniejszych problemów współczesnej Polski.

Państwo działające strategicznie posiada zdolność selekcjonowania impulsów zewnętrznych oraz podporządkowywania ich własnemu modelowi rozwoju. Państwo reaktywne

działa odwrotnie: stopniowo reorganizuje samo siebie wokół presji płynących z otoczenia, gdzie kolejne decyzje regulacyjne czy inwestycyjne nie wynikają z jednej długoterminowej wizji państwowej, lecz stanowią odpowiedź na bieżące zmiany zachodzące w środowisku międzynarodowym.

Proces ten jest widoczny szczególnie wyraźnie w sposobie prowadzenia polityki gospodarczej. Polska bardzo długo korzystała z modelu rozwojowego opartego na integracji z szerszym systemem europejskim oraz globalnym. W świecie relatywnie stabilnym model ten przynosił wysoką dynamikę wzrostu, w której państwo mogło koncentrować się na absorpcji kapitału oraz zwiększaniu atrakcyjności inwestycyjnej gospodarki przez stosowne regulacje. Znaczenie mniejsze miało pytanie o to, jakie kompetencje, technologie i sektory Polska chce utrzymywać pod własną kontrolą w perspektywie kilkunastu lub kilkudziesięciu lat.

Dzisiejsze środowisko strategiczne działa jednak według zupełnie innej logiki. Technologie, infrastruktura, energetyka, dane, półprzewodniki czy zdolności produkcyjne przestają być neutralnymi elementami globalnej gospodarki, a stają się instrumentami rywalizacji państwowej. Oznacza to, że rozwój gospodarczy nie może być już traktowany wyłącznie jako efekt integracji z globalnym rynkiem. Coraz większe znaczenie ma zdolność państwa do świadomego organizowania własnych przewag oraz ochrony obszarów uznawanych za strategiczne.

W licznych obszarach państwo polskie nie działa w oparciu o własny model rozwojowy, lecz przede wszystkim reaguje na strategię większych państw. Dotyczy to zarówno polityki klimatycznej, jak i cyfrowej, przemysłowej czy energetycznej, ale także zdrowotnej czy rolnej. W praktyce państwo często przyjmuje zewnętrznie zdefiniowane cele, próbując następnie dostosować do nich własną gospodarkę oraz administrację. **Znacznie rzadziej punktem wyjścia staje się pytanie, jakiego modelu gospodarczego i technologicznego Polska potrzebuje z perspektywy własnej pozycji strategicznej.**

Dobry przykład stanowi transformacja energetyczna. W polskiej debacie bardzo długo dominowało myślenie reaktywne: albo opóźnianie zmian, albo mechaniczne dostosowywanie się do kolejnych impulsów regulacyjnych płynących z UE. Znacznie słabiej rozwinięta była refleksja dotycząca tego, jak wykorzystać transformację do budowy własnych kompetencji przemysłowych, oraz technologicznych. W efekcie Polska przez lata pozostawała bardziej odbiorcą unijnej wizji transformacji niż państwem aktywnie projektującym własny model modernizacji energetycznej.

Podobny problem występuje w obszarze nowych technologii. Polska relatywnie szybko adaptuje rozwiązania cyfrowe oraz modele technologiczne tworzone przez największych globalnych graczy, lecz znacznie słabiej rozwija zdolność budowania własnych przewag technologicznych oraz instytucjonalnych. Państwo często koncentruje się na absorpcji technologii zamiast na organizowaniu środowiska zdolnego do ich współtworzenia. Prowadzi to do sytuacji, w której wraz z postępującym rozwojem cyfrowym rośnie

zależność państwa od zewnętrznych platform oraz dostawców technologii. W efekcie przytłaczająca większość wydatków przedsiębiorstw na oprogramowanie i usługi chmurowe trafia do amerykańskich dostawców⁹.

Reaktywność państwa szczególnie silnie widoczna jest również w samej kulturze administracyjnej. W wielu instytucjach podstawowym impulsem organizującym działanie pozostaje presja bieżącego kryzysu, zmiany regulacyjnej lub impulsu politycznego. Administracja działa przede wszystkim w trybie odpowiedzi na wydarzenia, a nie ich uprzedzania. W rezultacie **państwo polskie wciąż funkcjonuje w myśl permanentnego nadrabiania zaległości wobec rzeczywistości, która zmienia się szybciej niż zdolność instytucji do strategicznego planowania.**

To właśnie dlatego państwo polskie tak często sprawia wrażenie jednocześnie aktywnego i niespójnego. Pomimo wielu strategii, programów i inicjatyw trudno jest dostrzec jedną, trwałą architekturę instytucjonalną integrującą działania państwa wokół jasno określonych priorytetów długoterminowych. Poszczególne sektory funkcjonują często według odmiennych logik czasowych i politycznych a państwo, zamiast organizować je w spójny model rozwojowy, reaguje na wiele wyzwań jednocześnie.

W głębszym sensie problem reaktywności państwa wynika również z charakteru polskiej transformacji po 1989 roku¹⁰. Polska nauczyła się bardzo skutecznie modernizować poprzez integrację z zewnętrznymi strukturami gospodarczymi i instytucjonalnymi, jednak znacznie słabiej rozwinięta zdolność samodzielnego projektowania własnej i skutecznej architektury instytucjonalnej. W świecie relatywnie stabilnym nie stanowiło to krytycznego problemu. W świecie narastającej konkurencji zaczyna jednak prowadzić do coraz większej zależności od decyzji podejmowanych poza Polską.

W praktyce oznacza to, że państwo coraz częściej znajduje się w sytuacji, w której jego podstawowym zadaniem staje się zarządzanie skutkami procesów kształtowanych przez innych. To właśnie odróżnia państwo reaktywne od strategicznego. Państwo strategiczne próbuje wpływać na kierunek zmian. Państwo reaktywne przede wszystkim próbuje się do nich dostosować.

2

Administracja 1.0

Silosowość jako dominująca logika państwa

2.1. Resorty jako quasi-autonomiczne księstwa

Silosowość polskiego państwa nie jest wyłącznie problemem organizacyjnym wynikającym ze sposobu funkcjonowania administracji. W dużej mierze stanowi konsekwencję sposobu funkcjonowania polskiego systemu politycznego po 1989 roku. Formalnie państwo pozostaje strukturą jednolitą, lecz operacyjnie często działa jak zbiór konkurujących ze sobą centrów wpływu posiadających odmienne priorytety, własne zaplecza polityczne oraz własne mechanizmy przetrwania.

W teorii Rada Ministrów powinna stanowić miejsce integracji polityk państwowych i rozstrzygnięcia konfliktów między resortami. W praktyce bardzo często działa przede wszystkim jako mechanizm utrzymywania równowagi między partnerami politycznymi tworzącymi większość rządową. Szczególnie widoczne jest to w warunkach rządów koalicyjnych. Utrzymanie stabilnej większości parlamentarnej wymaga nie tylko podziału stanowisk, lecz również przekazania poszczególnym środowiskom politycznym realnej kontroli nad konkretnymi segmentami państwa. Ministerstwo przestaje być wtedy wyłącznie częścią administracji publicznej, a staje się obszarem politycznej autonomii.

W rezultacie minister bardzo często odpowiada równolegle przed premierem, własnym zapleczem partyjnym, środowiskiem politycznym oraz opinią publiczną. W sytuacji napięcia między tymi grupami interesów priorytet uzyskuje zazwyczaj krótkoterminowa stabilność polityczna oraz ochrona własnej pozycji instytucjonalnej. Dotyczy to szczególnie obszarów, w których stawką są duże środki finansowe, wpływ na spółki Skarbu Państwa lub możliwość budowania własnego zaplecza politycznego.

To właśnie dlatego **wiele sporów między resortami nie dotyczy wyłącznie kwestii merytorycznych. W rzeczywistości są one często konfliktem o wpływ, widoczność polityczną oraz kontrolę nad procesami państwowymi. Państwo funkcjonuje wtedy bardziej jako przestrzeń negocjacji między wewnętrznymi ośrodkami siły niż jako jeden organizm zdolny do prowadzenia spójnej polityki strategicznej.**

Dobrym przykładem ilustrującym ten problem jest polityka mieszkaniowa ostatnich lat. Kolejne programy wsparcia rynku mieszkaniowego przygotowywane były głównie z perspektywy krótkoterminowego efektu politycznego

i potrzeb poszczególnych resortów, bez rzeczywistej integracji polityki mieszkaniowej z polityką przestrzenną, demograficzną, infrastrukturalną czy finansową państwa. Ministerstwa odpowiedzialne za rozwój, finanse, fundusze europejskie czy samorząd funkcjonowały często według odmiennych priorytetów, co prowadziło do chronicznej niespójności instrumentów państwowych. W efekcie państwo próbowało równolegle zwiększać dostępność mieszkań, stabilizować ceny, wspierać kredytobiorców i ograniczać presję inflacyjną, nie posiadając jednego trwałego modelu polityki mieszkaniowej^{11 12}.

Podobny mechanizm widoczny był podczas kryzysu wokół Krajowego Planu Odbudowy. Formalnie problem dotyczył relacji z Komisją Europejską oraz kwestii praworządności^{13 14}. Operacyjnie ujawnił jednak znacznie głębszą słabość państwa: brak jednego centrum zdolnego do integrowania polityki europejskiej, gospodarczej i wewnętrznej w warunkach wysokiego napięcia politycznego. Poszczególne części administracji wysyłały odmienne sygnały zarówno do partnerów zagranicznych, jak i do własnego aparatu państwowego. Konflikt polityczny zaczął bezpośrednio wpływać na zdolność państwa do prowadzenia spójnych negocjacji dotyczących fundamentalnych środków rozwojowych.

Jeszcze wyraźniej problem quasi-autonomicznych resortów widoczny jest w relacjach między ministerstwami a spółkami Skarbu Państwa. W teorii spółki powinny stanowić instrument realizacji długoterminowych interesów państwa. W praktyce bardzo często stają się częścią układu wpływów politycznych powiązanych z konkretnymi resortami lub środowiskami partyjnymi. Powoduje to sytuację, w której różne części państwa prowadzą częściowo odrębne działania gospodarcze i inwestycyjne, mimo że formalnie tworzą jeden system.

Silosowość ma również wymiar informacyjny. W polskim państwie informacja bardzo często nie funkcjonuje jako wspólny zasób strategiczny, lecz jako instrument wzmacniania pozycji instytucjonalnej. Resorty gromadzą dane, ekspertyzy oraz wiedzę operacyjną, jednak często niechętnie dzielą się nimi z innymi częściami administracji, ponieważ kontrola nad informacją wzmacnia ich autonomię i pozycję negocjacyjną wobec innych instytucji. Przykład

tego zjawiska to np. ujawnione przez Najwyższą Izbę Kontroli niedostatki przepływu informacji w systemie zarządzania kryzysowego podczas nawałnic z 2017 r., kiedy raporty przekazywane kierownictwu państwa nie zawierały części kluczowych danych dotyczących skali zagrożenia, prognoz rozwoju sytuacji oraz podejmowanych działań, co utrudniało podejmowanie decyzji na szczeblu centralnym¹⁵.

W rezultacie państwo bardzo często nie posiada jednego wspólnego obrazu danej sytuacji, utrudniając jej analizę na poziomie strategicznym. Poszczególne resorty nierzadko operują na różnych danych, odmiennych założeniach oraz różnych horyzontach czasowych. Szczególnie niebezpieczne staje się to w sytuacjach kryzysowych wymagających szybkiej integracji informacji i koordynacji działań, czego dobrym przykładem jest pandemia COVID-19. Kryzys dotyczył jednocześnie systemu ochrony zdrowia, gospodarki, edukacji, cyfryzacji, finansów publicznych, rynku pracy oraz komunikacji społecznej. Tymczasem poszczególne części administracji bardzo często działały według własnych priorytetów instytucjonalnych. Konflikty między resortami zdrowia, edukacji, przedsiębiorczości czy finansów przekładały się bezpośrednio na niespójność decyzji państwowych, zmienność komunikacji oraz trudność w utrzymaniu stabilnego modelu zarządzania kryzysowego¹⁶.

Problem silosowości nie sprowadza się więc do samego podziału administracji na ministerstwa. Każde nowoczesne państwo posiada sektorowy podział kompetencji. Kluczowe znaczenie ma jednak zdolność integrowania ich działań wokół nadrzędnych celów państwowych. W Polsce resort bardzo często funkcjonuje przede wszystkim jako struktura chroniąca własną autonomię polityczną i instytucjonalną.

To właśnie dlatego polskie państwo sprawia jednocześnie wrażenie rozbudowanego i słabo zintegrowanego. Instytucji, strategii i programów nie brakuje. Znacznie trudniej natomiast zbudować mechanizm zdolny do trwałego łączenia ich w jeden kierunek działania. Im bardziej złożone stają się współczesne wyzwania, tym wyraźniej okazuje się, że największym ograniczeniem państwa nie jest brak pojedynczych kompetencji, lecz brak zdolności do ich skutecznego scalania.

2.2. Dlaczego WoG w Polsce jeszcze nie zaistniał

Pomimo powyższej litanii bolączek dot. działania instytucji, polskie państwo nie funkcjonuje w całkowitej próżni koordynacyjnej. Wręcz przeciwnie. W ostatnich latach administracja coraz częściej zaczęła posługiwać się językiem „koordynacji”, „zarządzania strategicznego”, „polityk przekrojowych” czy „podejścia horyzontalnego”. Powstały liczne komitety, zespoły międzyresortowe oraz struktury mające integrować działania państwa ponad granicami resortów¹⁷. Funkcjonują mechanizmy dotyczące cyberbezpieczeństwa, ochrony infrastruktury krytycznej, polityki migracyjnej, reagowania kryzysowego, wdrażania funduszy europejskich czy bezpieczeństwa żywnościowego¹⁸. Administracja coraz wyraźniej dostrzega, że współczesne wyzwania nie mieszczą się już w granicach pojedynczych ministerstw.

Mimo tego *Whole-of-Government* w praktyce nadal w Polsce nie zaistniał.

Źródłem tego stanu nie jest brak struktur koordynacyjnych, lecz fakt, że **państwo polskie stworzyło mechanizmy konsultowania polityk bez równoczesnego stworzenia mechanizmu integrowania realnej władzy wykonawczej**. Polska administracja potrafi dziś coraz skuteczniej organizować spotkania międzyresortowe i produkować dokumenty strategiczne. Znacznie słabsza pozostaje natomiast zdolność podporządkowywania działań różnych części państwa jednej nadrzędnej architekturze wykonawczej.

W praktyce państwo nadal działa przede wszystkim w formule autonomicznych sektorów administracyjnych, które współpracują ze sobą warunkowo i sytuacyjnie, lecz zachowują własne centra decyzyjne, własne priorytety oraz własne mechanizmy ochrony wpływów instytucjonalnych.

Kluczowym ograniczeniem pozostaje brak rzeczywistego centrum strategicznego państwa.

Formalnie funkcję tę powinien pełnić premier wraz z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. W praktyce jednak KPRM zazwyczaj działa przede wszystkim jako instrument bieżącego zarządzania politycznego. Priorytetem staje się

utrzymywanie stabilności większości parlamentarnej, zarządzanie napięciami koalicyjnymi, komunikacja polityczna oraz obsługa codziennego funkcjonowania rządu. Znacznie słabsza pozostaje zdolność prowadzenia trwałego arbitrażu strategicznego między resortami.

To właśnie dlatego wiele sporów międzyinstytucjonalnych pozostaje w praktyce nierozwiązywanych lub rozwiązywanych poprzez tymczasowe kompromisy polityczne zamiast trwałego podporządkowania działań jednej strategii państwowej.

Szczególnie wyraźnie było to widoczne podczas kryzysu zbożowego po rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie. Kryzys jednocześnie dotyczył polityki rolnej, handlu międzynarodowego, infrastruktury transportowej, relacji z Komisją Europejską, bezpieczeństwa politycznego państwa oraz wsparcia dla Ukrainy¹⁹. Poszczególne części administracji funkcjonowały jednak według różnych priorytetów czasowych i politycznych. Ministerstwo Rolnictwa pozostawało pod presją krajową i protestów rolniczych, infrastruktura kolejowa i portowa miała własne ograniczenia operacyjne, a polityka zagraniczna oraz bezpieczeństwa wymagały utrzymywania strategicznego wsparcia dla Ukrainy^{20 21}. Państwo długo nie było w stanie zbudować jednego zintegrowanego modelu zarządzania tą sytuacją, ponieważ poszczególne instytucje działały przede wszystkim w obrębie własnych mandatów sektorowych.

Podobny mechanizm widoczny był przy polityce dotyczącej rozwoju sieci 5G i bezpieczeństwa infrastruktury telekomunikacyjnej, która dotyczyła jednocześnie bezpieczeństwa narodowego, relacji ze Stanami Zjednoczonymi, konkurencji gospodarczej, inwestycji telekomunikacyjnych, prawa europejskiego oraz cyfryzacji państwa²². Różne części administracji bardzo długo operowały jednak według odmiennych priorytetów i różnych ocen ryzyka. Brak jednego silnego centrum integrującego kwestie bezpieczeństwa, technologii i gospodarki powodował wieloletnie przeciąganie decyzji oraz trudność w budowie stabilnego modelu regulacyjnego.

Wymienione przykłady obrazują fundamentalną cechę polskiego państwa: **administracja coraz lepiej rozpoznaje przekrojowy charakter współczesnych wyzwań, lecz nadal funkcjonuje w modelu, w którym realna odpowiedzialność pozostaje zamknięta w granicach poszczególnych resortów, co oznacza brak wspólnego mandatu państwowego**. Minister, urząd czy agencja odpowiadają przede wszystkim za własny obszar kompetencyjny, własne wskaźniki oraz własne ryzyka polityczne, poczucie odpowiedzialności za końcowy rezultat państwowo wykraczający poza granice konkretnej instytucji jest znacznie słabsze. Nawet projekty formalnie uznawane za strategiczne bardzo szybko rozpadają się więc na sektorowe interesy organizacyjne.

Mechanizm ten wzmacnia dodatkowo sposób funkcjonowania odpowiedzialności politycznej. W polskim systemie minister ponosi przede wszystkim odpowiedzialność za stabilność własnego obszaru oraz własnej pozycji politycznej, a instrumenty premiujące współodpowiedzialność za cele przekrojowe wymagające podporządkowania interesów sektorowych wspólnemu kierunkowi działania są znacznie słabsze.

W rezultacie struktury koordynacyjne bardzo często posiadają charakter miękkie. Mogą rekomendować, moderować spory, przygotowywać uzgodnienia lub tworzyć dokumenty strategiczne, lecz relatywnie rzadko dysponują instrumentami realnego wymuszania współpracy. Organ, który opóźnia projekt międzyresortowy lub blokuje decyzję, bardzo rzadko ponosi z tego tytułu rzeczywiste konsekwencje instytucjonalne.

To właśnie dlatego polskie państwo tworzy relatywnie dużo strategii przekrojowych, a znacznie mniej trwałych mechanizmów ich wykonania. Dokument strategiczny nie narusza bowiem realnej architektury władzy w administracji. Prawdziwe *Whole-of-Government* zaczyna się dopiero wtedy, gdy centrum państwa posiada zdolność podporządkowywania autonomii sektorowej jednej wspólnej trajektorii działania.

Polska nadal pozostaje od tego modelu daleko. Administracja coraz częściej używa języka integracji strategicznej, lecz rzeczywista architektura państwa pozostaje oparta na rozproszeniu odpowiedzialności, politycznej autonomii resortów oraz systemie, w którym współpraca jest negocjowana, a nie egzekwowana.

2.3. Pełnomocnicy rządu: rozwiązanie pomostowe, między koordynacją a fasadowością

Institucja pełnomocnika rządu jest jednym z najbardziej charakterystycznych przykładów prób obchodzenia ograniczeń klasycznego modelu resortowego w Polsce. Sam fakt jej coraz częstszego wykorzystywania pokazuje, że państwo zaczęło dostrzegać niewydolność administracji opartej wyłącznie na pionowych strukturach ministerialnych. Pełnomocnicy pojawiają się zazwyczaj tam, gdzie dane wyzwanie przekracza granice pojedynczego resortu i wymaga koordynacji przekrojowej: w obszarze energetyki jądrowej, infrastruktury strategicznej, cyberbezpieczeństwa, polityki demograficznej, społeczeństwa obywatelskiego czy bezpieczeństwa informacyjnego.

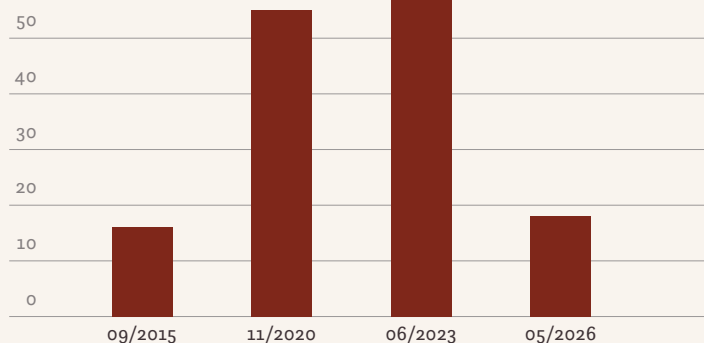
W teorii pełnomocnik ma pełnić rolę integratora państwowego. Jego zadaniem jest utrzymywanie

jednego kierunku działania ponad granicami ministerstw, koordynowanie procesów rozproszonych między różne instytucje oraz częściowe kompensowanie słabości centrum rządu wobec silosowości administracji²³. Institucja ta jest więc próbą stworzenia namiastki *Whole-of-Government* w państwie, którego podstawowa architektura organizacyjna nadal pozostaje głęboko resortowa.

W praktyce większość polskich modeli pełnomocników nie doprowadziła jednak do trwałego przełamania tej struktury.

Przez ostatnie lata nastąpiła wręcz wyraźna inflacja pełnomocników rządu. W różnych momentach ich liczba sięgała kilkudziesięciu jednocześnie funkcjonujących stanowisk^{24 25}. Samo

Liczba pełnomocników rządu (2015–2026)



Źródło: gov.pl/web/premier/pelnomocnicy-rzadu-i-prezesa-rm3

stanowisko zaczęło więc coraz częściej pełnić rolę instrumentu politycznego zarządzania administracją, a nie rzeczywistego mechanizmu integracji państwa. W części przypadków pełnomocnik stawał się sposobem na podniesienie rangi wybranego tematu bez równoczesnego wyposażenia go w realne narzędzia wykonawcze. W innych służył częściowo jako instrument równoważenia wpływów politycznych wewnątrz rządu.

To właśnie dlatego wiele stanowisk pełnomocników pozostawało w praktyce organizacyjnie pustych. Większość z nich nie posiadała własnych budżetów, autonomicznych struktur wykonawczych ani zdolności realnego wpływania na inne resorty. Koordynacja miała przede wszystkim charakter miękki: opierała się na uzgodnieniach, negocjacjach i wpływie politycznym, a nie na trwałym podporządkowaniu działań państwa wspólnej strukturze wykonawczej.

Źródłem tej słabości pozostaje sama konstrukcja ustrojowa funkcji pełnomocnika. Formalnie pełnomocnik działa w imieniu całego rządu i odpowiada przed premierem²⁶. Operacyjnie jednak najczęściej pozostaje sekretarzem lub podsekretarzem stanu osadzonym w konkretnym ministerstwie, korzystającym z jego aparatu administracyjnego oraz podlegającym jego kulturze organizacyjnej. W praktyce prowadzi to do trwałego napięcia: pełnomocnik ma reprezentować

interes całego państwa, ale funkcjonuje wewnątrz jednego resortowego silosu.

W efekcie większość pełnomocników bardzo szybko zostaje „wchłonięta” przez priorytety własnego ministerstwa. Zamiast przełamywać silosowość administracji, stają się jej częścią. Mechanizm ten szczególnie wyraźnie widoczny był w przypadku części pełnomocników zajmujących się politykami społecznymi lub cyfrowymi, gdzie funkcje koordynacyjne pozostawały silnie zależne od bieżących priorytetów konkretnego resortu oraz aktualnego układu politycznego.

Dobrym przykładem ograniczeń tego modelu był Pełnomocnik Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego. Do jego zadań należało przygotowanie i nadzór nad realizacją inwestycji, jednak sama konstrukcja instytucjonalna projektu opierała się na współdziałaniu licznych resortów, spółki celowej CPK oraz innych organów administracji publicznej²⁷. Oznaczało to, że skuteczność pełnomocnika zależała przede wszystkim od zdolności koordynowania działań różnych podmiotów, a nie od posiadania własnego, autonomicznego aparatu wykonawczego. Blisko dziesięć lat od powołania tej instytucji, właściwe prace nad CPK w dalszym ciągu się nie rozpoczęły.

Podobną sytuację obserwowano w przypadku Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Demograficznej. Choć urząd odpowiadał za przygotowanie Strategii Demograficznej oraz koordynację działań międzyresortowych, jego rola miała przede wszystkim charakter koordynacyjny i opiniodawczy²⁸. Kluczowe instrumenty polityki rodzinnej, mieszkaniowej, edukacyjnej czy rynku pracy pozostawały natomiast pod kontrolą poszczególnych ministerstw²⁹. W praktyce oznaczało to, że pełnomocnik odpowiadał za obszar przekrojowy, nie dysponując bezpośrednią kontrolą nad większością narzędzi niezbędnych do realizacji jego celów.

To właśnie pokazuje fundamentalne ograniczenie polskiego modelu koordynacyjnego: państwo próbuje de facto budować swój model WoG bez naruszania rzeczywistej architektury autonomii resortowej. Tworzone są nowe funkcje, komitety i stanowiska, ale nie dochodzi do realnej redystrybucji władzy wykonawczej wewnątrz administracji.

Kalendarium PEJ i pełnomocnika



Na tym tle szczególnie interesującym wyjątkiem pozostaje Pełnomocnik ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej. Model ten różni się od większości polskich konstrukcji pełnomocników przede wszystkim poziomem instytucjonalnego umocowania. Funkcja została wpisana do Prawa energetycznego poprzez nowelizację z 2015 roku³⁰, co nadało jej znacznie silniejszy status niż typowym stanowiskom koordynacyjnym tworzonemu wyłącznie decyzją polityczną. W praktyce oznaczało to częściowe uniezależnienie funkcji od

bieżących zmian organizacyjnych oraz większą odporność na klasyczne napięcia resortowe.

Kluczowe znaczenie miało również wyposażenie pełnomocnika w realny wpływ na nadzór nad strategicznymi inwestycjami infrastrukturalnymi oraz Polskimi Elektrowniami Jądrowymi³¹. To fundamentalnie odróżniało tę funkcję od większości innych modeli pełnomocników. W klasycznym polskim systemie koordynacja bardzo często odbywa się bez kontroli nad zasobami wykonawczymi. W tym przypadku nastąpiło częściowe połączenie koordynacji z realnym wpływem organizacyjnym i właścicielskim.

Istotne było również stworzenie bardziej trwałego centrum odpowiedzialności dla inwestycji funkcjonujących w perspektywie wieloletniej. Projekty infrastrukturalne i jądrowe wymagają ciągłości operacyjnej wykraczającej poza jedną kadencję parlamentarną. Klasyczna administracja resortowa bardzo często okazuje się zbyt niestabilna organizacyjnie do prowadzenia takich procesów. Konstrukcja pełnomocnika ds. strategicznej infrastruktury energetycznej częściowo zabezpieczyła ciągłość państwową poprzez stworzenie względnie trwałego ośrodka integrującego inwestycje, nadzór właścicielski oraz relacje między różnymi częściami administracji.

Powyższe nie oznacza oczywiście pełnego przewyciężenia silosowości państwa. Model ten nadal pozostaje zależny od jakości przywództwa politycznego oraz wsparcia centrum rządu. Pokazuje jednak bardzo wyraźnie, dlaczego większość polskich pełnomocników pozostaje nieskuteczna. **Funkcja koordynacyjna bez trwałego umocowania ustawowego, bez kontroli nad zasobami wykonawczymi oraz bez zdolności realnego przełamania autonomii resortowej bardzo szybko staje się jedynie elementem dekoracyjnym administracji.**

To właśnie odróżnia fasadową koordynację od częściowo funkcjonalnego *Whole-of-Government*. Państwo nie potrzebuje większej liczby stanowisk koordynacyjnych. Potrzebuje ono trwałych centrów odpowiedzialności wyposażonych w realne instrumenty integrowania polityk państwowych ponad granicami administracyjnych silosów.

2.4. Polska administracja a modele zagraniczne

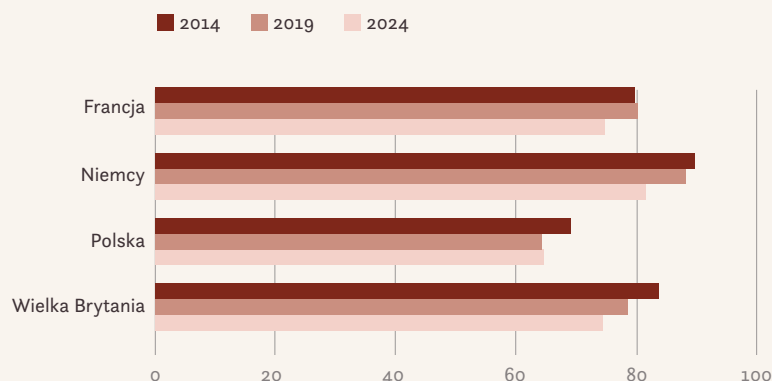
Słabość polskiego modelu koordynacji państwowej staje się szczególnie widoczna w porównaniu z państwami, które przez dekady rozwijały bardziej zintegrowane mechanizmy zarządzania strategicznego. Nie oznacza to prostej możliwości kopiowania zagranicznych rozwiązań instytucjonalnych. Każdy model wyrasta z odmiennej historii państwowości, kultury administracyjnej oraz struktury politycznej. Porównanie pokazuje jednak bardzo wyraźnie, że *Whole-of-Government* nie jest wyłącznie techniką zarządzania administracją, ale jest przede wszystkim efektem określonego rozumienia państwa oraz relacji między polityką a aparatem wykonawczym.

Mocno rozwinięty model integracji strategicznej posiada dziś Wielka Brytania. Brytyjski system przez dekady wykształcił bardzo silne centrum rządu zdolne do przekraczania autonomii resortowej. Kluczową rolę odgrywa tutaj Cabinet Office oraz Prime Minister's Office, które nie pełnią wyłącznie funkcji administracyjnej obsługi premiera³²⁻³³. Stanowią trwale centrum koordynacji strategicznej całego państwa. Ich siła nie wynika jedynie z formalnych kompetencji, lecz również z głęboko zakorzenionej kultury administracyjnej, w której służba cywilna funkcjonuje jako aparat państwowy, a nie jako przedłużenie bieżącej walki politycznej.

Brytyjski model opiera się na kilku elementach praktycznie nieobecnych w Polsce. Po pierwsze, istnieje silna tradycja trwałej, profesjonalnej administracji zdolnej do utrzymywania ciągłości państwowej mimo zmian politycznych³⁴. Po drugie, centrum rządu posiada realne instrumenty kontroli nad priorytetami resortów, w tym nad budżetami, planowaniem strategicznym oraz oceną wykonania³⁵. Po trzecie, kultura administracyjna premiuje rotację urzędników między resortami, co ogranicza silosowość i wzmacnia poczucie pracy dla całego państwa, a nie wyłącznie jednej instytucji³⁶.

Szczególnie istotny jest brytyjski model „*delivery*”, powstały z „*deliverology*” Michaela Barbera³⁷. Zauważono bowiem, że rządy częściej skupiają się na tworzeniu nowych polityk i strategii, a przykładają mniejszą wagę do monitorowania wdrażania reform. Metodologia „*deliverology*” miała za zadanie rozwiązać problemu luki realizacyjnej między nadrzędnymi celami politycznymi a ich mierzalnymi rezultatami poprzez stworzenie odpowiedniej jednostki ds. realizacji, ocenę wyników, nakreślenie strategii wdrażania zmian, monitorowanie oraz stworzenie nowej kultury administracyjnej w całym systemie³⁸.

„Skuteczność rządu” według Worldwide Governance Indicator



Źródło: worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access

Tak powstała pierwsza jednostka PMDU (*The Prime Minister's Delivery Unit*), utworzona w 2001 roku za rządów Tony'ego Blaira, stanowiąca przełom w podejściu brytyjskiego rządu do reformy administracji publicznej. Pomimo tego, że PMDU została formalnie zniesiona po zmianie władzy w 2010 roku, przywrócono ją w 2021 za rządów Borisa Johnsona³⁹. Dzisiaj PMDU funkcjonuje pod nadzorem Głównego Sekretarza Premiera⁴⁰.

W systemie brytyjskim państwo nie koncentruje się wyłącznie na produkowaniu strategii i dokumentów, lecz buduje mechanizmy monitorowania wykonania polityk publicznych na poziomie centrum rządu. Premier oraz Cabinet Office posiadają relatywnie wysoką zdolność egzekwowania realizacji priorytetów strategicznych przez poszczególne części administracji⁴¹. W Polsce mechanizm ten pozostaje bardzo słabo rozwinięty. Państwo potrafi tworzyć strategie, ale znacznie słabiej kontroluje ich wykonanie w skali całego aparatu administracyjnego.

Natomiast model niemiecki funkcjonuje według częściowo odmiennej logiki. Niemcy historycznie rozwinęły silne państwo resortowe oparte na zasadzie Ressortprinzip, zakładającej znaczną autonomię ministrów w obrębie własnych kompetencji^{42 43}. Jednocześnie jednak autonomia ta funkcjonuje wewnątrz bardzo silnej kultury instytucjonalnej oraz rozbudowanego systemu uzgodnień federalnych. Niemiecka administracja jest znacznie mniej scentralizowana niż brytyjska, ale jednocześnie znacznie bardziej stabilna organizacyjnie niż polska.

Kluczowe znaczenie ma tutaj trwałość aparatu państwowego oraz relatywnie niski poziom politycznej destabilizacji administracji po zmianach rządowych. Niemiecki urzędnik funkcjonuje przede wszystkim jako część trwałego państwa federalnego, a nie element bieżącego układu politycznego. Dzięki temu nawet przy dużej autonomii resortów państwo zachowuje znacznie wyższą zdolność utrzymywania ciągłości operacyjnej i strategicznej.

Niemcy posiadają również rozbudowaną kulturę koordynacji międzyresortowej opartej na silnych procedurach uzgodnieniowych oraz wysokim poziomie profesjonalizacji administracji. W Polsce uzgodnienia międzyresortowe bardzo często przyjmują charakter politycznych

negocjacji między autonomicznymi ośrodkami wpływu. W Niemczech większą rolę odgrywa technokratyczna kultura wypracowywania kompromisów wewnątrz trwałego aparatu państwowego.

Jeszcze inny charakter posiada model francuski. Francja historycznie rozwinęła jedno z najsilniejszych centrów państwowych w Europie. Kluczową rolę odgrywa tutaj tradycja *corps d'État* oraz silna administracja centralna skupiona wokół prezydenta, premiera i elitarnych struktur urzędniczych⁴⁴. Państwo francuskie posiada znacznie wyższą zdolność strategicznego integrowania polityk publicznych ponad granicami resortów niż Polska.

Szczególne znaczenie ma we Francji istnienie trwałych elit administracyjnych funkcjonujących ponad bieżącym konfliktem politycznym. Wysocy urzędnicy bardzo często rotują między administracją centralną, strategicznymi spółkami państwowymi, dyplomacją, regulatorami i sektorem prywatnym, zachowując jednak silną identyfikację z państwem jako całością. Przez dekady centralną rolę odgrywała tutaj *École nationale d'administration* (ENA), która nie była wyłącznie szkołą urzędniczą, lecz mechanizmem produkcji wspólnego języka państwowego, wspólnego rozumienia racji stanu oraz trwałych sieci relacji między administracją, polityką i strategicznymi sektorami gospodarki. Po likwidacji ENA funkcję tę częściowo przejął *Institut national du service public* (INSP), zachowując podstawową ideę budowy silnego korpusu państwowego zdolnego do funkcjonowania ponad bieżącym cyklem politycznym. Polski KSAP pozostaje pod tym względem instytucją o zupełnie innym ciężarze systemowym i nie pełni funkcji centralnego mechanizmu reprodukcji elit państwowych.

Równoległe ogromną rolę systemową we Francji odgrywają instytucje takie jak *Sciences Po* oraz *École normale supérieure* (ENS). *Sciences Po* historycznie stanowi jedno z głównych środowisk formowania elit politycznych, eksperckich i biznesowych Francji, wzmacniając sieci relacji między państwem, gospodarką i administracją. ENS pełni natomiast głębszą funkcję cywilizacyjną i intelektualną, reprodukując francuską kulturę państwową, republikańską ciągłość oraz przekonanie, że administracja jest nośnikiem trwania państwa, a nie jedynie technicznym aparatem zarządzania.

3

Państwo pod presją zewnętrzną

Wojna regulacyjna i asymetria wpływu

3.1. UE jako pole walki o interesy gospodarcze

Polska debata publiczna przez wiele lat opisywała Unię Europejską przede wszystkim jako projekt integracyjny oparty na wspólnych wartościach, jednolitym rynku oraz stopniowej harmonizacji interesów państw członkowskich. Taki sposób myślenia częściowo odpowiadał realiom wcześniejszego etapu integracji europejskiej, kiedy głównym celem pozostawało pogłębianie współzależności gospodarczej oraz stabilizacja polityczna kontynentu. Współczesna UE funkcjonuje jednak coraz częściej jako przestrzeń intensywnej konkurencji regulacyjnej, przemysłowej i technologicznej prowadzonej równoległe do formalnej współpracy politycznej.

Regulacje europejskie przestały być wyłącznie neutralnym instrumentem harmonizacji rynku, a coraz częściej stają się narzędziem kształtowania przewag gospodarczych. Służą ochronie własnych sektorów strategicznych oraz budowania długoterminowej pozycji konkurencyjnej państw członkowskich. W praktyce oznacza to, że proces legislacyjny UE coraz silniej przypomina pole wielowarstwowej walki o interesy ekonomiczne prowadzonej przez państwa, korporacje, grupy sektorowe oraz wyspecjalizowane środowiska lobbystyczne.

Państwa posiadające silniejsze zaplecze administracyjne, bardziej rozwinięte środowiska eksperckie oraz większą zdolność

długoterminowego wpływania na środowisko regulacyjne i proces jego tworzenia uzyskują w tym systemie znaczącą przewagę. **Kluczowe znaczenie ma bowiem nie tylko formalna siła głosu w Radzie UE, lecz przede wszystkim zdolność wpływania na kształt samych regulacji już na bardzo wczesnym etapie ich projektowania. To właśnie tam rozstrzygają się często fundamentalne kwestie dotyczące przyszłych kosztów transformacji, dopuszczalnych technologii, modeli wsparcia publicznego czy standardów przemysłowych.**

Szczególnie wyraźnie widać to w obszarze energetyki. Unijna transformacja energetyczna formalnie opiera się na wspólnych celach klimatycznych, lecz jej rzeczywiste skutki gospodarcze są bardzo nierównomierne. Państwa posiadające silny sektor jądrowy, rozwinięte technologie odnawialne lub własne kompetencje przemysłowe znacznie łatwiej adaptują się do nowych regulacji niż gospodarki oparte historycznie na innych modelach energetycznych. W praktyce regulacje klimatyczne coraz częściej wpływają nie tylko na redukcję emisji, lecz również na redystrybucję przewag przemysłowych wewnątrz UE.

Dobrym tego przykładem jest niemiecka polityka przemysłowo-energetyczna ostatnich dwóch dekad. Berlin przez lata skutecznie łączył rozwój

własnego sektora OZE, przemysłu technologii zielonych oraz wpływ na architekturę regulacyjną UE⁴⁵. W rezultacie część europejskich polityk klimatycznych była projektowana w sposób względnie kompatybilny z interesami niemieckiego modelu gospodarczego. Jest tak bowiem **państwa posiadające odmienną strukturę energetyczną, w tym Polska, znacznie częściej znajdowały się w pozycji dostosowawczej wobec regulacji współkształtowanych przez silniejsze gospodarki.**

Podobne procesy widoczne są w rolnictwie. Wspólna Polityka Rolna formalnie pozostaje jednym z najbardziej solidarnościowych instrumentów integracji europejskiej⁴⁶. Jednocześnie stanowi obszar niezwykle intensywnej walki o interesy narodowych sektorów rolnych. Państwa o silnym zapleczu rolniczym a jednocześnie o dużej zdolności wpływania na proces negocjacyjny skutecznie chronią własne modele produkcji czy systemy subsydiów. Kryzys związany z napływem ukraińskiego zboża pokazał bardzo wyraźnie, jak szybko europejska solidarność może zderzać się z narodową presją gospodarczą i polityczną⁴⁷.

Jeszcze bardziej widoczne jest to w polityce przemysłowej. W ostatnich latach UE coraz wyraźniej odchodzi od dogmatycznego modelu liberalizacji rynku w kierunku aktywnego wspierania wybranych sektorów strategicznych. Clean Industrial Deal, Net-Zero Industry Act, Critical Raw Materials Act czy mechanizmy pomocy publicznej pokazują, że Unia weszła w okres nowej polityki przemysłowej^{48 49 50}. Problem polega jednak na tym, że państwa dysponujące większym potencjałem fiskalnym oraz silniejszym aparatem administracyjnym są znacznie lepiej przygotowane do wykorzystywania tych instrumentów niż gospodarki peryferyjne lub półperyferyjne.

W praktyce oznacza to rosnącą asymetrię wewnątrz samej UE. Niemcy czy Francja są w stanie przeznaczać wielokrotnie większe środki na wsparcie własnych sektorów strategicznych, przyciąganie inwestycji technologicznych oraz ochronę własnych producentów. Państwa takie jak Polska funkcjonują natomiast w znacznie bardziej ograniczonym środowisku fiskalnym i administracyjnym, co utrudnia budowę własnych przewag przemysłowych w ramach tej samej architektury regulacyjnej.

Bardzo wyraźnie widoczne jest to również w obszarze technologii cyfrowych. UE coraz silniej reguluje AI, platformy cyfrowe, dane, cyberbezpieczeństwo czy infrastrukturę technologiczną⁵¹. Formalnie regulacje mają chronić użytkowników i wzmacniać europejską suwerenność cyfrową. Równocześnie jednak stają się instrumentem kształtowania rynku technologicznego oraz budowania przewag największych graczy posiadających odpowiedni kapitał regulacyjny, ekspercki i finansowy. Państwa o słabszym zapleczu technologicznym bardzo często pozostają przede wszystkim odbiorcami reguł tworzonych przez silniejsze gospodarki oraz największe korporacje technologiczne.

Interesującym przykładem wojny regulacyjnej pozostaje również sektor tytoniowy, który dobrze pokazuje, jak pozornie techniczne regulacje zdrowotne stają się elementem szerszej rywalizacji gospodarczej i fiskalnej. Polska należy do największych producentów wyrobów tytoniowych w UE, a cały sektor ma istotne znaczenie dla eksportu, zatrudnienia oraz dochodów budżetowych⁵². Równocześnie unijna polityka zdrowotna oraz działania WHO coraz silniej zastrzegają regulacje dotyczące nie tylko tradycyjnych papierosów, lecz również produktów nowej generacji, takich jak e-papierosy, podgrzewacze tytoniu czy saszetki nikotynowe^{53 54 55}.

Proces ten nie sprowadza się jednak wyłącznie do polityki zdrowia publicznego. W praktyce obejmuje również intensywny lobbying korporacyjny, konflikt o przyszły model rynku nikotynowego oraz konkurencję między różnymi segmentami przemysłu tytoniowego i farmaceutycznego. W takich warunkach państwo posiadające duży sektor produkcyjny potrzebuje spójnego stanowiska łączącego kwestie zdrowotne, fiskalne, przemysłowe i regulacyjne. Polska bardzo często pozostaje tu rozproszona między różnymi instytucjami i priorytetami, co ogranicza jej zdolność wpływania na kierunek europejskich i globalnych regulacji.

Podobne napięcia widoczne są w sektorze transportowym. Pakiet Mobilności bardzo wyraźnie pokazał, że wspólny rynek usług transportowych nie funkcjonuje w oderwaniu od interesów narodowych największych państw członkowskich⁵⁶. Polska, która zbudowała jedną z najsilniejszych branż transportowych w Europie, znalazła się w sporze regulacyjnym z państwami Europy Zachodniej próbującymi

ograniczyć konkurencyjność przewoźników z Europy Środkowej⁵⁷. Formalnie dyskusja dotyczyła warunków pracy kierowców oraz harmonizacji rynku, jednak w praktyce była również konfliktem o strukturę konkurencji wewnątrz europejskiego rynku transportowego.

To właśnie pokazuje fundamentalną zmianę charakteru UE. Integracja europejska coraz częściej funkcjonuje równoległe jako system współpracy i pole rywalizacji gospodarczej prowadzonej za pomocą regulacji, standardów,

polityk klimatycznych, instrumentów fiskalnych oraz technologii. W takich warunkach państwo o ograniczonej zdolności strategicznej bardzo łatwo staje się przede wszystkim odbiorcą zewnętrznie projektowanych reguł gry. Dla Polski powyższe oznacza to konieczność głębokiej zmiany sposobu myślenia o funkcjonowaniu w UE. Współczesna integracja europejska wymaga nie tylko zdolności implementowania regulacji, lecz przede wszystkim umiejętności aktywnego uczestnictwa w ich współtworzeniu.

3.2. Polska jako państwo podatne na zewnętrzne kształtowanie polityk

Jedną z najmniej dostrzeganych słabości współczesnego państwa polskiego pozostaje ograniczona zdolność filtrowania wpływów zewnętrznych oraz przekładania ich na jeden spójny interes państwowy. W warunkach głębokiej integracji europejskiej, zależności technologicznych, obecności międzynarodowego kapitału oraz silnego osadzenia w zachodnich strukturach bezpieczeństwa jest to zjawisko częściowo naturalne. Współczesne państwo nie funkcjonuje w izolacji. Różnica polega jednak na tym, czy potrafi ono świadomie zarządzać tymi wpływami, czy też stopniowo staje się przestrzenią, w której zewnętrzne interesy organizują politykę publiczną bardziej skutecznie niż własne centrum strategiczne.

W przypadku Polski bardzo często występuje właśnie drugi mechanizm.

Państwo polskie posiada relatywnie słabą zdolność budowania jednej nadrzędnej osi strategicznej, wokół której integrowane byłyby działania administracji, biznesu, regulatorów i polityki zagranicznej. W rezultacie poszczególne części aparatu państwowego funkcjonują w odmiennych środowiskach wpływu: unijnych, amerykańskich, branżowych, korporacyjnych, finansowych lub regulacyjnych. Same wpływy zewnętrzne nie są tutaj niczym nadzwyczajnym. Problem polega na tym, że państwo nie posiada wystarczająco silnego mechanizmu ich syntezy i podporządkowywania jednej definicji interesu narodowego.

W praktyce różne resorty, regulatorzy i instytucje publiczne często zaczynają operować według częściowo odmiennych map priorytetów. Organy administracyjne odpowiedzialne za cyfryzację mogą funkcjonować głównie w środowisku dużych firm technologicznych i regulacji unijnych. Instytucje odpowiedzialne za zdrowie publiczne pozostają pod silnym wpływem WHO i środowisk medycznych. Administracja gospodarcza reaguje na oczekiwania inwestorów zagranicznych i międzynarodowych grup przemysłowych. Każdy z tych impulsów może być racjonalny z perspektywy konkretnego sektora. W tym wszystkim państwo traci jednak zdolność integrowania ich w jedną spójną politykę strategiczną.

Szczególnie niebezpieczne staje się to w obszarach, w których regulacje międzynarodowe zaczynają bezpośrednio wpływać na strukturę gospodarki, przewagi konkurencyjne lub zdolności technologiczne państwa. Dobrym przykładem jest sektor cyfrowy. Polska przez lata relatywnie skutecznie rozwijała cyfryzację usług publicznych oraz infrastrukturę teleinformatyczną, ale znacznie słabiej budowała własne kompetencje platformowe czy chmurowe⁵⁸. W rezultacie debata regulacyjna dotycząca AI, danych, cyberbezpieczeństwa czy infrastruktury cyfrowej bardzo często odbywa się w ramach architektury projektowanej przede wszystkim przez największe państwa UE, Stany Zjednoczone oraz globalne korporacje technologiczne. Polska uczestniczy w tym procesie głównie jako

odbiorca standardów i regulacji, a znacznie rzadziej jako ich realny współtwórca.

Podobny mechanizm widoczny jest w sektorze zdrowia i farmacji. Pandemia COVID-19 bardzo wyraźnie pokazała skalę uzależnienia Europy, w tym Polski, od globalnych łańcuchów dostaw substancji czynnych, komponentów farmaceutycznych oraz sprzętu medycznego^{59 60}. Jednocześnie państwo polskie przez lata relatywnie słabo integrowało politykę zdrowotną z polityką przemysłową, bezpieczeństwa i odporności gospodarczej. W efekcie część strategicznych decyzji dotyczących rynku farmaceutycznego, refundacji, dopuszczania produktów czy standardów regulacyjnych zaczęła być coraz silniej determinowana przez międzynarodowe koncerny, regulacje europejskie oraz globalne instytucje zdrowotne, przy ograniczonej zdolności państwa do budowania własnej długoterminowej strategii bezpieczeństwa lekowego.

Jeszcze głębszy wymiar posiada kwestia samej produkcji ekspertyzy państwowej. Państwa o wysokiej sprawczości strategicznej dysponują rozbudowanym własnym zapleczem analitycznym: think tankami, szkołami administracji, instytutami badawczymi oraz środowiskami eksperckimi zdolnymi samodzielnie analizować skutki regulacji i projektować własne rozwiązania. Polska pozostaje pod tym względem państwem relatywnie słabym.

Słabość ta widoczna jest również w obszarze produkcji wiedzy relewantnej dla budowania wpływów państwa polskiego międzynarodowo, co stoi w kontraście np. rozwiązań niemieckich. Niemcy od dekad finansują rozbudowany system fundacji politycznych i instytutów eksperckich stanowiących ważne narzędzie obecności międzynarodowej państwa. Fundacje takie jak Konrad-Adenauer-Stiftung⁶¹ czy Friedrich-Ebert-Stiftung⁶² dysponują budżetami licznymi w setkach milionów euro rocznie i utrzymują sieć biur na całym świecie. Ich znaczenie nie wynika wyłącznie z publikowanych analiz. Przez lata działalności stają się częścią lokalnych środowisk opiniotwórczych i zdobywają dostęp do ludzi, którzy później uczestniczą w podejmowaniu decyzji. To rodzaj kapitału politycznego budowanego przez dekady, którego nie da się szybko odtworzyć.

Kontrast z Polską jest szczególnie widoczny w relacjach z Niemcami. To największy partner

handlowy Polski i państwo mające ogromny wpływ na kierunek polityki Unii Europejskiej. Jednocześnie działalność Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych w Berlinie opiera się w praktyce na jednoosobowym przedstawicielstwie (stan na czerwiec 2026 r.). Trudno oczekiwać, aby pojedynczy ekspert był w stanie zapewnić Polsce porównywalną obecność w niemieckiej debacie publicznej. Różnica nie wynika z jakości analiz ani kompetencji pracowników. Wynika z odmiennej skali inwestycji państwa w długoterminową obecność intelektualną poza własnymi granicami.

Mechanizm ten widoczny jest również w przypadku sektora tytoniowego, który pozostaje jednym z istotnych elementów polskiego przemysłu rolno-przetwórczego. Polska jest największym producentem wyrobów tytoniowych w Unii Europejskiej oraz jednym z najważniejszych ośrodków uprawy i przetwórstwa tytoniu na kontynencie⁶³. Jednocześnie znaczna część regulacji wpływających na funkcjonowanie tego sektora powstaje poza Polską, przede wszystkim w ramach procesów prowadzonych przez Światową Organizację Zdrowia oraz następnie rozwijanych na poziomie unijnym. Propozycje dotyczące ograniczeń produktowych, opakowań, aromatów czy nowych kategorii wyrobów są najczęściej analizowane przez pryzmat celów zdrowotnych, podczas gdy ich konsekwencje dla krajowej produkcji, zatrudnienia oraz wpływów podatkowych pozostają rozproszone pomiędzy różnymi instytucjami państwa. Brakuje natomiast trwałego mechanizmu pozwalającego na wcześniejsze zintegrowanie tych perspektyw i wypracowanie jednolitego stanowiska państwa. W rezultacie Polska często uczestniczy w debacie regulacyjnej przede wszystkim jako odbiorca rozwiązań projektowanych przez silniejszych aktorów instytucjonalnych, mimo że skutki gospodarcze tych decyzji mogą być dla niej większe niż dla wielu innych państw członkowskich.

W wielu obszarach administracja korzysta przede wszystkim z analiz, modeli regulacyjnych i języka debaty wypracowywanego przez instytucje zewnętrzne: Komisję Europejską, organizacje międzynarodowe, globalne firmy konsultingowe, zagraniczne kancelarie prawne czy międzynarodowe organizacje branżowe.

Oznacza to, że państwo coraz częściej funkcjonuje wewnątrz już wcześniej zdefiniowanych ram pojęciowych i regulacyjnych. Debata nie

dotyczy wtedy tego, jaki model rozwoju Polska chce realizować, lecz jak dostosować się do architektury projektowanej gdzie indziej. Państwo zaczyna stopniowo tracić zdolność samodzielnego definiowania własnych kategorii strategicznych.

To właśnie dlatego podatność na zewnętrzne kształtowanie polityk nie jest wyłącznie kwestią lobbingu czy presji międzynarodowej. Znacznie głębszy problem polega na słabości własnego centrum intelektualnego i strategicznego państwa. Jeżeli administracja nie posiada własnych wystarczająco silnych kompetencji analitycznych, długoterminowej pamięci instytucjonalnej oraz trwałych elit państwowych zdolnych

integrować różne wpływy wokół jednej wizji rozwoju, bardzo łatwo zaczyna funkcjonować głównie jako przestrzeń absorpcji zewnętrznych priorytetów.

W świecie rosnącej rywalizacji geopolitycznej i geoeconomicznej staje się to jednym z najważniejszych wyzwań dla państw średniej wielkości. Realna suwerenność coraz rzadziej polega dziś wyłącznie na formalnej niezależności politycznej. Coraz częściej oznacza zdolność państwa do samodzielnego filtrowania wpływów zewnętrznych oraz utrzymywania własnej trajektorii strategicznej mimo presji silniejszych aktorów. Polska nadal posiada w tym obszarze poważne ograniczenia strukturalne.

3.3. Gold-plating jako objaw słabości państwa

Charakterystycznym przejawem słabości strategicznej polskiego państwa jest zjawisko *gold-platingu*, czyli nadmiernej implementacji regulacji europejskich wykraczającej poza rzeczywiste wymogi prawa UE⁶⁴. Problem ten przez lata był w Polsce traktowany głównie jako kwestia techniczna lub legislacyjna. W rzeczywistości ma znacznie głębszy charakter i bardzo wiele mówi o sposobie funkcjonowania państwa, administracji oraz kultury decyzyjnej.

Gold-plating nie wynika bowiem wyłącznie z nadgorliwości urzędniczej, ale jest przede wszystkim objawem państwa o ograniczonej zdolności strategicznej, które znacznie lepiej radzi sobie z implementowaniem zewnętrznych regulacji niż z samodzielnym filtrowaniem ich skutków dla własnej gospodarki i własnych interesów.

W praktyce polska administracja bardzo często wdraża regulacje unijne w sposób bardziej restrykcyjny, bardziej rozbudowany oraz bardziej proceduralny niż wymaga tego sama UE⁶⁵. Dotyczy to zarówno kwestii środowiskowych, raportowych, compliance, jak i licznych wymogów administracyjnych nakładanych na przedsiębiorców, sektor finansowy czy inwestycje infrastrukturalne. Państwo stopniowo buduje coraz bardziej złożony system regulacyjny, który

generuje rosnące koszty transakcyjne i administracyjne bez proporcjonalnego wzrostu jakości państwa lub bezpieczeństwa regulacyjnego.

Szczególnie widoczne jest to w procesach inwestycyjnych⁶⁶. W wielu obszarach Polska nie tylko implementuje europejskie wymogi środowiskowe czy proceduralne, lecz dodatkowo obudowuje je własnymi warstwami administracyjnymi, dodatkowymi interpretacjami, rozszerzonymi obowiązkami dokumentacyjnymi oraz wielopoziomowym systemem uzgodnień. W rezultacie proces inwestycyjny staje się coraz bardziej czasochłonny, kosztowny i trudny do przewidzenia. Państwo formalnie zwiększa poziom kontroli proceduralnej, ale równocześnie osłabia własną zdolność realizacji strategicznych inwestycji.

Dobrym przykładem są także wieloletnie trudności związane z procedurami środowiskowymi i administracyjnymi przy inwestycjach infrastrukturalnych, gdzie często dochodzi do nakładania się wymogów unijnych, krajowych oraz dodatkowych interpretacji instytucjonalnych tworzonych już na poziomie administracji wykonawczej⁶⁷. W praktyce część procedur zaczyna funkcjonować bardziej jako mechanizm minimalizacji ryzyka urzędniczego niż racjonalnego zarządzania interesem publicznym.

Wartym przybliżenia problem można zaobserwować w procesie legislacyjnym dotyczącym rynku nowych wyrobów nikotynowych. Tzw. projekt UD213 przewidujący nowelizację ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych został przedstawiony w momencie, gdy Komisja Europejska prowadziła prace nad rewizją dyrektywy TPD⁶⁸. Krytycy projektu wskazują, że jednostronne wprowadzanie przez Polskę dodatkowych ograniczeń dotyczących e-papierosów, saszetek nikotynowych i innych nowych wyrobów nikotynowych może pozostawać w sprzeczności z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej⁶⁹. Szczególne kontrowersje budzi fakt, że w latach 2020–2024 państwo konsekwentnie budowało ramy regulacyjne i fiskalne dla tego segmentu rynku, czego zwieńczeniem było objęcie go akcyzą od 2025 r.⁷⁰, podczas gdy projekt UD213 zmierzał do wyeliminowania części produktów objętych wcześniej regulacją i opodatkowaniem. W efekcie dwa resorty realizują wobec tego samego rynku przeciwstawne cele polityczne. Tymczasem podobne zakazy wprowadzone wcześniej w Belgii, Francji i Holandii doprowadziły do wzrostu szarej strefy oraz przeniesienia części sprzedaży poza legalny obrót, co rodzi pytania zarówno o skuteczność regulacji, jak i o spójność długoterminowej polityki państwa.

Gold-plating bardzo wyraźnie widoczny jest również w obszarze raportowania i compliance dla przedsiębiorstw. Wiele polskich instytucji wdraża regulacje unijne w sposób skrajnie asekuracyjny, rozszerzając zakres obowiązków informacyjnych i proceduralnych ponad poziom rzeczywiście wymagany przez UE. Wynika to częściowo z kultury administracyjnej opartej na unikaniu odpowiedzialności. Urzędnik lub regulator znacznie rzadziej ponosi konsekwencje za nadmiar regulacji niż za potencjalny zarzut niewystarczającej implementacji prawa europejskiego.

To właśnie tutaj *gold-plating* ujawnia swój najgłębszy wymiar. Nadregulacja staje się substytutem realnej zdolności decyzyjnej państwa.

Państwo o wysokiej sprawczości strategicznej potrafi selektywnie implementować regulacje oraz świadomie oceniać ich skutki dla własnej

gospodarki i własnych przewag konkurencyjnych. Państwo słabsze instytucjonalnie zastępuje samodzielną ocenę mechanicznie rozbudowywanym systemem procedur, wymogów i zabezpieczeń formalnych. Rozbudowa regulacji daje administracji poczucie kontroli oraz bezpieczeństwa proceduralnego, nawet jeśli równocześnie osłabia konkurencyjność gospodarki i wydolność państwa.

Mechanizm ten dodatkowo wzmacnia strukturalna asymetria między Polską a największymi państwami UE. Państwa posiadające większe zasoby eksperckie w sektorze publicznym oraz bardziej rozwinięte środowiska biznesowe, sprzężone w dialogu z administracją, znacznie skuteczniej wpływają na sposób interpretacji i wdrażania regulacji europejskich. Polska znacznie częściej przyjmuje pozycję defensywną: koncentruje się na formalnie poprawnej implementacji, a nie na strategicznym zarządzaniu skutkami regulacji.

W efekcie państwo bardzo często samo zwiększa koszty funkcjonowania własnej gospodarki ponad poziom wynikający z samego prawa europejskiego. Szczególnie silnie odczuwają to sektory wymagające dużej intensywności inwestycyjnej, długiego horyzontu planowania oraz wysokiej przewidywalności regulacyjnej. Im bardziej złożony i niestabilny staje się system administracyjny, tym trudniej budować trwałe przewagi konkurencyjne wobec państw dysponujących bardziej selektywnym i strategicznie zarządzanym modelem regulacyjnym.

Gold-plating jest więc czymś znacznie większym niż problem legislacyjny. Stanowi objaw państwa, które utraciło częściowo zdolność odróżniania realnego interesu publicznego od proceduralnej nadprodukcji regulacyjnej. Państwa, które coraz częściej zastępuje strategiczne decyzje rozbudową formalnych zabezpieczeń administracyjnych.

W dłuższej perspektywie prowadzi to do stopniowej erozji konkurencyjności gospodarki, wydłużania procesów inwestycyjnych oraz osłabiania sprawczości samego państwa. Im bardziej regulacja staje się substytutem decyzji strategicznej, tym trudniej administracji funkcjonować w świecie wymagającym szybkości, selektywności i zdolności priorytetyzacji.

3.4. Zderzenie państwa proceduralnego z tempem XXI wieku

Jedną z najgłębszych zmian XXI wieku jest stopniowe załamywanie się klasycznej relacji między państwem a czasem. Przez większą część epoki nowoczesnej państwo było najszybszą i najlepiej zorganizowaną strukturą zdolną mobilizować zasoby, produkować decyzje oraz narzucać reguły działania gospodarce i społeczeństwu. Dziś coraz częściej sytuacja wygląda odwrotnie. Technologie, rynki finansowe, platformy cyfrowe, prywatne ekosystemy innowacji oraz globalne sieci produkcyjne działają szybciej niż aparat państwowy. W wielu obszarach państwo przestaje wyprzedzać rzeczywistość i zaczyna ją doganiać.

Polska znajduje się pod tym względem w szczególnie trudnym położeniu, ponieważ jej aparat administracyjny został ukształtowany przez kulturę działania opartą bardziej na kontroli formalnej niż na szybkości strategicznej. **Fundamentem systemu pozostaje przekonanie, że dobra decyzja to przede wszystkim decyzja proceduralnie zabezpieczona. Sukces administracyjny definiowany jest częściej przez brak błędu formalnego niż przez zdolność osiągnięcia rezultatu w odpowiednim czasie.** W praktyce prowadzi to do głęboko zakorzenionej kultury opóźniania decyzji do momentu uzyskania maksymalnie możliwego poziomu bezpieczeństwa proceduralnego.

Problem polega na tym, że współczesny świat coraz rzadziej pozwala na taki komfort czasowy. Najlepiej widać to w obszarze sztucznej inteligencji. Najważniejsze procesy rozwoju AI nie są dziś planowane przez państwa w klasycznym administracyjnym rytmie. Rozwijają je przede wszystkim prywatne ekosystemy technologiczne działające według logiki permanentnego eksperymentowania. Firmy technologiczne świadomie wdrażają rozwiązania niepełne, niedoskonałe i częściowo nieprzewidywalne, ponieważ zakładają, że przewaga powstaje dzięki szybkości iteracji. Błąd traktowany jest jako koszt rozwoju technologicznego, a nie jako zdarzenie wymagające całkowitego zatrzymania procesu. Tymczasem w Polsce rozwój hamowany jest między innymi arbitralnymi zmianami kadrowymi, uniemożliwiającymi rozwijanie i wdrażanie rozwiązań długofalowo⁷¹.

Takie podejście pozostaje niemal przeciwieństwem dominującej kultury administracyjnej w Polsce. Polskie państwo nadal funkcjonuje w modelu, w którym decyzja powinna zostać podjęta dopiero po możliwie pełnym rozpoznaniu ryzyka, przeprowadzeniu konsultacji, uzyskaniu uzgodnień oraz zabezpieczeniu odpowiedzialności instytucjonalnej. W świecie szybko zmieniających się technologii oznacza to często utratę samego momentu strategicznego. Państwo zaczyna działać dopiero wtedy, gdy rynek, technologia i globalne standardy zdążyły już przesunąć się dalej.

Różnica ta ma również bardzo silny wymiar kulturowy. W części państw anglosaskich oraz w środowiskach technologicznych istnieje głęboko zakorzenione przekonanie, że działanie w warunkach niepełnej informacji jest naturalnym elementem procesu strategicznego. Państwo, inwestor lub firma mogą popełnić błędy, ale kluczowe znaczenie ma zdolność szybkiej korekty kursu. W polskiej kulturze administracyjnej nadal silnie obecne pozostaje natomiast przekonanie, że decyzja błędna jest przede wszystkim źródłem ryzyka – w pierwszej kolejności osobistego, a dalej instytucjonalnego i politycznego. W efekcie aparat państwowy rozwija mechanizmy samoobrony oparte na spowalnianiu procesu decyzyjnego.

Bardzo dobrze widać to w relacji państwa do technologii dual-use. Współczesne przełomy technologiczne powstają dziś na styku rynku cywilnego i bezpieczeństwa państwa. Drony, systemy autonomiczne, analiza danych, cyberbezpieczeństwo czy technologie satelitarne rozwijane są równoległe dla zastosowań komercyjnych i wojskowych. Państwa skutecznie strategicznie coraz częściej budują elastyczne mechanizmy integracji sektora prywatnego z bezpieczeństwem narodowym. Granica między administracją, przemysłem obronnym, funduszami inwestycyjnymi i środowiskiem startupowym staje się płynna.

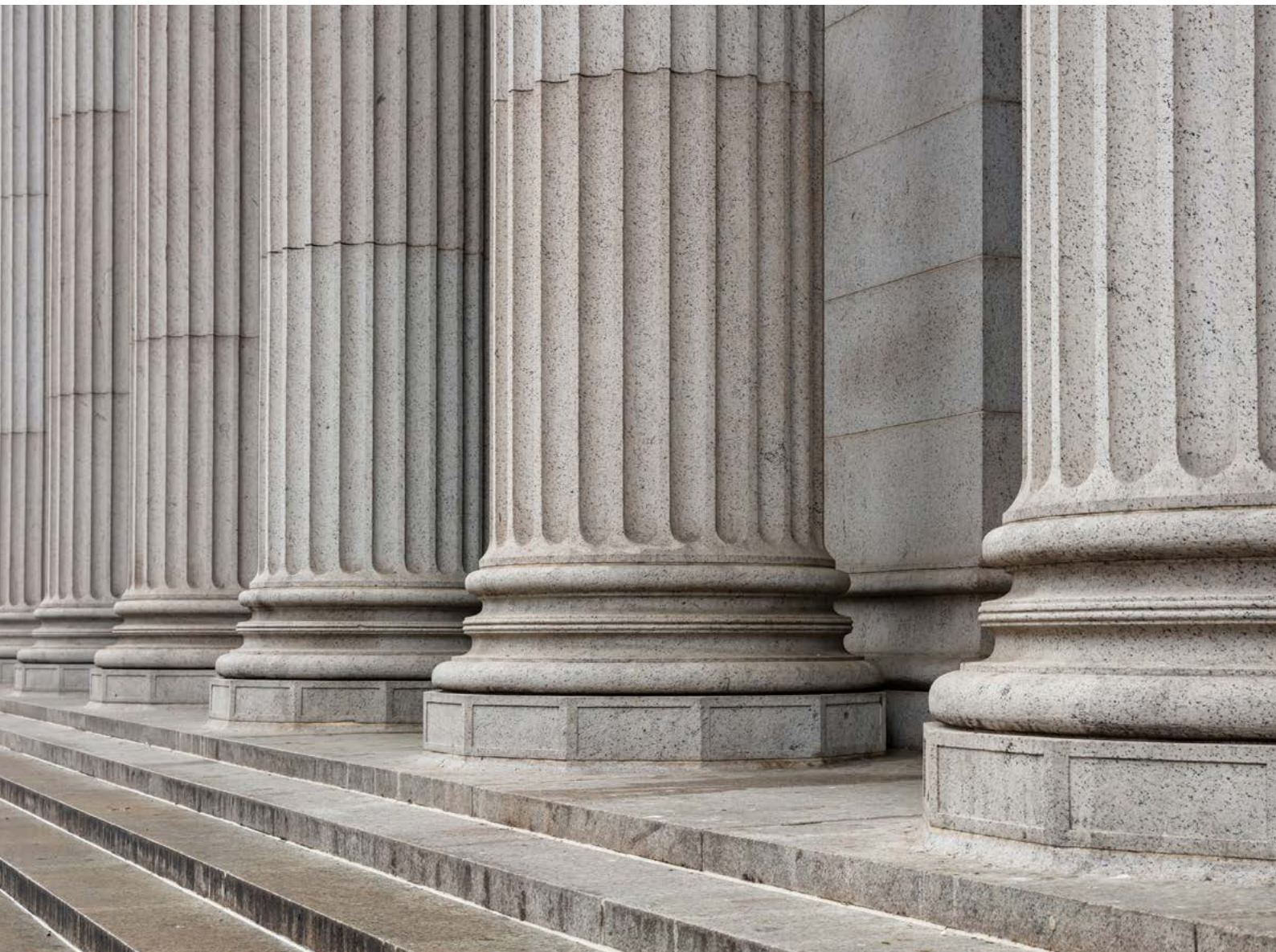
Polski aparat państwowy nadal działa natomiast według znacznie bardziej hierarchicznego i sektorowego modelu. Startup technologiczny, wojsko, regulator, uczelnia i administracja

funkcjonują często jako odrębne światy posiadające własne procedury, własny rytm działania i własną definicję ryzyka. Państwo ma więc trudność nie tylko z szybkim wdrażaniem nowych rozwiązań, lecz również z samym rozpoznaniem, które technologie uzyskają znaczenie strategiczne za kilka lat.

Wojna w Ukrainie bardzo wyraźnie pokazała konsekwencje tych różnic kulturowych i organizacyjnych. Ukraiński system bezpieczeństwa pod ogromną presją egzystencjalną został zmuszony do budowy znacznie bardziej elastycznego modelu współpracy między państwem a prywatnym sektorem technologicznym. Wiele rozwiązań dotyczących dronów, oprogramowania pola walki czy analizy danych rozwijano i wdrażano praktycznie równoległe⁷². Decyzja, testowanie i użycie operacyjne często następowały w bardzo krótkim czasie. Dla klasycznej administracji proceduralnej taki model byłby uznany za zbyt ryzykowny i niedostatecznie kontrolowany.

Właśnie tutaj ujawnia się fundamentalna różnica między państwem proceduralnym a państwem funkcjonującym w warunkach wysokiej konkurencji strategicznej. Państwo proceduralne zakłada, że najważniejsze jest ograniczenie ryzyka błędu. Państwo działające w warunkach przyspieszenia uznaje natomiast, że największym ryzykiem może stać się sama niezdolność do działania we właściwym momencie.

Polska administracja nadal znacznie lepiej radzi sobie z kontrolowaniem procedur niż z zarządzaniem czasem strategicznym. Tymczasem współczesna rywalizacja technologiczna coraz częściej premiuje nie państwa najbardziej formalnie uporządkowane, lecz te, które potrafią szybciej łączyć decyzję, kapitał, technologię i wykonanie operacyjne. W dobie AI i przyspieszenia geopolitycznego przewaga bardzo często powstaje właśnie w tej luce czasowej między rozpoznaniem zmiany a reakcją państwa.



4

Administracja 2.0

Nowa logika państwowości

4.1. Państwo jako system zintegrowany

Patrząc na powyżej omówione zagadnienia całościowo, największym wyzwaniem stojącym dziś przed państwem polskim nie jest wyłącznie poprawa efektywności administracji ani kolejna reforma instytucjonalna. Stawką staje się znacznie głębsza zmiana sposobu myślenia o samym państwie. Model oparty na autonomicznych resortach, sektorowym zarządzaniu politykami publicznymi oraz rozproszonej odpowiedzialności nie odpowiada realiom świata, w którym bezpieczeństwo, gospodarka, technologia, infrastruktura i polityka międzynarodowa zaczynają funkcjonować jako jeden wzajemnie przenikający się system.

W praktyce oznacza to konieczność odejścia od administracji rozumianej przede wszystkim jako zbiór instytucji zarządzających własnymi obszarami kompetencyjnymi. Państwo zdolne do działania musi funkcjonować jako organizm integrujący różne polityki, zasoby i centra decyzyjne wokół wspólnej trajektorii strategicznej. *Whole-of-Government* nie powinien być więc rozumiany wyłącznie jako technika koordynacji międzyresortowej. W rzeczywistości oznacza zmianę fundamentalnej logiki funkcjonowania państwa.

Kluczowe znaczenie ma tutaj odejście od modelu, w którym poszczególne instytucje odpowiadają przede wszystkim za ochronę własnych

kompetencji i wpływów organizacyjnych. Współczesne wyzwania strategiczne coraz rzadziej mieszczą się w granicach pojedynczych sektorów administracji. Polityka przemysłowa definiuje dziś bezpieczeństwo państwa. Technologie cyfrowe stają się częścią infrastruktury krytycznej. Logistyka, energetyka, cyberbezpieczeństwo i odporność społeczna zaczynają tworzyć jeden wspólny system bezpieczeństwa państwowego. Państwo działające nadal według dotychczasowej logiki resortowej stopniowo traci zdolność skutecznego reagowania na tego typu procesy.

Dlatego *Whole-of-Government* powinien być rozumiany przede wszystkim jako praktyka wspólnego działania państwa, a nie wyłącznie zbiór strategii lub procedur koordynacyjnych. Państwo zintegrowane nie polega na tym, że ministerstwa częściej się konsultują. Polega na stworzeniu sytuacji, w której różne części administracji działają według jednej wspólnej architektury strategicznej oraz wspólnej definicji interesu państwowego.

Fundamentalne znaczenie ma tutaj kwestia architektury decyzji. W klasycznym polskim modelu administracyjnym decyzje podejmowane są głównie w ramach autonomicznych pionów sektorowych. Każdy resort posiada własne cele, własny rytm działania, własne źródła ekspertyzy

i własną definicję ryzyka. W rezultacie państwo często reaguje fragmentarycznie nawet wtedy, gdy formalnie posiada odpowiednie zasoby i kompetencje. Model zintegrowany wymaga natomiast budowy trwałego centrum zdolnego łączyć politykę gospodarczą, bezpieczeństwo, technologię, inwestycje infrastrukturalne oraz politykę międzynarodową w jeden wspólny system priorytetów.

Bynajmniej nie oznacza to jednak konieczności pełnej centralizacji państwa. Nowoczesne *Whole-of-Government* nie polega na likwidowaniu specjalizacji resortowych ani zastępowaniu ich silnie scentralizowanym modelem zarządzania. Kluczowe znaczenie ma raczej stworzenie mechanizmów, które wymuszają współodpowiedzialność za rezultat państwowy wykraczający poza granice pojedynczej instytucji. Resort powinien nadal posiadać własne kompetencje sektorowe, ale nie może funkcjonować jak autonomiczne księstwo prowadzące własną politykę częściowo niezależnie od reszty aparatu państwowego.

W praktyce wymaga to również zmiany samej kultury administracyjnej. Polski system przez lata bazował przede wszystkim na ochronie kompetencji instytucjonalnych. Premiował minimalizowanie ryzyka politycznego oraz formą konsensualność proceduralną. Znacznie słabiej rozwinięta pozostaje kultura współodpowiedzialności za całość działania państwa.

Tymczasem państwo zintegrowane wymaga administracji zdolnej myśleć nie tylko kategoriami własnego resortu, lecz również skutkami decyzji dla całego systemu państwowego.

Szczególne znaczenie ma tutaj kwestia interesu państwowego. W wielu obszarach polska administracja nadal funkcjonuje bardziej jako system negocjacji między autonomicznymi instytucjami niż jako organizm podporządkowany jednej nadrzędnej racji strategicznej. *Whole-of-Government* wymusza natomiast dążenie do sytuacji, gdzie interes państwa posiada realne pierwszeństwo wobec interesów sektorowych, politycznych i instytucjonalnych. Nie może to jednak pozostać wyłącznie deklaracją polityczną, ale musi zostać osadzone w realnych mechanizmach budżetowych, organizacyjnych i decyzyjnych.

W praktyce oznacza to konieczność budowy silniejszego centrum strategicznego państwa zdolnego nie tylko koordynować działania administracji, lecz również egzekwować wspólne priorytety. Państwo zintegrowane wymaga zdolności arbitrażu ponad resortami, utrzymywania ciągłości strategicznej mimo zmian politycznych oraz budowy trwałej pamięci instytucjonalnej. Bez tego nawet najlepiej napisane strategie *Whole-of-Government* bardzo szybko stają się kolejną warstwą deklaracji funkcjonującą ponad niezmienioną strukturą silosowego państwa.

4.2. Centrum koordynacji strategicznej

Kluczowym podstawowym warunkiem budowy państwa zdolnego do działania jest stworzenie rzeczywistego centrum koordynacji strategicznej. Nie chodzi przy tym o kolejną warstwę administracyjną ani rozbudowę formalnych mechanizmów konsultacyjnych. Polska administracja posiada już dziś dużą liczbę struktur koordynacyjnych, zespołów międzyresortowych i dokumentów strategicznych. Fundamentalny problem polega na tym, że państwo nadal nie posiada trwałego ośrodka zdolnego integrować decyzje różnych części administracji wokół jednej długoterminowej trajektorii działania.

W praktyce oznacza to **konieczność odejścia od modelu, w którym Kancelaria Prezesa Rady Ministrów pełni przede wszystkim funkcję polityczno-organizacyjnej obsługi rządu.** Współczesna rzeczywistość wymaga znacznie silniejszego centrum zdolnego nie tylko zarządzać bieżącym funkcjonowaniem koalicji rządowej, lecz również utrzymywać ciągłość strategiczną państwa ponad rytmem codziennej polityki. Państwo coraz częściej potrzebuje instytucji działającej częściowo jak sztab strategiczny, a nie wyłącznie kancelaria administracyjna.

Kluczowe znaczenie ma tutaj realny mandat polityczny i organizacyjny. Centrum strategiczne nie może funkcjonować wyłącznie jako ciało opiniodawcze lub moderujące uzgodnienia między ministerstwami. Musi posiadać zdolność wymuszania współpracy, rozstrzygania sporów kompetencyjnych oraz podporządkowywania polityk sektorowych nadrzędnym priorytetom państwowym. Bez tego nawet najbardziej rozbudowane mechanizmy *Whole-of-Government* pozostaną w praktyce systemem miękkiej koordynacji zależnym od bieżącej dobrej woli poszczególnych resortów.

Centralną słabością obecnego modelu jest właśnie brak trwałego arbitrażu systemowego. W wielu obszarach państwo funkcjonuje dziś bardziej jako system negocjacji między autonomicznymi ośrodkami administracyjnymi niż jako organizm realizujący jedną wspólną strategię. Resort silniejszy politycznie lub organizacyjnie jest często w stanie skutecznie blokować rozwiązania niezgodne z jego interesem sektorowym nawet wtedy, gdy utrudnia to realizację szerszych celów państwowych. W rezultacie decyzje strategiczne bardzo często ulegają rozwodnieniu, opóźnieniu lub fragmentaryzacji. Resort silniejszy politycznie lub organizacyjnie jest często w stanie skutecznie blokować rozwiązania niezgodne z jego interesem sektorowym nawet wtedy, gdy utrudnia to realizację szerszych celów państwowych.

Dobrym przykładem powyższego stanowiła polityka dostosowania Polski do unijnego pakietu energetyczno-klimatycznego. Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że Ministerstwo Środowiska oraz ówczesne Ministerstwo Gospodarki przez lata nie wypracowały wspólnej strategii wobec sektorów objętych systemem handlu emisjami ETS⁷³. W efekcie wdrażanie niezbędnych regulacji opóźniało się, a przedsiębiorstwa funkcjonowały w warunkach niepewności prawnej. Z perspektywy poszczególnych resortów oznaczało to ochronę własnych priorytetów i kompetencji, jednak z perspektywy państwa prowadziło do osłabienia zdolności przygotowania gospodarki do zmian zachodzących na poziomie europejskim.

Centrum koordynacji strategicznej powinno pełnić właśnie funkcję trwałego arbitra ponad resortami. Jego zadaniem nie byłoby zastępowanie ministerstw w zarządzaniu sektorowym,

lecz integrowanie działań tam, gdzie wyzwania wykraczają poza granice pojedynczych kompetencji administracyjnych.

Szczególne znaczenie posiada również monitoring wykonania. Polska administracja relatywnie dobrze nauczyła się tworzyć strategie i mapy drogowe wdrażania programów. Znacznie słabiej rozwinięta pozostaje jej zdolność systematycznego monitorowania ich realizacji w całym aparacie państwowym. W praktyce wiele strategii po przyjęciu zaczyna funkcjonować głównie jako dokumenty deklaratywne, bez trwałego mechanizmu egzekwowania odpowiedzialności za wykonanie konkretnych celów.

Nowoczesne centrum strategiczne powinno więc posiadać zdolność stałego monitorowania postępów realizacji priorytetów państwowych, identyfikowania opóźnień, rozwiązywania blokad administracyjnych oraz utrzymywania presji wykonawczej na poszczególne części administracji. W modelu brytyjskim podobną funkcję częściowo pełniły mechanizmy *delivery units* działające przy centrum rządu⁷⁴. Ich zadaniem nie było zastępowanie ministerstw, lecz utrzymywanie ciągłej kontroli nad tym, czy strategiczne decyzje rzeczywiście przekładają się na wykonanie operacyjne.

Kluczowe znaczenie ma również osadzenie takiego centrum przy KPRM. Tylko struktura bezpośrednio powiązana z premierem posiada potencjalnie wystarczającą siłę polityczną do przełamania autonomii resortowej. Umieszczenie centrum strategicznego w pojedynczym ministerstwie bardzo szybko prowadziłoby do jego częściowego „wchłonięcia” przez logikę sektorową. Problem ten wielokrotnie pojawiał się już w polskiej administracji przy różnych próbach budowy struktur koordynacyjnych.

Jednocześnie centrum strategiczne nie może zostać sprowadzone wyłącznie do instrumentu bieżącej walki politycznej. Jeżeli stanie się kolejnym elementem rotującym całkowicie wraz ze zmianą rządu, bardzo szybko utraci zdolność budowy pamięci instytucjonalnej i długoterminowej ciągłości państwowej. Dlatego tak istotne znaczenie ma stworzenie trwałego zaplecza eksperckiego, analitycznego i administracyjnego funkcjonującego częściowo ponad rytmem bieżącego konfliktu politycznego.

W praktyce oznacza to konieczność budowy nowego typu centrum państwowego: bardziej strategicznego niż klasyczna kancelaria administracyjna, ale równocześnie bardziej trwałego niż typowy sztab polityczny. Instytucji zdolnej łączyć funkcje arbitrażu międzyresortowego, monitoringu wykonania, integracji strategicznej i produkcji długoterminowej refleksji państwowej.

Bez takiego centrum *Whole-of-Government* bardzo łatwo pozostanie jedynie deklaracją organizacyjną funkcjonującą ponad niezmienną strukturą silosowego państwa. W warunkach rosnącej konkurencji geopolitycznej, technologicznej i regulacyjnej zdolność szybkiego integrowania decyzji państwowych staje się jednak coraz bardziej podstawowym warunkiem realnej sprawczości państwowej.

4.3. Nowy model pełnomocników rządu

Jeżeli instytucja pełnomocnika ma stać się realnym instrumentem budowy *Whole-of-Government*, musi ona całkowicie odejść od dominującego dziś modelu miękkiej koordynacji. Dotychczas polscy pełnomocnicy bardzo często funkcjonowali jako polityczni moderatory uzgodnień między resortami, pozbawieni realnych narzędzi wpływu na wykonanie polityk państwowych. W rezultacie część tych funkcji sprowadzała się do organizowania spotkań, przygotowywania rekomendacji oraz monitorowania procesów, nad którymi pełnomocnik nie posiadał rzeczywistej kontroli operacyjnej.

Nowy model powinien opierać się na zupełnie innej filozofii działania. Pełnomocnik nie może być wyłącznie symbolicznym koordynatorem. Musi stać się czasowym centrum wykonawczym państwa dla wybranych obszarów strategicznych wymagających integracji ponad resortami. Oznacza to konieczność wyposażenia tej funkcji w realne instrumenty działania, a nie wyłącznie polityczny mandat.

Kluczowe znaczenie ma tutaj kwestia budżetu. W obecnym modelu większość pełnomocników pozostaje organizacyjnie zależna od ministerstw, ponieważ nie dysponuje własnymi zasobami finansowymi ani zdolnością samodzielnego finansowania działań przekrojowych. W praktyce oznacza to, że pełnomocnik może koordynować prace wyłącznie w takim zakresie, w jakim poszczególne resorty są gotowe dobrowolnie współpracować. Państwo nie tworzy więc realnego centrum integracji działań, lecz raczej platformę negocjacyjną między autonomicznymi instytucjami.

Nowy model wymaga częściowego odwrócenia tej logiki. W obszarach uznanych za strategiczne pełnomocnik powinien posiadać własny budżet projektowy umożliwiający finansowanie analiz, zespołów eksperckich, działań operacyjnych oraz projektów przekrojowych realizowanych ponad granicami resortów. Nie chodzi o budowę nowego ministerstwa, lecz o stworzenie instrumentu pozwalającego przełamywać klasyczny paraliż wynikający z rozproszenia kompetencji i zasobów.

Równie istotne jest odejście od klasycznej, sztywnej struktury administracyjnej na rzecz task forces budowanych wokół konkretnych problemów strategicznych. Współczesne wyzwania coraz rzadziej wymagają stałych hierarchicznych struktur działających według klasycznego podziału kompetencyjnego. Znacznie częściej potrzebują elastycznych zespołów integrujących administrację, sektor prywatny, ekspertów technologicznych, regulatorów oraz służb państwowych zebranych wokół jasno zdefiniowanego celu operacyjnego.

Dobrym przykładem mogą być technologie dual-use, bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej czy odporność cyfrowa państwa. W takich obszarach klasyczny podział między administracją gospodarczą, bezpieczeństwem, nauką i przemysłem bardzo szybko okazuje się sztuczny. Państwo potrzebuje struktur zdolnych działać przekrojowo i szybko integrować wiedzę oraz wykonanie operacyjne. Task forces powinny więc funkcjonować częściowo poza klasycznym rytmem administracyjnym, posiadając możliwość szybkiego uruchamiania kompetencji i zasobów z różnych części państwa.

Fundamentalne znaczenie ma również dostęp do danych. Jednym z największych ograniczeń polskiego państwa pozostaje głęboka fragmentacja informacyjna administracji. Poszczególne instytucje gromadzą ogromne ilości danych, lecz państwo bardzo często nie posiada zdolności ich efektywnej integracji i wykorzystania strategicznego. Informacja pozostaje rozproszona między resortami, regulatorami, spółkami państwowymi i instytucjami publicznymi, które traktują ją częściowo jako element własnej autonomii organizacyjnej.

Nowoczesny pełnomocnik powinien posiadać ustawowo zagwarantowaną zdolność dostępu do danych niezbędnych dla realizacji zadań przekrojowych. Bez tego koordynacja bardzo szybko staje się fasadowa. Państwo nie może skutecznie integrować polityk bezpieczeństwa, infrastruktury, technologii czy odporności gospodarczej bez możliwości budowy wspólnego obrazu sytuacyjnego obejmującego różne części administracji.

Kolejnym elementem wymagającym zmiany jest charakter wydawanych wytycznych. Obecny model bardzo często opiera się na rekomendacjach i uzgodnieniach pozbawionych realnej mocy wykonawczej. Resort lub instytucja publiczna mogą formalnie uczestniczyć w procesie koordynacyjnym, a jednocześnie w praktyce prowadzić własną autonomiczną politykę. Nowy model wymaga wprowadzenia mechanizmów umożliwiających wydawanie wiążących wytycznych w obszarach objętych mandatem pełnomocnika, szczególnie tam, gdzie chodzi o bezpieczeństwo państwa, odporność infrastrukturalną lub projekty o znaczeniu strategicznym.

Nie oznacza to oczywiście likwidacji odpowiedzialności resortowej. Kluczowe znaczenie ma jednak stworzenie sytuacji, w której państwo posiada realną zdolność podporządkowywania działań sektorowych nadrzędnym celom strategicznym. Bez tego *Whole-of-Government* pozostanie jedynie językiem administracyjnym pozbawionym rzeczywistego przełożenia na strukturę działania państwa.

Bardzo istotnym elementem nowego modelu powinna być również kadencyjność projektowa. Wiele współczesnych wyzwań strategicznych wymaga struktur czasowych budowanych wokół konkretnego celu: rozwoju określonej technologii, budowy infrastruktury, zwiększenia odporności państwa lub wdrożenia nowego systemu bezpieczeństwa. Klasyczna administracja ma tendencję do utrwalania struktur nawet wtedy, gdy pierwotny cel przestaje istnieć. W rezultacie państwo produkuje coraz większą liczbę trwałych instytucji o malejącej zdolności działania.

Nowoczesny model pełnomocników powinien działać inaczej. Struktura powinna być budowana wokół jasno określonego celu strategicznego, posiadać konkretny horyzont czasowy oraz podlegać regularnej ocenie efektywności. Po zakończeniu projektu część kompetencji mogłaby wracać do administracji sektorowej lub zostać przeniesiona do nowych struktur odpowiadających kolejnym priorytetom państwowym.

Taki model znacznie lepiej odpowiada charakterowi współczesnego środowiska strategicznego. Państwo coraz częściej potrzebuje bowiem nie wyłącznie trwałych hierarchicznych instytucji, lecz również elastycznych centrów zadaniowych zdolnych szybko integrować kompetencje, dane, finansowanie i wykonanie operacyjne wokół jasno określonych celów strategicznych.

4.4. Kadry jako infrastruktura strategiczna

Realna siła współczesnego państwa coraz częściej zależy nie od liczby instytucji, lecz od jakości ludzi zdolnych integrować wiedzę technologiczną, gospodarczą, regulacyjną i strategiczną w jeden spójny proces decyzyjny. W świecie AI, rywalizacji technologicznej, presji regulacyjnej i permanentnych kryzysów państwo funkcjonuje przede wszystkim jako system kompetencji. To właśnie kadry decydują dziś o tym, czy państwo potrafi rozumieć zmieniającą się rzeczywistość szybciej niż inni, negocjować własne interesy oraz utrzymywać zdolność działania mimo zmian politycznych i rosnącej złożoności otoczenia międzynarodowego.

Polska przez lata relatywnie dobrze rozwijała infrastrukturę materialną państwa, znacznie słabiej traktując jednak sam aparat administracyjny jako zasób strategiczny. W debacie publicznej administracja bardzo często przedstawiana była przede wszystkim jako źródło kosztów, biurokracji i ograniczeń. W rezultacie państwo stopniowo traciło zdolność przyciągania części najbardziej kompetentnych ludzi, szczególnie w obszarach wymagających wysokiej specjalizacji: technologii cyfrowych, cyberbezpieczeństwa, infrastruktury krytycznej, rynku kapitałowego, prawa europejskiego, AI czy polityki przemysłowej.

To właśnie w tym kontekście szczególnie trafny pozostaje bon mot Marka Belki: „Państwo tanie to państwo dziadowskie”⁷⁵. Problem polskiego państwa nie polega bowiem wyłącznie na poziomie wydatków, lecz na sposobie rozumienia inwestycji w zdolność instytucjonalną. Państwo bardzo często akceptuje sytuację, w której osoby odpowiedzialne za regulowanie strategicznych sektorów gospodarki, negocjowanie wielomiliardowych projektów lub projektowanie architektury bezpieczeństwa technologicznego zarabiają wielokrotnie mniej niż podmioty, które mają nadzorować lub z którymi prowadzą negocjacje. W praktyce prowadzi to do coraz większej asymetrii kompetencyjnej między państwem a globalnymi firmami technologicznymi, sektorem finansowym czy dużymi grupami lobbystycznymi.

Dlatego reforma administracji musi zacząć się od całkowitego odejścia od obecnego modelu

wynagrodzeń. Nie chodzi jednak o prostą logikę „podwyżek dla urzędników”. Państwo potrzebuje selektywnego systemu wynagrodzeń strategicznych skoncentrowanego na obszarach krytycznych dla bezpieczeństwa i konkurencyjności państwa. Ekspert od AI, specjalista od infrastruktury energetycznej, analityk cyberzagrożeń, negocjator regulacji europejskich czy specjalista od rynku półprzewodników nie mogą funkcjonować w tej samej siatce płacowej co klasyczne stanowiska administracyjne o niskiej ekspozycji strategicznej. Równość tabel płacowych bardzo często produkuje nierówność zdolności państwa.

Nowy model powinien opierać się na kilku filarach. Po pierwsze, **konieczne jest stworzenie korpusu ekspertów strategicznych wynagradzanych według odrębnych zasad, częściowo bardziej zbliżonych do rynku**. Po drugie, państwo powinno wprowadzić system premii projektowych za osiąganie realnych rezultatów, a nie wyłącznie za zajmowanie stanowiska. Po trzecie, potrzebne są czasowe kontrakty zadaniowe umożliwiające pozyskiwanie specjalistów z rynku, uczelni, think tanków lub sektora technologicznego do konkretnych projektów państwowych bez konieczności ich trwałego włączania ich w struktury urzędowe.

Równolegle konieczna jest **reforma dostępu do administracji**. Obecny model pozostaje relatywnie zamknięty, hierarchiczny i mało atrakcyjny dla ludzi posiadających doświadczenie międzynarodowe, technologiczne lub biznesowe. Państwo potrzebuje szybkich ścieżek wejścia dla ekspertów z obszarów strategicznych, szczególnie tam, gdzie administracja konkuruje z globalnym rynkiem o najbardziej kompetentnych ludzi. W praktyce oznacza to uproszczenie procedur rekrutacyjnych, większą elastyczność zatrudnienia oraz stworzenie możliwości czasowego zatrudnienia w administracji bez konieczności budowania kariery urzędniczej od początku.

Kluczowe znaczenie posiada również **mobility między sektorem publicznym i prywatnym**. Polska administracja nadal pozostaje pod tym względem kulturowo bardzo zamknięta.

Tymczasem współczesne państwo coraz bardziej potrzebuje ludzi rozumiejących równocześnie logikę rynku, technologii, regulacji i bezpieczeństwa. W państwach posiadających wysoką sprawczość strategiczną rotacja między administracją, biznesem, uczelniami, regulatorami i sektorem technologicznym jest znacznie bardziej naturalnym elementem funkcjonowania elit państwowych. Oczywiście wymaga to silnych mechanizmów ochrony przed konfliktem interesów: jawnych rejestrów, okresów karencji i przejrzystych zasad etycznych. Alternatywą nie jest jednak neutralność państwa, lecz jego rosnące oderwanie od realnych procesów technologicznych i gospodarczych.

Państwo potrzebuje jednak nie tylko kompetentnych specjalistów, lecz również elit zdolnych identyfikować i egzekwować strategiczne interesy kraju ponad podziałami politycznymi i rytmem kolejnych kadencji. Centralnym problemem polskiej administracji pozostaje brak trwałego środowiska państwowego posiadającego wspólne rozumienie długoterminowych interesów Polski niezależnie od bieżącej koniunktury politycznej. W efekcie część strategicznych projektów zmienia kierunek wraz ze zmianą rządu, a państwo ma trudność z utrzymaniem wieloletniej ciągłości negocjacyjnej, regulacyjnej i inwestycyjnej.

Dlatego szczególne znaczenie powinna mieć reforma KSAP. Szkoła ta nie może pozostać jedynie instytucją przygotowującą klasycznych urzędników administracyjnych. Powinna zostać przekształcona w centralną szkołę państwowości zdolną formować przyszłe elity strategiczne państwa. Wymaga to przede wszystkim radykalnego podniesienia poziomu selektywności. Egzaminów wstępnych powinny należeć do najtrudniejszych w kraju i sprawdzać nie tylko wiedzę formalną, lecz również zdolność analitycznego myślenia, rozumienia procesów międzynarodowych, kompetencje strategiczne oraz umiejętność działania w warunkach złożoności i presji decyzyjnej.

KSAP powinien również pełnić funkcję standaryzowania wiedzy i sposobu myślenia przyszłej elity urzędniczej. Państwo potrzebuje wspólnego rdzenia kompetencyjnego obejmującego bezpieczeństwo, gospodarkę, geopolitykę, technologie, finanse publiczne, politykę europejską, infrastrukturę krytyczną i zarządzanie kryzysowe. Obecnie polska administracja bardzo często produkuje specjalistów sektorowych posiadających

ograniczone rozumienie szerszej architektury państwa. Tymczasem współczesne wyzwania wymagają ludzi zdolnych integrować różne obszary polityki publicznej w jedną logikę strategiczną.

Dlatego absolwenci KSAP powinni przechodzić obowiązkowe rotacje między KPRM, resortami, regulatorami, placówkami zagranicznymi, spółkami strategicznymi i instytucjami bezpieczeństwa. Szkoła powinna budować nie tylko kompetencje administracyjne, lecz również wspólny kod państwowy: przekonanie, że administracja nie jest zbiorem odrębnych urzędów, lecz systemem odpowiedzialnym za długoterminową ciągłość państwa.

Równie istotna pozostaje ochrona kompetencji przed cyklem politycznym. Polska administracja nadal bardzo łatwo traci wiedzę wraz ze zmianą kierownictwa lub reorganizacją instytucji. W wielu obszarach pojedyncza zmiana polityczna prowadzi do rozpadu całych zespołów eksperckich i utraty pamięci instytucjonalnej budowanej przez lata. Państwo strategiczne musi natomiast chronić kompetencje podobnie jak chroni infrastrukturę krytyczną. W praktyce oznacza to tworzenie map kompetencji krytycznych, obowiązkowych procedur transferu wiedzy oraz specjalnego statusu dla części zespołów prowadzących wieloletnie projekty strategiczne.

Najgłębszy wymiar tej reformy dotyczy jednak prestiżu samego państwa. Administracja nie przyciągnie najlepszych ludzi wyłącznie wyższymi pensjami, jeśli służba publiczna nadal będzie postrzegana jako przestrzeń ograniczonej sprawczości, nadmiernej polityzacji i niskiego statusu społecznego. Państwo musi odbudować przekonanie, że praca publiczna może być jedną z najważniejszych form wpływu na przyszłość kraju. Oznacza to wyższe standardy, większą odpowiedzialność, lepsze wynagrodzenia w obszarach strategicznych, ale również stworzenie elitarnego etosu służby państwowej.

Kadry są dziś infrastrukturą strategiczną w sensie dosłownym. Państwo bez kompetentnych ludzi coraz szybciej traci zdolność samodzielnego rozumienia świata, negocjowania własnych interesów oraz utrzymywania przewag gospodarczych i technologicznych. W XXI wieku sprawczość państwowa coraz częściej zaczyna się właśnie od jakości ludzi zdolnych myśleć kategoriami całości państwa, a nie wyłącznie pojedynczego urzędu lub jednej kadencji politycznej.

4.5. Państwo zdolne do ochrony przewag technologicznych

Współczesna rywalizacja między państwami coraz rzadziej opiera się wyłącznie na klasycznych zasobach siły, takich jak wielkość armii, dostęp do surowców czy skala rynku wewnętrznego. Coraz większe znaczenie posiada zdolność państwa do rozwijania, utrzymywania i ochrony przewag technologicznych. Technologie stają się dziś jednocześnie narzędziem wzrostu gospodarczego, źródłem wpływu geopolitycznego oraz elementem bezpieczeństwa narodowego. Państwo, które nie potrafi identyfikować strategicznych technologii i budować wokół nich własnych zdolności przemysłowych, coraz szybciej uzależnia się od silniejszych ekosystemów technologicznych.

Polska nadal funkcjonuje pod tym względem w modelu częściowo post-transformacyjnym, w którym rozwój technologiczny traktowany był głównie jako efekt napływu kapitału zagranicznego, integracji z rynkiem europejskim oraz absorpcji zewnętrznych innowacji. Model ten przyniósł Polsce istotny wzrost gospodarczy, ale jednocześnie pozostawił państwo relatywnie słabe w obszarach wymagających budowy własnych zdolności strategicznych. Szczególnie wyraźnie widoczne jest to w technologiach dual-use, czyli rozwiązaniach posiadających równocześnie zastosowanie cywilne i wojskowe.

To właśnie w tym obszarze rozgrywa się dziś znaczna część globalnej konkurencji technologicznej. AI, półprzewodniki, technologie satelitarne, drony, cyberbezpieczeństwo, systemy autonomiczne czy infrastruktura chmurowa funkcjonują jednocześnie jako produkty komercyjne i elementy architektury bezpieczeństwa państwowego. Granica między polityką gospodarczą, przemysłową i bezpieczeństwem coraz bardziej się zaciera. Państwa skutecznie coraz aktywniej budują własne ekosystemy technologiczne zdolne integrować sektor prywatny, wojsko, administrację, uczelnie i kapitał wokół wspólnego celu rozwojowego.

Polska nadal posiada ograniczoną zdolność działania w tej logice. Państwo przez lata relatywnie słabo rozwijało mechanizmy współpracy między administracją, przemysłem obronnym, startupami technologicznymi i sektorem

finansowym. W praktyce wiele innowacyjnych firm funkcjonuje w oderwaniu od strategicznego myślenia państwa, a część administracji nadal postrzega sektor technologiczny głównie przez pryzmat klasycznych regulacji lub zamówień publicznych.

Tymczasem technologie strategiczne wymagają znacznie bardziej aktywnego modelu państwowości. Współczesne państwo nie może ograniczać się wyłącznie do roli regulatora rynku. Musi coraz częściej funkcjonować jako aktywny uczestnik budowy zdolności technologicznych: identyfikować obszary krytyczne, chronić kompetencje przemysłowe, wspierać skalowanie firm oraz integrować sektor prywatny z długoterminowymi potrzebami bezpieczeństwa i gospodarki.

Szczególne znaczenie posiada tutaj współpraca z przemysłem. Polska nadal bardzo często funkcjonuje w modelu relacyjnego dystansu między administracją a biznesem. Z jednej strony istnieje uzasadniona obawa przed klientelizmem i upolitycznieniem relacji gospodarczych. Z drugiej państwo bardzo często nie posiada realnych mechanizmów strategicznego dialogu z własnym sektorem technologicznym i przemysłowym. W rezultacie część najważniejszych procesów inwestycyjnych oraz technologicznych rozwija się bez trwałej integracji z długoterminowymi priorytetami państwa.

Państwa posiadające wysoką sprawczość strategiczną działają inaczej. W Stanach Zjednoczonych sektor obronny, fundusze venture capital, uczelnie technologiczne i administracja państwowa tworzą częściowo wspólny ekosystem innowacji⁷⁶. Izrael budował swoje przewagi technologiczne poprzez bardzo silne połączenie armii, startupów, kapitału i polityki państwowej⁷⁷. Francja i Korea Południowa aktywnie wspierały rozwój własnych kompetencji przemysłowych i technologicznych w obszarach uznanych za strategiczne⁷⁸.

Polska nadal posiada bardzo ograniczone mechanizmy ochrony strategicznych startupów i technologii. W praktyce część najbardziej perspektywicznych firm technologicznych bardzo

szybko staje przed wyborem między sprzedażą zagranicznemu kapitałowi a funkcjonowaniem w środowisku o ograniczonej zdolności skalowania. Państwo relatywnie słabo identyfikuje technologie, które mogą mieć znaczenie dla przyszłej pozycji gospodarczej i bezpieczeństwa kraju. Jeszcze słabiej rozwinięte pozostają instrumenty ich ochrony przed przedwczesnym przejściem lub odpływem kompetencji za granicę.

Nie chodzi przy tym o budowę modelu autarkicznego ani administracyjne blokowanie inwestycji zagranicznych. Państwo powinno jednak posiadać zdolność rozpoznawania technologii o znaczeniu strategicznym oraz instrumenty pozwalające utrzymywać kontrolę nad kluczowymi kompetencjami przemysłowymi i technologicznymi. Dotyczy to szczególnie obszarów takich jak AI, cyberbezpieczeństwo, technologie kosmiczne, infrastruktura cyfrowa, technologie energetyczne czy zaawansowane komponenty przemysłowe.

Kluczowe znaczenie posiada również zdolność inwestycyjna państwa. Polska nadal funkcjonuje częściowo w modelu, w którym administracja traktuje ryzyko inwestycyjne jako coś, czego należy przede wszystkim unikać. Tymczasem wiele współczesnych przewag technologicznych powstaje właśnie dzięki zdolności państwa do podejmowania ryzyka w obszarach o wysokiej niepewności technologicznej. Najważniejsze przełomy technologiczne ostatnich dekad bardzo często rozwijały się dzięki aktywnej roli

państwa jako inwestora, zamawiającego lub gwaranta rynku.

Państwo zdolne do ochrony przewag technologicznych musi więc posiadać własne instrumenty kapitałowe zdolne wspierać rozwój technologii strategicznych w długim horyzoncie czasowym. Dotyczy to zarówno funduszy wspierających skalowanie startupów, jak i instrumentów pozwalających utrzymywać krajową kontrolę nad kluczowymi technologiami. Obecny model, w którym państwo bardzo często pojawia się dopiero na końcu procesu technologicznego jako regulator lub grantodawca, staje się coraz mniej adekwatny wobec skali globalnej konkurencji technologicznej.

Najgłębszy problem ma jednak charakter mentalny. Polska nadal relatywnie słabo myśli o technologii jako o narzędziu suwerenności strategicznej. W debacie publicznej technologie bardzo często traktowane są głównie jako element modernizacji gospodarczej lub cyfryzacji usług. Tymczasem w XXI wieku zdolność budowy własnych kompetencji technologicznych staje się coraz bardziej fundamentalnym elementem bezpieczeństwa państwa, jego pozycji negocjacyjnej oraz możliwości utrzymywania długoterminowej konkurencyjności.

Państwo zdolne do działania musi więc nauczyć się patrzeć na technologię nie wyłącznie jako na sektor gospodarki, lecz jako na jeden z głównych filarów współczesnej sprawczości strategicznej.

4.6. Administracja zdolna do wyprzedzania wypadków

Polskie państwo nadal funkcjonuje głównie w rytmie bieżącego zarządzania: odpowiedzi na kryzysy medialne, presję polityczną, napięcia społeczne, wymogi regulacyjne lub zdarzenia zewnętrzne. **Znacznie słabiej rozwinięta pozostaje zdolność systematycznego analizowania procesów, które dopiero za kilka lub kilkanaście lat zaczną radykalnie wpływać na bezpieczeństwo, gospodarkę i strukturę państwa. W praktyce administracja bardzo często działa w trybie opóźnionej adaptacji. Państwo rozpoznaje strategiczne znaczenie**

danego procesu dopiero wtedy, gdy koszty braku przygotowania stają się już widoczne.

Przykład sztucznej inteligencji bardzo dobrze ilustruje ten problem. Przez lata sztuczna inteligencja funkcjonowała w Polsce głównie jako temat środowisk technologicznych, startupowych i akademickich. Tymczasem największe państwa już wtedy zaczęły traktować ją jako instrument przewagi gospodarczej, wywiadowczej, militarnej i regulacyjnej. Dopiero gdy Komisja Europejska rozpoczęła prace nad AI Act,

a globalne firmy zaczęły integrować generatywną AI z podstawowymi usługami cyfrowymi, administracja zaczęła szerzej dostrzegać skalę transformacji. Państwo znalazło się więc ponownie w pozycji reaktywnej: odpowiadającej na proces ukształtowany gdzie indziej.

Problem polega na tym, że współczesne procesy technologiczne rozwijają się szybciej niż klasyczny cykl administracyjny. W obszarach takich jak sztuczna inteligencja, komputery kwantowe, technologie biologiczne, cyberbezpieczeństwo czy automatyzacja przemysłu państwo nie może ograniczać się do klasycznej obserwacji rynku. Musi budować własne zdolności analityczne pozwalające identyfikować technologie, które za kilka lat mogą zmienić strukturę przewag gospodarczych, rynku pracy lub bezpieczeństwa państwa.

Wymaga to **stworzenia trwałego systemu foresightu strategicznego osadzonego bezpośrednio przy centrum koordynacji państwa**. Nie chodzi jednak o kolejne raporty prognostyczne przygotowywane raz na kilka lat. Polska administracja już dziś produkuje dużą liczbę strategii i analiz, które bardzo często nie przekładają się na realne decyzje inwestycyjne, regulacyjne ani organizacyjne. Foresight musi stać się częścią codziennego procesu decyzyjnego państwa.

Przykładowo, administracja powinna posiadać zdolność regularnego modelowania wpływu AI na rynek pracy w poszczególnych sektorach gospodarki, skutków automatyzacji dla systemu podatkowego, ryzyk koncentracji infrastruktury chmurowej czy konsekwencji uzależnienia od zagranicznych modeli językowych dla bezpieczeństwa informacyjnego państwa. Obecnie tego typu analizy prowadzone są w Polsce fragmentarycznie, często w izolacji od siebie i bez trwałego przełożenia na politykę państwową.

Podobny problem dotyczy demografii. Polska od wielu lat posiada bardzo dokładne dane pokazujące skalę nadchodzącego kryzysu demograficznego, starzenia się społeczeństwa i spadku liczby osób aktywnych zawodowo. Mimo to państwo przez długi czas nie traktowało tych procesów jako centralnego problemu strategicznego wpływającego równocześnie na obronność, finanse publiczne, rynek pracy, system ochrony zdrowia i konkurencyjność gospodarki. Administracja posiadała informacje, ale

nie przekształcała ich w zintegrowane scenariusze strategiczne.

To właśnie tutaj kluczowe znaczenie zaczyna mieć analiza systemowa. Współczesne państwo coraz rzadziej może analizować pojedyncze polityki w izolacji od innych sektorów. Rozwój AI wpływa jednocześnie na edukację, rynek pracy, bezpieczeństwo, energetykę i konkurencyjność przemysłu. Kryzys demograficzny oddziałuje równolegle na zdolności wojskowe, finanse publiczne i strukturę infrastruktury społecznej. **Państwo potrzebuje więc zdolności analizowania zależności między sektorami, a nie wyłącznie optymalizowania pojedynczych polityk resortowych.**

Administracja zdolna do wyprzedzania wypadków musi również znacznie szerzej wykorzystywać scenariusze strategiczne. Polska nadal relatywnie rzadko prowadzi realistyczne ćwiczenia obejmujące nie tylko klasyczne zagrożenia militarne, lecz również scenariusze technologiczne, infrastrukturalne i gospodarcze. Tymczasem państwa o wysokiej kulturze strategicznej regularnie symulują kryzysy dotyczące cyberataków na infrastrukturę finansową, załamania łańcuchów dostaw półprzewodników, awarii systemów satelitarnych czy destabilizacji sieci energetycznych przez ataki przeprowadzone za pomocą sztucznej inteligencji ⁷⁹.

Ćwiczenia scenariuszowe nie powinny być przy tym traktowane jako ćwiczenie akademickie. Ich celem musi być wymuszanie konkretnych zmian organizacyjnych i regulacyjnych. Państwo powinno regularnie testować, które instytucje posiadają zdolność działania w warunkach utraty danych, zakłócenia komunikacji, awarii infrastruktury cyfrowej lub gwałtownej destabilizacji rynku. Obecnie polska administracja nadal stosunkowo rzadko funkcjonuje w logice ciągłego testowania odporności systemowej.

Sztuczna inteligencja, jako instrument zwiększania zdolności analitycznych państwa, zacznie także odgrywać kluczową rolę. Współczesne administracje zaczynają wykorzystywać modele AI do analizy danych gospodarczych, wykrywania anomalii infrastrukturalnych, monitorowania procesów regulacyjnych, prognozowania ryzyk oraz wspierania decyzji operacyjnych. Polska nadal znajduje się tutaj na relatywnie wczesnym

etapie. Państwo posiada ogromne zasoby danych, ale nadal bardzo ograniczoną zdolność ich strategicznej integracji.

Bez tego administracja będzie coraz bardziej przegrywać poznawczo z podmiotami prywatnymi. Globalne firmy technologiczne już dziś dysponują często lepszą zdolnością modelowania zachowań społecznych, trendów gospodarczych i przepływów danych niż wiele państw narodowych. To fundamentalnie zmienia relację między państwem a rynkiem. Państwo, które nie rozwija własnych zdolności analitycznych

i prognostycznych, stopniowo traci możliwość samodzielnego definiowania polityki strategicznej.

Administracja zdolna do wyprzedzania nie oznacza więc administracji „bardziej innowacyjnej” w marketingowym sensie tego słowa. Oznacza państwo zdolne wcześniej niż inni rozpoznawać procesy, które zmieniają strukturę bezpieczeństwa, gospodarki i technologii. W świecie przyspieszenia przewagę coraz częściej uzyskują bowiem nie ci, którzy reagują szybciej na kryzys, lecz ci, którzy wcześniej dostrzegają, że nadchodzi.

5

Ciągłość państwa

Mechanizmy odporności instytucjonalnej

5.1. Transfer wiedzy

Kluczowym i jednym z najmniej widocznych, a zarazem najbardziej kosztownych problemów polskiego państwa pozostaje chroniczna utrata wiedzy instytucjonalnej. Administracja bardzo często funkcjonuje tak, jakby każda zmiana kierownictwa, reorganizacja resortu lub zmiana polityczna oznaczała konieczność częściowego rozpoczynania procesu państwowego od nowa. Dotyczy to zarówno projektów infrastrukturalnych, negocjacji międzynarodowych, procesów regulacyjnych, jak i relacji z partnerami zagranicznymi czy sektorem prywatnym.

Państwo relatywnie słabo utrwała własną pamięć operacyjną, a ogromna część wiedzy pozostaje rozproszona i spersonalizowana. Kluczowe informacje dotyczące przebiegu negocjacji, wcześniejszych sporów regulacyjnych, relacji instytucjonalnych, przyczyn podjęcia określonych decyzji czy ryzyk politycznych bardzo często znajdują się głównie w pamięci pojedynczych urzędników lub niewielkich zespołów. Gdy dochodzi do ich odejścia, zmiany politycznej lub reorganizacji administracji, państwo traci nie tylko ludzi, lecz również znaczną część zdolności rozumienia wcześniejszych procesów decyzyjnych.

Szczególnie wyraźnie widoczne jest to przy projektach wieloletnich. Inwestycje infrastrukturalne, negocjacje europejskie, programy technologiczne czy projekty energetyczne wymagają

wieloletniej ciągłości. Tymczasem polski aparat administracyjny nadal relatywnie słabo radzi sobie z systemowym przekazywaniem wiedzy między kolejnymi zespołami i kierownictwami. Zmiana polityczna bardzo często prowadzi nie tylko do wymiany kadr, lecz również do częściowej utraty pamięci o wcześniejszych decyzjach czy przebiegu negocjacji.

Dlatego państwo potrzebuje obowiązkowych procedur transferu wiedzy przy zmianie kierownictwa administracyjnego i politycznego. Przekazanie wiedzy nie może być dłużej nieformalnym procesem zależnym od dobrej woli odchodzących urzędników. W obszarach strategicznych powinno stać się formalnym obowiązkiem instytucjonalnym obejmującym przekazanie stanu projektów, głównych ryzyk, relacji międzynarodowych, zobowiązań negocjacyjnych, sporów regulacyjnych oraz kluczowych punktów decyzyjnych.

Szczególne znaczenie powinny posiadać standaryzowane handovery dla strategicznych projektów państwa po wygranych wyborach przez nową koalicję polityczną. Każdy duży projekt infrastrukturalny, technologiczny, energetyczny lub bezpieczeństwa powinien posiadać obowiązkową dokumentację operacyjną aktualizowaną w sposób ciągły i umożliwiającą szybkie przejście projektu przez nowe kierownictwo bez

utrąty wiedzy instytucjonalnej. Obecnie bardzo często państwo zmuszone jest odtwarzać część informacji poprzez nieformalne relacje lub wielomiesięczne rekonstruowanie wcześniejszych decyzji.

Kluczowe znaczenie posiada również archiwizacja samego procesu decyzyjnego. Polska administracja relatywnie dobrze archiwizuje dokumenty formalne, znacznie słabiej natomiast utrwała kontekst strategiczny podejmowanych decyzji. W praktyce po kilku latach bardzo często trudno odtworzyć, dlaczego państwo przyjęło określone stanowisko negocjacyjne, jakie ryzyka były wcześniej identyfikowane lub które rozwiązania zostały odrzucone i z jakich powodów. Państwo traci więc zdolność uczenia się na własnych doświadczeniach.

Dlatego „*lessons learned*” powinny stać się obowiązkowym elementem wszystkich dużych projektów państwowych. Po zakończeniu kluczowych negocjacji, kryzysów, projektów infrastrukturalnych czy reform administracyjnych państwo powinno systemowo analizować nie tylko rezultaty, lecz również błędy organizacyjne, opóźnienia, konflikty kompetencyjne oraz źródła sukcesów i porażek. Obecnie taka kultura uczenia się instytucjonalnego pozostaje w Polsce relatywnie słabo rozwinięta. Administracja znacznie częściej koncentruje się na bieżącym zarządzaniu niż na budowie trwałej pamięci operacyjnej.

Równie istotne pozostaje ograniczenie uzależnienia państwa od wiedzy pojedynczych osób. W wielu obszarach administracja nadal funkcjonuje dzięki nieformalnym kompetencjom konkretnych urzędników posiadających unikalne relacje, wiedzę negocjacyjną lub doświadczenie sektorowe. Problem pojawia się wtedy, gdy odejście jednej osoby prowadzi do częściowego paraliżu procesu lub utraty zdolności operacyjnej całej instytucji. Państwo strategiczne nie może opierać swojej pamięci na indywidualnych archiwach i kontaktach personalnych.

Szczególne znaczenie posiada tutaj transfer wiedzy między administracją, regulatorami, spółkami strategicznymi i instytucjami bezpieczeństwa. Współczesne państwo coraz częściej działa jako sieć powiązanych organizmów, a nie wyłącznie klasyczna administracja resortowa. Tymczasem przepływ wiedzy między tymi

strukturami nadal pozostaje w Polsce ograniczony i silnie sfragmentaryzowany. Informacje bardzo często zatrzymują się wewnątrz pojedynczych instytucji zamiast budować wspólną pamięć państwową.

Nowoczesne państwo powinno również znacznie szerzej wykorzystywać narzędzia cyfrowe i AI do organizacji wiedzy instytucjonalnej. Administracja posiada ogromne zasoby dokumentów, analiz, danych i doświadczeń operacyjnych, ale nadal relatywnie słabo integruje je w jeden funkcjonalny system pamięci państwowej. Rozwój sztucznej inteligencji stwarza możliwość budowy zaawansowanych repozytoriów wiedzy zdolnych nie tylko archiwizować informacje, lecz również identyfikować zależności między projektami, negocjacjami i decyzjami podejmowanymi w różnych częściach administracji.

Państwo powinno więc rozwijać własne bezpieczne systemy wiedzy instytucjonalnej integrujące dane z różnych części administracji. Szczególnie istotne staje się to w obszarach infrastruktury krytycznej, bezpieczeństwa technologicznego, energetyki, regulacji europejskich i projektów dual-use. Obecnie znaczna część pamięci operacyjnej pozostaje nadal rozproszona między indywidualnymi skrzynkami mailowymi, lokalnymi archiwami instytucji i nieformalnymi relacjami między urzędnikami.

Głęboki problem stanowi jednak wskazany już w raporcie kilkukrotnie charakter kulturowy polskiej administracji, która nadal relatywnie słabo postrzega państwo jako organizację uczącą się. Znaczna część energii instytucjonalnej koncentruje się na bieżącym zarządzaniu i krótkoterminowej adaptacji, podczas gdy znacznie mniej uwagi poświęca się budowie trwałej pamięci operacyjnej. W rezultacie państwo bardzo często powtarza podobne błędy organizacyjne, negocjacyjne i strategiczne, ponieważ nie posiada wystarczająco silnych mechanizmów utrwalania własnych doświadczeń. Państwo zdolne do działania nie może funkcjonować tak, jakby każda kolejna administracja rozpoczynała historię instytucji od początku. Bez zdolności systemowego gromadzenia, przekazywania i wykorzystywania wiedzy nawet najbardziej kompetentna administracja będzie stale tracić część własnej sprawczości wraz z upływem kolejnych cykli politycznych i organizacyjnych.

5.2. Ochrona projektów strategicznych

Polskie państwo posiada bardzo ograniczoną zdolność prowadzenia projektów wymagających konsekwencji przez kilkanaście lub kilkadziesiąt lat. Dotyczy to szczególnie infrastruktury, energetyki, przemysłu obronnego, technologii oraz dużych projektów logistycznych. Wiele przedsięwzięć funkcjonuje w warunkach ciągłej niepewności politycznej, a zmiana rządu bardzo często oznacza próbę ponownego otwarcia wcześniej podjętych decyzji, redefinicję architektury projektu, wymianę kadr lub czasowe zatrzymanie procesu do momentu jego politycznej reinterpretacji. Państwo działa więc często tak, jakby każda nowa administracja rozpoczynała własny cykl państwowości od początku.

W dłuższej perspektywie generuje to gigantyczne koszty strategiczne. Projekty infrastrukturalne i technologiczne wymagają bowiem nie tylko finansowania, lecz przede wszystkim przewidywalności. Partnerzy zagraniczni, inwestorzy, instytucje finansowe i dostawcy technologii oceniają dziś państwa nie tylko poprzez pryzmat ich potencjału gospodarczego, ale również zdolności utrzymywania ciągłości decyzji. **Państwo, które regularnie redefiniuje własne projekty strategiczne, stopniowo traci reputację partnera zdolnego do prowadzenia wieloletnich przedsięwzięć o wysokiej złożoności.**

Bardzo dobrze było, i w dalszym ciągu jest to widoczne w przypadku przywołanego już powyżej przykładu projektu Centralnego Portu Komunikacyjnego. Niezależnie od oceny samego projektu, sposób prowadzenia debaty wokół niego bardzo dobrze pokazał strukturalną słabość polskiego państwa w zakresie ochrony przedsięwzięć strategicznych przed pełnym wahaniem politycznym. Projekt bardzo szybko przestał funkcjonować jako kwestia długoterminowej architektury logistycznej państwa, a zaczął być postrzegany przede wszystkim przez pryzmat bieżącego konfliktu partyjnego. W efekcie znaczna część debaty koncentrowała się nie na parametrach strategicznych, lecz na politycznej legitymizacji samego projektu. Dla inwestorów i partnerów międzynarodowych taki model generuje fundamentalną niepewność co do

zdolności państwa do utrzymywania ciągłości infrastrukturalnej.

Jeszcze bardziej widoczne staje się to w obszarze technologii i przemysłu obronnego. Budowa zdolności przemysłowych w sektorach dual-use wymaga często konsekwentnego wsparcia państwa przez wiele lat: finansowania badań, budowy rynku, ochrony kompetencji i utrzymywania stabilnego kierunku regulacyjnego. Tymczasem polskie państwo bardzo często funkcjonuje w rytmie krótkich cykli politycznych i grantowych. Startup lub firma technologiczna mogą przez kilka lat rozwijać rozwiązania we współpracy z państwem, by następnie znaleźć się w sytuacji całkowitej zmiany priorytetów instytucjonalnych lub zaniku zainteresowania administracji.

To właśnie dlatego **państwo polskie potrzebuje formalnej kategorii projektów strategicznych podlegających specjalnym mechanizmom ochrony instytucjonalnej.** Nie chodzi o nadawanie prestiżowych etykiet wszystkim dużym inwestycjom. Problem polega raczej na tym, że Polska nadal nie posiada jasnego systemu identyfikowania przedsięwzięć, które powinny być chronione z perspektywy długoterminowego interesu państwowego niezależnie od bieżącej zmiany politycznej.

Taki status powinny uzyskiwać wyłącznie projekty mające bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo infrastrukturalne, zdolności technologiczne, logistykę strategiczną, bezpieczeństwo energetyczne, odporność cyfrową lub pozycję przemysłową państwa. Dla tej kategorii projektów powinny istnieć specjalne mechanizmy ograniczające ryzyko pełnego resetu politycznego.

Kluczowe znaczenie posiada tutaj auditing strategiczny. Obecnie państwo stosunkowo łatwo może zatrzymać lub radykalnie zmienić projekt bez całościowej analizy kosztów strategicznych. Tymczasem wygaszenie dużej inwestycji bardzo często generuje konsekwencje wykraczające daleko poza sam budżet projektu: utratę

kompetencji przemysłowych, osłabienie pozycji negocjacyjnej, wzrost kosztów finansowania przyszłych inwestycji czy spadek wiarygodności państwa wobec partnerów zagranicznych. Każda próba zatrzymania projektu strategicznego powinna więc podlegać obowiązkowej analizie skutków infrastrukturalnych, geopolitycznych, technologicznych i gospodarczych.

Równie ważna pozostaje ochrona pamięci operacyjnej projektów. W Polsce zmiana kierownictwa bardzo często prowadzi do wymiany całych zespołów odpowiedzialnych za realizację wieloletnich przedsięwzięć. Państwo traci w ten sposób relacje negocjacyjne, wiedzę technologiczną, znajomość wcześniejszych sporów regulacyjnych oraz praktyczne doświadczenie zdobywane przez lata. W projektach infrastrukturalnych i technologicznych jest to szczególnie kosztowne, ponieważ rzeczywista wiedza operacyjna bardzo często nie znajduje się wyłącznie w dokumentach, lecz w kompetencjach konkretnych zespołów.

Dlatego część struktur projektowych powinna uzyskać specjalny status ciągłości instytucjonalnej. Demokratyczna zmiana rządu musi oczywiście umożliwić redefinicję

politycznych priorytetów państwa, nie może jednak prowadzić do regularnego demontażu całych zdolności operacyjnych budowanych przez wiele lat. Państwo strategicznie myślące musi odróżniać zmianę kierunku politycznego od destrukcyjnej utraty pamięci instytucjonalnej.

Wymaga to również zmiany kultury politycznej. Polska nadal relatywnie słabo myśli kategoriami myślenia długoterminowego. Projekty strategiczne bardzo często oceniane są głównie przez pryzmat bieżącego konfliktu partyjnego, kosztu medialnego lub krótkoterminowego efektu politycznego. Tymczasem współczesna konkurencja infrastrukturalna, przemysłowa i technologiczna coraz silniej premiuje państwa zdolne utrzymywać konsekwencję działania przez dekady.

Państwo zdolne do ochrony projektów strategicznych nie oznacza państwa całkowicie odporne na zmianę polityczną. Oznacza natomiast państwo posiadające mechanizmy odróżniania racjonalnej korekty kursu od chronicznej niestabilności instytucjonalnej. Bez takiej zdolności nawet najbardziej ambitne strategie pozostają jedynie projektami jednej administracji zamiast elementem trwałej trajektorii rozwoju państwa.



5.3. Stabilność kadr eksperckich

Nowoczesne państwo nie buduje swojej sprawczości wyłącznie poprzez instytucje, procedury i finansowanie. O jego realnej sile coraz częściej decyduje zdolność utrzymywania trwałych środowisk eksperckich posiadających pamięć operacyjną, relacje międzynarodowe, kompetencje technologiczne oraz doświadczenie zdobywane przez lata uczestnictwa w projektach strategicznych. Państwo, które regularnie traci własne kadry eksperckie, stopniowo traci również zdolność samodzielnego rozumienia coraz bardziej złożonego świata.

Polska nadal funkcjonuje pod tym względem w modelu wysokiej niestabilności kompetencyjnej. Zmiana polityczna bardzo często prowadzi nie tylko do wymiany kierownictwa, lecz również do rozpadu całych zespołów odpowiedzialnych za projekty infrastrukturalne, negocjacje europejskie, regulacje technologiczne lub programy bezpieczeństwa. Państwo regularnie traci więc ludzi posiadających unikalną wiedzę praktyczną, relacje instytucjonalne oraz doświadczenie zdobywane podczas wieloletnich procesów negocjacyjnych i inwestycyjnych.

Szczególnie kosztowne staje się to tam, gdzie kompetencji nie da się szybko odbudować. Energetyka jądrowa, cyberbezpieczeństwo, regulacje AI, infrastruktura krytyczna, rynek finansowy czy polityka europejska wymagają często dekady praktycznego doświadczenia. Rzeczywista wartość eksperta nie wynika tutaj wyłącznie z formalnej wiedzy, lecz ze znajomości mechanizmów instytucjonalnych, historii wcześniejszych sporów, nieformalnych relacji negocjacyjnych oraz zdolności przewidywania zachowań partnerów międzynarodowych. Tego typu kompetencji nie można odbudować po kilku miesiącach od zmiany administracji.

Dobrze pokazują to choćby negocjacje europejskie. Francja czy Niemcy utrzymują część swoich kluczowych negocjatorów i urzędników zajmujących się polityką unijną przez wiele lat niezależnie od zmian politycznych. Dzięki temu ich administracje posiadają trwałą pamięć negocjacyjną, zdolność budowania wieloletnich koalicji oraz głębokie rozumienie procesu europejskiego.

Tymczasem Polacy stanowią ok. 5% personelu instytucji UE, podczas gdy udział odpowiadający wielkości populacji Polski powinien wynosić ok. 8,2%. W OECD pracuje 76 Polaków na ok. 4000 pracowników, a w WTO jedynie 4 Polaków⁸⁰.

Polska znacznie częściej działa natomiast w rytmie krótszych cykli personalnych. Każda większa zmiana polityczna oznacza częściową utratę ciągłości relacji i wiedzy praktycznej, nawet jeśli formalne priorytety państwa pozostają podobne.

Jeszcze bardziej widoczne jest to w państwach prowadzących długoterminową politykę technologiczną i bezpieczeństwa. Izrael od dekad buduje stabilne środowiska eksperckie integrujące administrację, wojsko, sektor technologiczny i wywiad. Korea Południowa konsekwentnie utrzymywała kadry odpowiedzialne za rozwój przemysłu technologicznego i eksportowego mimo kolejnych zmian politycznych. Singapur zbudował model administracji, w którym trwałe elity urzędnicze odpowiadają za wieloletnią ciągłość polityki gospodarczej, technologicznej i infrastrukturalnej państwa niezależnie od bieżącego cyklu politycznego⁸¹.

Polska tymczasem nadal relatywnie słabo oddziela poziom politycznego przywództwa od trwałości infrastruktury kompetencyjnej państwa. Demokratyczna zmiana rządu zostaje bardzo często rozszerzona na poziom ekspercki i operacyjny. W praktyce oznacza to, że część administracji funkcjonuje bardziej jak struktura politycznej wymiany niż organizm akumulujący wiedzę i doświadczenie w czasie.

Dlatego konieczne jest stworzenie specjalnego statusu dla części kadr eksperckich funkcjonujących w obszarach strategicznych. Nie chodzi o budowę zamkniętej i nietykalnej kasty urzędniczej. Państwo musi jednak nauczyć się chronić kompetencje podobnie jak chroni infrastrukturę krytyczną. Ekspert prowadzący przez osiem lat negocjacje infrastrukturalne lub budujący relacje wokół projektów technologicznych nie może być traktowany wyłącznie jako element bieżącej rotacji politycznej.

W praktyce oznacza to potrzebę wyodrębnienia korpusu ekspertów strategicznych objętych większą stabilnością zatrudnienia, specjalnymi ścieżkami rozwoju oraz długoterminowym systemem wynagrodzeń. Szczególne znaczenie powinno to mieć w obszarach takich jak technologie dual-use, energetyka, cyberbezpieczeństwo, finanse, przemysł obronny, regulacje europejskie i infrastruktura krytyczna. Państwo powinno również identyfikować kompetencje krytyczne, których utrata mogłaby osłabić zdolność prowadzenia projektów strategicznych.

Równie istotna pozostaje stabilność zespołów projektowych. W polskiej administracji reorganizacje bardzo często prowadzą do rozpadu grup ludzi, które przez lata budowały wspólną pamięć operacyjną i relacje instytucjonalne. Tymczasem rzeczywista sprawczość państwa bardzo często opiera się właśnie na trwałości zespołów zdolnych prowadzić projekty przez wiele lat mimo zmian politycznych i organizacyjnych.

Zmiany wymagają również ścieżki kariery administracyjnej. Obecny model nadal relatywnie słabo premiuje rozwój kompetencji eksperckich. Awans bardzo często związany jest głównie z logiką administracyjno-zarządczą lub polityczną. Państwo potrzebuje natomiast systemu umożliwiającego długoterminowy rozwój kariery

specjalistycznej bez konieczności przechodzenia wyłącznie w kierunku funkcji kierowniczych. Ekspert wysokiej klasy powinien posiadać możliwość osiągania wysokiego statusu instytucjonalnego i finansowego bez konieczności opuszczania ścieżki merytorycznej.

Kluczowy pozostaje również problem prestiżu eksperckości państwowej. Administracja coraz częściej konkuruje o ludzi z globalnym sektorem technologicznym, finansowym i konsultingowym. Nie wygra tej konkurencji wyłącznie wynagrodzeniami. Musi oferować również stabilność, realny wpływ na strategiczne decyzje państwa oraz silny etos służby publicznej. Państwa posiadające wysoką sprawczość strategiczną bardzo często dysponują środowiskami eksperckimi silnie identyfikującymi się z państwem jako projektem długiego trwania, a nie jedynie miejscem zatrudnienia.

Stabilność kadr eksperckich nie oznacza więc konserwowania administracyjnej stagnacji ani ograniczania demokratycznej zmiany władzy. Oznacza budowę państwa zdolnego utrzymywać własne kompetencje niezależnie od kolejnych cykli politycznych. Bez takiej zdolności nawet najlepiej zaprojektowane instytucje pozostają strukturalnie słabsze od państw potrafiących akumulować wiedzę, relacje i doświadczenie przez dekady.

5.4. Ponadkadencyjne cele państwowe

Polskie państwo nadal relatywnie słabo definiuje własne interesy strategiczne w perspektywie dłuższej niż jedna lub dwie kadencje polityczne. W praktyce znaczna część polityk publicznych funkcjonuje w rytmie bieżącego konfliktu partyjnego, zmian personalnych oraz krótkoterminowej presji politycznej. Państwo posiada strategie sektorowe, programy inwestycyjne i dokumenty planistyczne, ale znacznie słabiej rozwinięta pozostaje zdolność utrzymywania trwałych priorytetów niezależnie od zmieniających się układów politycznych.

W efekcie nawet projekty mające fundamentalne znaczenie dla bezpieczeństwa infrastrukturalnego, technologicznego czy gospodarczego

bardzo łatwo stają się elementem bieżącej polaryzacji politycznej. Zmiana rządu oznacza często nie tylko korektę sposobu realizacji określonych polityk, lecz również próbę redefinicji samego kierunku strategicznego państwa. Państwo działa więc bardziej jak organizm zarządzany w rytmie kolejnych kampanii wyborczych niż system zdolny utrzymywać część priorytetów przez dekady.

Tymczasem współczesna konkurencja geopolityczna i technologiczna coraz silniej premiuje państwa zdolne do długoterminowej konsekwencji. Budowa infrastruktury energetycznej, rozwój przemysłu dual-use, tworzenie zdolności technologicznych, modernizacja armii czy

przebudowa logistyki strategicznej wymagają często horyzontu kilkunastu lub kilkudziesięciu lat. Państwo, które regularnie redefiniuje własne priorytety, bardzo szybko zaczyna przegrywać z organizmami zdolnymi utrzymywać stabilny kierunek działania mimo zmian politycznych.

Bardzo dobrze widać to w Azji Wschodniej. Korea Południowa przez dekady konsekwentnie rozwijała własne zdolności przemysłowe i technologiczne niezależnie od kolejnych zmian politycznych. Singapur utrzymywał wieloletnią ciągłość w obszarach infrastruktury, edukacji, logistyki i polityki technologicznej. Francja od dziesięcioleci konsekwentnie traktuje energię jądrową jako element strategicznej autonomii państwa niezależnie od zmian układu politycznego. Państwa te różnią się ustrojowo, kulturowo i gospodarczo, ale łączy je zdolność utrzymywania części celów państwowych poza rytmem bieżącego konfliktu politycznego.

Polska nadal posiada ograniczoną zdolność budowy takiego minimalnego konsensusu strategicznego. W praktyce część najważniejszych projektów bardzo szybko zostaje wpisana w logikę pełnej polaryzacji politycznej. Dotyczy to infrastruktury transportowej, energetyki, polityki przemysłowej czy części projektów bezpieczeństwa. Państwo traci w ten sposób przewidywalność nie tylko wobec własnych obywateli, lecz również wobec inwestorów, partnerów zagranicznych i instytucji finansowych.

Dlatego konieczne staje się wyodrębnienie katalogu ponadkadencyjnych celów państwowych. Nie chodzi o stworzenie jednej sztywnej doktryny politycznej ani ograniczanie demokratycznej konkurencji. Państwo demokratyczne musi zachowywać możliwość zmiany priorytetów i korekty błędnych decyzji. Potrzebuje jednak minimalnego rdzenia strategicznego obejmującego obszary kluczowe dla długoterminowego bezpieczeństwa i konkurencyjności kraju. Potrzebuje klarownie określonej racji stanu.

Taki katalog powinien obejmować przede wszystkim bezpieczeństwo infrastrukturalne, odporność energetyczną, rozwój zdolności technologicznych, bezpieczeństwo cyfrowe, logistykę strategiczną, zdolności obronne oraz

część polityki przemysłowej. Państwo musi jasno określać, które obszary uznaje za fundamentalne dla własnej trwałości i pozycji międzynarodowej niezależnie od zmieniających się konfiguracji politycznych.

Kluczowe znaczenie posiada również stworzenie mechanizmów instytucjonalnych chroniących ciągłość takich celów. Mogą to być wieloletnie strategie zatwierdzone większością ponadpartyjną, obowiązkowe audyty strategiczne przy próbie wygaszania projektów lub specjalne mechanizmy finansowania projektów o znaczeniu państwowym. Szczególnie ważne pozostaje jednak budowanie trwałej kultury administracyjnej zdolnej myśleć kategoriami państwa długiego trwania, a nie wyłącznie bieżącej kadencji politycznej.

Istotną rolę powinno odgrywać tutaj również zaproponowane powyżej centrum koordynacji strategicznej przy KPRM. Tylko instytucja posiadająca mandat ponadresortowy jest w stanie utrzymywać spójność długoterminowych priorytetów państwowych mimo zmieniających się napięć politycznych i konfliktów sektorowych. Obecnie część polityk strategicznych pozostaje zbyt silnie uzależniona od bieżącej pozycji konkretnych resortów lub liderów politycznych.

Znaczenie ma także język debaty publicznej. Polska bardzo często prowadzi dyskusje o strategicznych inwestycjach w sposób skrajnie binarny: projekt jest albo całkowicie utożsamiany z jedną opcją polityczną, albo staje się symbolem jej odrzucenia. Taki model utrudnia budowę trwałej ciągłości państwowej. Państwo potrzebuje znacznie większej zdolności oddzielania długoterminowego interesu strategicznego od bieżącej walki partyjnej.

Ponadkadencyjne cele państwowe nie oznaczają więc zamrożenia demokracji ani ograniczenia politycznej konkurencji. Oznaczają budowę minimalnego poziomu ciągłości strategicznej pozwalającego państwu funkcjonować jako organizm zdolny realizować projekty wykraczające poza rytm jednej kadencji. Bez takiej zdolności nawet najbardziej ambitne strategie rozwojowe bardzo łatwo pozostają tymczasowymi projektami kolejnych administracji zamiast elementem trwałej trajektorii państwowej.

ZAKOŃCZENIE:

Państwo jako zdolność do trwania

Najbardziej trwale przewagi państw bardzo często pozostają niewidoczne na pierwszy rzut oka. Nie sprowadzają się wyłącznie do PKB, liczby żołnierzy czy wielkości rynku. Ich źródłem jest zdolność utrzymywania kierunku działania mimo zmieniających się kryzysów, presji politycznej i turbulencji międzynarodowych. Państwa skutecznie strategicznie potrafią akumulować kompetencje, chronić pamięć instytucjonalną oraz prowadzić projekty przekraczające rytm pojedynczej kadencji politycznej. Państwa słabsze organizacyjnie znacznie częściej funkcjonują natomiast w trybie permanentnej reakcji na wydarzenia projektowane przez innych.

To właśnie dlatego **sprawczość państwowa staje się dziś kategorią bezpieczeństwa**. Państwo, które nie potrafi integrować własnych polityk, chronić kompetencji, prowadzić projektów wieloletnich i utrzymywać pamięci instytucjonalnej, stopniowo traci zdolność samodzielnego działania. W praktyce coraz częściej staje się jedynie przestrzenią zarządzania skutkami procesów projektowanych przez silniejszych aktorów: większe państwa, globalne korporacje technologiczne, rynki finansowe lub ponadnarodowe centra regulacyjne.

Polska znajduje się dziś dokładnie w takim momencie przejścia. Przez ostatnie dekady państwo relatywnie skutecznie funkcjonowało

w świecie opartym na założeniu stabilności globalizacji, przewidywalności środowiska bezpieczeństwa oraz stopniowej konwergencji gospodarczej. W tych warunkach wiele słabości instytucjonalnych mogło pozostawać częściowo ukrytych dzięki zewnętrznej stabilności systemu międzynarodowego, napływowi kapitału, integracji europejskiej i relatywnie niskiej presji geopolitycznej.

Ten świat jednak stopniowo zanika. Technologie stają się narzędziem rywalizacji strategicznej. Infrastruktura staje się elementem bezpieczeństwa państwowego. Regulacje stają się instrumentem konkurencji gospodarczej. Łańcuchy dostaw, dane, sztuczna inteligencja, energetyka i przemysł coraz silniej zaczynają funkcjonować jako element jednej wspólnej architektury bezpieczeństwa państwa. W takim środowisku przewagę zaczynają uzyskiwać organizmy zdolne działać szybko, konsekwentnie i długoterminowo mimo rosnącej złożoności świata.

To właśnie dlatego administracja publiczna przestaje być wyłącznie technicznym aparatem wykonywania polityk publicznych. Coraz bardziej staje się infrastrukturą strategiczną państwa, równie istotną jak energetyka, wojsko, infrastruktura cyfrowa czy system finansowy. Państwo posiadające słabą administrację może nadal funkcjonować w okresach stabilności. Znacznie trudniej jednak utrzymać mu

sprawczość w świecie permanentnych kryzysów, gwałtownego przyspieszenia technologicznego i nasilającej się konkurencji geopolitycznej.

Whole-of-Government nie jest więc modą zarządzania ani kolejnym językiem administracyjnej modernizacji. W rzeczywistości staje się próbą odpowiedzi na fundamentalny problem współczesnej państwowości: jak utrzymać zdolność działania w świecie, w którym bezpieczeństwo, gospodarka, technologia i infrastruktura przestają funkcjonować jako odrębne sektory. Państwo silosowe coraz częściej przegrywa nie dlatego, że posiada za mało kompetencji w pojedynczych obszarach, lecz dlatego, że nie potrafi integrować ich w jeden spójny system działania.

Dlatego absolutnie kluczowym wyzwaniem dla Polski nie jest dziś wyłącznie poprawa efektywności administracyjnej. Stawką staje się zdolność państwa do trwania jako

podmiotu pierwotnego zdolnego samodzielnie definiować własne interesy, utrzymywać ciągłość działania oraz budować przewagę w świecie rosnącej presji systemowej.

Polska stoi dziś przed wyborem o charakterze strukturalnym. Albo zbuduje państwo zdolne do integrowania decyzji, ochrony własnych kompetencji i utrzymywania ciągłości strategicznej mimo kolejnych zmian politycznych, albo pozostanie organizmem głęboko reaktywnym, funkcjonującym głównie w rytmie bieżących kryzysów, presji zewnętrznej i krótkoterminowych cykli politycznych.

W świecie coraz bardziej brutalnej konkurencji systemowej zdolność państwa do trwania staje się bowiem nie abstrakcyjną kategorią administracyjną, lecz jednym z podstawowych warunków bezpieczeństwa i podmiotowości w ewoluującym systemie międzynarodowym.

Endnotes

- 1 Bukowski, M. F., & Grzegorzewska, A. (2025). *Ku spójnej polityce publicznej państwa. Podejście Whole of Government w praktyce Polski*. Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego. <https://pulaski.pl/budowa-globalnej-sily-polski-ku-spojnej-polityce-publicznej-panstwa/>
- 2 Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. (2024). *Centrum i Sieć Badawcza Łukasiewicz – wyniki kontroli i zawiadomienie do prokuratury*. Gov.pl. <https://www.gov.pl/web/nauka/centrum-i-siec-badawcza-lukasiewicz-wyniki-kontroli-i-zawiadomienie-do-prokuratury>
- 3 Gardulska, A. (2025). *Kontrowersyjny konkurs w Łukasiewcu. Nowy dyrektor instytutu*. <https://wyborcza.pl/7,75398,31745976,kontrowersyjny-konkurs-w-lukasiewcu-nowy-dyrektor-instytutu.html>
- 4 Business Insider Polska. (2024). *Rząd zmienił zdanie. Oto historia awantury o CPK*. <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/rzad-zmieni-l-zdanie-oto-historia-awantury-o-cpk/nbp0ce9>
- 5 Nuclear.pl. (n.d.). *Polska energetyka jądrowa do 1990 roku*. <https://nuclear.pl/polska,ej1990,do-1990-roku,0,0.htm>
- 6 Energetyka24. (2024). *Nowy pełnomocnik od atomu zabrał głos. Harmonogram i podawane daty pozostają w mocy*. <https://energetyka24.com/atom/wiadomosci/nowy-pelnomocnik-od-atomu-zabral-glos-harmonogram-i-terminy-podawane-daty-pozostaja-w-mocy>
- 7 Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. (2024). *Centrum i Sieć Badawcza Łukasiewicz – wyniki kontroli i zawiadomienie do prokuratury*. Gov.pl. <https://www.gov.pl/web/nauka/centrum-i-siec-badawcza-lukasiewicz-wyniki-kontroli-i-zawiadomienie-do-prokuratury>
- 8 PAP. (2024). *Jest zawiadomienie do prokuratury w sprawie byłego prezesa Centrum Łukasiewicz*. <https://www.pap.pl/aktualnosci/jest-zawiadomienie-do-prokuratury-w-sprawie-bylego-prezesa-centrum-lukasiewicz>
- 9 Kopeć, J. (2025, December 18). *Zamówienia na pozór otwarte*. Fundacja Instrat. <https://instrat.pl/zamowienia-na-pozor-otwarte/>
- 10 Skiba, R. (2010). *Rządzić państwem*. Instytut Sobieskiego. <https://sobieski.org.pl/wp-content/uploads/2018/08/Skiba-Rz%C4%85dzi%C4%87-pa%C5%84stwem-PDF.pdf>
- 11 Lis, P. (2019). *Polityka mieszkaniowa dla Polski: Dlaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo?*. Fundacja im. Stefana Batorego. https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20de/Interaktywny_Polityka%20mieszkaniowa.pdf
- 12 mb. (2024.). *Dlaczego rządowe programy mieszkaniowe nie przyniosą dobrych rezultatów?* <https://bank.pl/dlaczego-rzadowe-programy-mieszkaniowe-nie-przynosza-dobrych-rezultatow/>
- 13 Grosse, T. G. (2022). *Ocena aprobaty Komisji dla polskiego KPO*. Instytut Nowej Europy. <https://ine.org.pl/ocena-aprobaty-komisji-dla-polskiego-kpo/>
- 14 Ministerstwo Sprawiedliwości. (2024). *Komisja Europejska odblokowała dla Polski środki z Krajowego Planu Odbudowy*. Gov.pl. <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/komisja-europejska-odblokowala-dla-polski-srodky-z-krajowego-planu-odbudowy>
- 15 Najwyższa Izba Kontroli. (2019, 21 stycznia). *Polska nie ma skutecznego systemu ochrony ludności*. <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/polska-nie-ma-skutecznego-systemu-ochrony-ludnosci.html>
- 16 Najwyższa Izba Kontroli. (2023). *COVID-19 w Polsce*. <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/covid-19-w-polsce.html>
- 17 Wykaz zespołów międzyresortowych, rad pomocniczych oraz innych struktur przy KPRM dostępne są na <https://www.gov.pl/web/premier/organy-pomocnicze-rady-ministrow2>
- 18 Ibidem.
- 19 Ministerstwo Infrastruktury. (2023). *Posiedzenie Komitetu Wspólnego UE–Ukraina*. Gov.pl. <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/posiedzenie-komitetu-wspolnego-ueukraina>
- 20 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. (2023). *Zakaz importu zbóż z Ukrainy – stanowisko piątki przyfrontowej*. Gov.pl. <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/zakaz-importu-zboz-z-ukrainy--stanowisko-piatki-przyfrontowej>
- 21 Ministerstwo Infrastruktury. (2023). *Transportowe korytarze solidarnościowe między UE a Ukrainą*. Gov.pl. <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/transportowe-korytarze-solidarnosciowe-miedzy-ue-a-ukraina>
- 22 Szygalski, P.. (2020). *Sieć 5G w Polsce. Fiasko aukcji, administracyjne zamieszanie*. wnp.pl. <https://www.wnp.pl/tech/siec-5-g-w-polsce-fiasko-aukcji-administracyjne-zamieszanie,404612.html>
- 23 Dziennik Gazeta Prawna. (2018). *Pełnomocnik rządu powinien być ustanawiany wyjątkowo*. <https://edgp.gazetaprawna.pl/kraj/polityka/artykuly/10241549,pelnomocnik-rzadu-powinien-byc-ustanawiany-wyjatkowo.html>
- 24 TVN24. (2020). *Rząd pełen pełnomocników. Wzrost prawie trzykrotnie*. <https://konkret24.tvn24.pl/polityka/rzad-pelen-pelnomocnikow-wzrost-prawie-trzykrotny-ra1018808-ls5789760>
- 25 Skory, T. (2024). *Znika kilkadziesiąt pełnomocników rządu – lista*. RMF24. <https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-znika-kilkadziesieciu-pelnomocnikow-rzadu-lista,nld,7509746>
- 26 Dziennik Gazeta Prawna. (2018). *Pełnomocnik rządu powinien być ustanawiany wyjątkowo*. <https://edgp.gazetaprawna.pl/kraj/polityka/artykuly/10241549,pelnomocnik-rzadu-powinien-byc-ustanawiany-wyjatkowo.html>
- 27 Rada Ministrów. (2017). *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. 2017 poz. 874). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20170000874>
- 28 Rada Ministrów. (2019). *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Demograficznej* (Dz.U. 2019 poz. 2329). <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/ustanowienie-pelnomocnika-rzadu-do-spraw-polityki-demograficznej-18917506>
- 29 Najwyższa Izba Kontroli. (2015). *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce* (Informacja o wynikach kontroli nr 177/2015/P/14/045/KPS). Najwyższa Izba Kontroli. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9100,vp,11306.pdf>
- 30 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. (2015). *Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach pełniących funkcje publiczne* (Dz.U. 2015 poz. 2116). ISAP. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150002116>
- 31 Ministerstwo Energii. (n.d.). *Spółki nadzorowane przez Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej*. Gov.pl. <https://www.gov.pl/web/energia/spolki-nadzorowane-przez-pelnomocnika-rzadu-do-spraw-strategicznej-infrastruktury-energetycznej>
- 32 Cabinet Office. (n.d.). *About us*. gov.uk. <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about>
- 33 Prime Minister’s Office, 10 Downing Street. (n.d.). *About us*. gov.uk. <https://www.gov.uk/government/organisations/prime-ministers-office-10-downing-street/about>
- 34 Civil Service. (n.d.). *About us*. gov.uk. <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about>
- 35 HM Government. (2021). *Declaration on Government Reform*. gov.uk. <https://www.gov.uk/government/publications/declaration-on-government-reform/declaration-on-government-reform>
- 36 Cabinet Office. (n.d.). *Government professions*. gov.uk. <https://www.gov.uk/government/publications/government-professions/government-professions>
- 37 Clement, M. (2022). *The art of delivery: The Prime Minister’s Delivery Unit, 2001–2005*. History of government blog. <https://history.blog.gov.uk/2022/08/26/the-art-of-delivery-the-prime-ministers-delivery-unit-2001-2005/>
- 38 Ibidem
- 39 Clyne, R. (2021). *The new Prime Minister’s Delivery Unit needs prime ministerial authority and attention*. Institute for Government. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/comment/new-prime-ministers-delivery-unit-needs-prime-ministerial-authority-and-attention>

- 40 Conway, E. (2025). *How Keir Starmer's government can be built for delivery*. Institute for Government. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/comment/starmer-government-built-delivery>
- 41 Cabinet Office. (2021). *Cabinet Office outcome delivery plan: 2021 to 2022* (Section A). gov.uk. <https://www.gov.uk/government/publications/cabinet-office-outcome-delivery-plan/cabinet-office-outcome-delivery-plan-2021-to-2022>
- 42 Global Public Policy Institute. (2025). *Updating Germany's security apparatus*. GPPI. <https://gpqi.net/2025/02/24/updating-germanys-security-apparatus>
- 43 The Federal Government of Germany. (n.d.). *Structure and tasks of the Federal Government*. Bundesregierung. <https://www.bundesregierung.de/breg-en/federal-government/structure-and-tasks-470508>
- 44 European Commission. (2018). *Country report Germany 2018*. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19952&langId=en>
- 45 Federal Ministry for Economic Affairs and Energy. (2015). *The energy transition*. <https://energiewende.bundeswirtschaftsministerium.de/EWB/Redaktion/EN/Newsletter/2015/01/Meldung/topthema-the-energy-transition.html>
- 46 Council of the European Union. (n.d.). *The common agricultural policy explained*. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/the-common-agricultural-policy-explained/>
- 47 Ośrodek Studiów Wschodnich. (2023). *Sąsiedzkie waśnie. Problem ukraińskiego zboża na rynkach Europy Środkowo-Wschodniej*. Ośrodek Studiów Wschodnich. <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2023-10-26/sasiedzkie-wasnie-problem-ukraińskiego-zboza-na-rynkach-europy>
- 48 European Commission. (n.d.). *Clean Industrial Deal*. https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_pl
- 49 European Commission. (n.d.). *Net-Zero Industry Act*. https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/green-deal-industrial-plan/net-zero-industry-act_en
- 50 European Commission. (n.d.). *European Critical Raw Materials Act*. https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/green-deal-industrial-plan/european-critical-raw-materials-act_en
- 51 Są to m.in. AI Act, DSA, DMA, Data Act, DGA, NIS2, CRA, DORA.
- 52 European Commission. (n.d.). *Tobacco*. https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/tobacco_en
- 53 European Commission. (n.d.). *Revision of the Tobacco Products Directive*. https://health.ec.europa.eu/tobacco/product-regulation/implementing-tobacco-products-directive-201440eu/revision-tobacco-products-directive_en
- 54 World Health Organization. (n.d.). *Regulating nicotine and tobacco products*. <https://www.who.int/activities/regulating-nicotine-and-tobacco-products>
- 55 World Health Organization. (2025). *WHO position on tobacco control and harm reduction*. <https://www.who.int/publications/m/item/who-position-on-tobacco-control-and-harm-reduction>
- 56 Ministerstwo Infrastruktury. (2020). *Polska złożyła skargę do TSUE na Pakiet Mobilności I*. Gov.pl. <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/polska-zlozyla-skarge-do-tsue-na-pakiet-mobilnosci-i>
- 57 Ibidem
- 58 European Commission. (2024). *Poland 2024 Digital Decade country report*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/poland-2024-digital-decade-country-report>
- 59 European Parliament. (2020). *Report on artificial intelligence in criminal law and its use by the police and judicial authorities in criminal matters (A9-0142/2020)*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0142_en.html
- 60 Reuters. (2025). *EU announces plans to cut reliance on Asia for antibiotics and other critical drugs*. <https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/eu-announces-plans-cut-reliance-asia-antibiotics-other-critical-drugs-2025-03-11/>
- 61 Konrad-Adenauer-Stiftung. (2026). *Annual report 2025*. <https://www.kas.de/en/annual-reports/detail/-/content/annual-report-2025>; Konrad-Adenauer-Stiftung. (n.d.). *Funding*. <https://www.kas.de/en/funding>
- 62 Friedrich-Ebert-Stiftung. (2025). *Annual report 2024*. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://www.fes.de/en/about-us/about-fes/annual-reports>
- 63 Center for Social and Economic Analysis (CASE). (2024). *The Impact of Tobacco Product Production on the Polish Economy: 2024 Edition*. Warsaw: CASE. <https://case-research.eu/publications/the-impact-of-tobacco-product-production-on-the-polish-economy-2024-edition/>
- 64 Kaczor, K. (2022). *Gold-plating – problem nadtranspozycji dyrektyw unijnych do krajowego porządku prawnego*. Repozytorium Uniwersytetu Wrocławskiego. <https://repozytorium.uni.wroc.pl/en/publication/144215/gold-plating-problem-nadtranspozycji-dyrektyw-unijnych-do-krajowego-porzadku-prawnego-kaczor-kevin>
- 65 Ibidem.
- 66 Forum Obywatelskiego Rozwoju. (2026). *Raport: Gold-plating – jak to się robi w Polsce*. <https://for.org.pl/2026/01/22/raport-gold-plating-jak-to-sie-robi-w-polsce/>
- 67 Ibidem.
- 68 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. (2025). *Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (UD213)*. <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-zdrowia-przed-nastepstwami-uzywania-tytoniu-i-wyrobow-tytoniowych9>
- 69 Rada Przemysłowców. (2025, 11 grudnia). *Sprzeciw Rady Przemysłowców wobec projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu (UD213)*. <https://www.bcc.org.pl/sprzeciw-rady-przemyslownosci-wobec-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-zdrowia-przed-nastepstwami-uzywania-tytoniu-i-wyrobow-tytoniowych-uwagi-lewiatana-2/>
- 70 Rada Ministrów. (2024). *Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw (druk rządowy RM-0610-49-24)*. [https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-RPW-3000-2025/\\$file/10-RPW-3000-2025.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-RPW-3000-2025/$file/10-RPW-3000-2025.pdf)
- 71 Zob. np. Rzeczpospolita. (2024, October 1). *Kontrowersyjne zmiany w NCBR. Światowe protesty w obronie polskiego naukowca*. <https://cyfrowa.rp.pl/technologie/art41226661-kontrowersyjne-zmiany-w-ncbr-swiatowe-protesty-w-obronie-polskiego-naukowca>
- 72 Bienvenue, E., Kelton, M., Rogers, Z., Sullivan, M., Ford, M. (2025). *Ukraine war tech companies*. Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/research/2025/12/ukraine-war-tech-companies>
- 73 Najwyższa Izba Kontroli. (2016, 4 listopada). *NIK o dostosowaniu polskiego przemysłu do wymogów pakietu energetyczno-klimatycznego*. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-dostosowaniu-polskiego-przemyslu-do-wymogow-pakietu-energetyczno-klimatycznego.html>
- 74 Conway, E. (2025). *How Keir Starmer's government can be built for delivery*. Institute for Government. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/comment/starmer-government-built-delivery>
- 75 Money.pl. (2015). *Marek Belka: państwo tanie to państwo słabe*. <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/marek-belka-panstwo-tanie-to-panstwo,223,0,1814495.html>
- 76 Np. program DARPA (<https://www.darpa.mil/>)
- 77 Israel Innovation Authority. (n.d.). *The Israeli tech ecosystem*. <https://innovationisrael.org.il/en/israeli-tech-ecosystem/>
- 78 Reuters. (2025). *South Korea prepares \$34 bln fund for national strategic industries*. <https://www.reuters.com/markets/asia/south-korea-prepares-34-bln-fund-national-strategic-industries-2025-03-05/>
- 79 Np. CISA Cyber Storm (<https://www.cisa.gov/resources-tools/programs/cyber-storm>)
- 80 Grzegorzczyk, M., & Biały, L. (2025, 21 sierpnia). *Za mało Polaków pracuje w unijnych urzędach i międzynarodowych organizacjach. Brakuje systemowego wsparcia państwa*. xyz. <https://xyz.pl/za-malo-polakow-pracuje-w-unijnych-urzedach-i-miedzynarodowych-organizacjach-brakuje-systemowego-wsparcia-panstwa/>
- 81 Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *Government at a Glance Southeast Asia 2025: Singapore*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-southeast-asia-2025_7c75464c-en/singapore_a13de81b-en.html

