

Państwo tylko teoretyczne?

8 lutego 2015

Artur Wołek (ur. 1971) – doktor habilitowany, wykłada politologię i politykę publiczną na Akademii Ignatianum w Krakowie, koordynuje projekty środkowoeuropejskie w Ośrodku Myśli Politycznej w Krakowie, w latach 90. był m.in. redaktorem „Kwartalnika Konserwatywnego”, współpracował z Michałem Kuleszą przy reformie samorządowej 1998 r. Autor książek „Słabe państwo” (2012), „Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły polityki w Europie Środkowej po 1989 r.” (2004), „Reformatorzy i politycy” (z Jadwigą Emilewicz; 2000, 2002), artykułów w czasopiśmie naukowych oraz m.in. w „Gazecie Wyborczej”, „Rzeczpospolitej”, „Tygodniku Powszechnym”, „Nowym Państwie”. Z dr. hab. Arturzem Wołkiem rozmawia Marceli Sommer.

– W polskiej debacie publicznej teza, której poświęcił Pan książkę, a dotycząca słabości polskiego państwa, pojawia się nagle od co najmniej dekady. Czy myśli pan, że eks-minister Sienkiewicz, autor słynnych już słów o „państwie istniejącym tylko teoretycznie” czytał tę książkę? A mówiąc bardziej serio, czy wydaje się Panu, że ten problem spędza sen z powiek polskim politykom?

– Dr hab. Artur Wołek: Nie wydaje mi się. Ale jednocześnie teza, którą wyraził minister Sienkiewicz, jest raczej rozpowszechniona wśród osób mających na co dzień do czynienia z naszym państwem, w tym wśród polityków. Mało kto chce o tym mówić publicznie, co jest zresztą zrozumiałe, bo oczekujemy przecież od urzędników stania na straży godności Rzeczypospolitej. Trudno byłoby jednocześnie tej godności bronić i wykazywać, że kategoria ta ma niewiele wspólnego z rzeczywistością. Niektórzy próbują – zrobił to np. Janusz Palikot w swojej pierwszej książce, ciekawej, bo pokazującej stan ducha elit Platformy Obywatelskiej w przededniu dojścia do władzy, elit uznających w zasadzie, że państwo jest w

stanie tak złym, że nienadającym się już do reformy. Jedynym „lekarstwem”, jakie w związku z tym dostrzegali, był outsourcing tego państwa.

– W jakim sensie polskie państwo jest słabe? Gdzie lokalizuje Pan główne źródła tej słabości?

– W potocznym języku do worka z napisem „słabe państwo” wrzuca się bardzo wiele różnych mechanizmów i zjawisk. Od problemów ze sprowadzeniem wraku tupolewa ze Smoleńska po to, że nikt nie jest w stanie „ukrócić” o. Rydzyka. Jeżeli chcemy jednak mówić o tym problemie w sposób sensowny, jeżeli mamy np. rozpoznać, czy państwo się wzmacnia czy słabnie coraz bardziej, to trzeba tę intuicyjnie przez Polaków przyjmowaną tezę lepiej zdefiniować, ustalić, jakie są mechanizmy, z której owa słabość wynika. Postanowiłem w związku z tym, że spróbuję zidentyfikować główne czynniki słabości naszego państwa i główne obszary, gdzie ona się objawia. Zadałem przede wszystkim pytanie o działanie instytucji: czy są w stanie realizować zadania, które sobie stawiają? Żeby państwo w ogóle mogło istnieć, musi spełniać pewne warunki: skutecznie pobierać podatki, przynajmniej na elementarnym poziomie egzekwować przepisy prawa, zapewniać bezpieczeństwo i zapobiegać kryzysom (np. epidemiologicznym) itd., itp. Tu pojawia się oczywiście pytanie o hierarchię tych zadań. Starałem się to wszystko pogrupować i usystematyzować. Za najbardziej podstawowy wyznacznik tego, czy „państwo działa”, uznałem zdolność (capacity) do formułowania jakichkolwiek celów, bez względu na to, jaka jest ich treść, i czy obierany kierunek rozwoju jest owocem świadomych decyzji. Innymi słowy, czy polityka stanowi wypadkową mnóstwa działań mniej lub bardziej przypadkowych, czy jednak istnieją procesy i procedury, które pozwalają na rekonstrukcję kolejnych etapów jej tworzenia. Do pewnego stopnia odpowiedź na to pytanie w odniesieniu do Polski może się wydawać banalna i oczywista – np. chcieliśmy przystąpić do Unii Europejskiej i ten cel osiągnęliśmy. Wiemy więc, że w pewnych przypadkach istnieje ta

świadoma refleksja i jej przełożenie na poziom operacyjny. Ale czy poza celami geostrategicznymi da się analogiczne procesy odnaleźć i prześledzić? Tu rzecz robi się bardziej skomplikowana.

– A może państwo polskie, odkąd ma swoją konstytucję i mniej więcej kompletny system prawny, osiągnęło pewnego rodzaju „koniec historii”, może musi już tylko prowadzić geopolitykę, a wewnętrznie reguluje się samo poprzez procedury i nadzór administracyjny, i nie potrzebuje już żadnych wielkich celów? Może polityka w sensie wytyczania i realizowania celów strategicznych to anachronizm, jak przekonują zwolennicy idei państwa ograniczającego swoją rolę do administrowania i dbania o „ciepłą wodę w kranie”?

– Mogę się nawet zgodzić, że nie potrzebujemy „wielkich celów”. Ale nawet administrowanie państwem musi opierać się na wyznaczaniu zadań – choćby nawet raczej taktycznych, niż strategicznych – i ich realizacji. Weźmy np. podatki. Dobrze byłoby, gdyby decyzja o tym, kto ma przede wszystkim płacić podatki – biedniejsi, bogatsi czy klasa średnia – została w ogóle podjęta w sposób świadomy. W Polsce to się po dziś dzień nie stało. Zasadniczo wychodzi na to, że najczęściej płacą średniacy, ale bogaci w liczbach bezwzględnych też sporo. Najbiedniejsi z kolei płacą najczęściej relatywnie do swoich możliwości materialnych i wydatków konsumpcyjnych, co odbiera im szansę na oszczędzanie. Nie mamy w polskim systemie podatkowym jasnej sytuacji, jak np. w Skandynawii, gdzie w oczywisty sposób najczęściej płacą najzamożniejsi i średniacy, a biedni nie płacą prawie wcale, albo jak w Stanach Zjednoczonych, gdzie raczej płacą biedni i bogaci, a najlepszą sytuacją, dzięki różnego rodzaju ulgom, cieszy się klasa średnia. Nigdy nie było u nas na ten temat nawet otwartej, uczciwej debaty. Nie da się powiedzieć, że została podjęta świadoma, zbiorowa decyzja. Podobnie jest np. z podziałem administracyjnym. Czy Polska jest państwem zdecentralizowanym? Trochę tak – mamy oddolnie tworzony samorząd, który posiada

swoje kompetencje. Ale są to kompetencje bardzo ograniczone, bo polityka regionalna w ścisłym sensie tego słowa, związana z zarządzaniem rozwojem gospodarczym, polityką fiskalną itp., zarezerwowana jest dla rządu centralnego. Samorząd może ściągać inwestycje, ale gdy już się dokonają, to nie jest w stanie zrobić nic, żeby przedsiębiorcy było lepiej lub gorzej.

– Ktoś może powiedzieć, że to wszystko, o czym Pan mówi, to po prostu „droga środka”... Polityka wody letniej, zamiast zimnej albo gorącej.

– Nie jest to z mojej strony wyraz intelektualnego zamiłowania do jasnych sytuacji typu „tak – tak, nie – nie”. Tu nie chodzi o to, że przyjęte w Polsce rozwiązania są dla mnie zbyt umiarkowane. Chodzi o to, że nie wiadomo, jakie są. A nawet jeśli w jakiejś sferze mamy politykę pozornie „letnią”, to nie wynika to ze świadomie podjętej decyzji, lecz z dryfu, z siły bezwładu. Zasadniczy problem polega na tym, że gdy nie dokonujemy tych wyborów jako państwo, to wchodzi do gry silne grupy interesów, które wpływają na różne decyzje cząstkowe i powstaje chaos, mętna woda, na której korzystają najgrubsze ryby. Siła państwa, jak ją definiuję, to zatem zdolność wytyczania celów oraz realizowania ich – tak na poziomie głównych ośrodków władzy wykonawczej, jak i biurokracji niższych szczebli. Jest jeszcze trzeci element: mobilizowanie poparcia obywateli dla podejmowanych decyzji. W demokratycznym państwie polityka nie może funkcjonować bez czynnego zaangażowania obywateli. W Polsce nie mamy żadnych mechanizmów włączania obywateli w przygotowywanie i realizację decyzji publicznych.

Jeszcze na przełomie poprzedniego i obecnego wieku powszechne było przekonanie, że owszem, mamy problemy ze słabością państwa, z korupcją czy nadmiernym wpływem niektórych grup interesów, ale że te problemy nie dotyczą istoty mechanizmów demokratycznych, które działają jak należy. Ustrój mamy dobry, tylko „czynnik ludzki” zawodzi: klasa polityczna i urzędnicza. Na tej diagnozie oparli się choćby bracia Kaczyńscy, tworząc

Porozumienie Centrum, a potem PiS – to była idea, że przede wszystkim trzeba mieć po swojej stronie np. 200 sprawiedliwych, którzy wejdą do istniejących instytucji i w dwa lata zrobią IV Rzeczpospolitą. W praktyce rządów lat 2005–2007 okazało się to bardziej skomplikowane, mówiąc ogólnie.

To podejście ma w sobie oczywiście ziarno prawdy. Podstawowy kościół demokratycznych instytucji działa w miarę przyzwoicie. W Polsce, moim zdaniem, nie fałszuje się na przykład wyborów na dużą skalę. Przez ćwierć wieku procedury przekładania woli wyborców na skład Sejmu działały przyzwoicie. Ostatni skandal z PKW nie polegał przecież na tym, że ktoś nie mógł głosować lub zawieruszyły się oddane głosy. Bezpośrednio po wyborach PKW nie potrafiła wziąć odpowiedzialności za liczenie głosów w sytuacji kryzysowej, do której sama doprowadziła, ale nikt nie pokazał dowodów, że ten bałagan został wykorzystany do fałszowania wyników. W swoich badaniach staram się zwrócić uwagę na to, że słabość państwa tkwi w działaniu instytucji „na dole”, pod powierzchnią zasad konstytucyjnych, w codziennym funkcjonowaniu państwa, operacyjnych regułach działania administracji i tworzenia prawa. To na poziomie tych reguł następuje korozja instytucji, wypaczenie sensu ich istnienia.

– Na przykład?

– Weźmy chociażby jakość stanowionego prawa – ulubiony obiekt narzekań wszelkiego rodzaju komentatorów, ekspertów i zwyczajnych jego użytkowników. Skąd bierze się złe prawo? Proces legislacyjny w Sejmie jest w miarę przejrzysty. Można oczywiście stawiać postulaty jeszcze większej jawności czy udoskonalenia procedur, ale zasadniczo w tym wymiarze dużo lepiej nie będzie. Na papierze proces legislacyjny po stronie egzekutywy też nie jest najgorszy – wprowadzono w miarę sensowne standardy przejrzystości, dostępu do informacji publicznej, obowiązkowe konsultacje etc. Rzecz jednak w tym, że absolutną władzę nad każdym projektem ustawy dzierży

minister, który go składa. I właściwie w momencie, w którym ustawa jest już w procesie uzgodnień, nikt nie jest w stanie jej zatrzymać. Można powiedzieć, że nic dziwnego, bo taka jest istota rządu, ciała opartego na wzajemnym zaufaniu i współpracy, a skoro już minister został zaprzysiężony, to trudno, żeby nie mógł realizować swoich projektów. Jest to jednak ogromny problem. Nie ma ośrodka, który przyjrząwszy się ustawie, mógłby powiedzieć np., że ta ustawa jest sprzeczna z dziesięcioma celami strategicznymi naszego gabinetu. Inna sprawa, że nikt nie wie, jakie są te cele, być może w ogóle ich nie ma. Nie wykonuje tej funkcji premier, który teoretycznie powinien być takim centrum rządu, ani jego urzędnicy. Ustrój nie przewiduje takiego miejsca, z którego można byłoby przyjrzeć się pracy ministerstw, skontrolować je i ewentualnie zatrzymać ich pracę. Jeżeli coś pojawi się już w systemie tworzenia prawa, to prędzej czy później wyjdzie z tego ustawa. Ta wiedza istnieje już od czasów rządu Suchockiej (pierwszy zauważył ten problem Jan Rokita) i wiele mądrych głów pochylało się nad tym ustrojowym defektem, a jednak nie udało się go wyeliminować. Premier Tusk wprowadził zasadę, że pracuje się z początku nie nad projektem ustawy, lecz nad założeniami do ustawy, a dopiero później samą ustawę tworzą fachowcy-prawnicy. W praktyce jednak wobec wielu ustaw czynione są wyjątki od tego nowego modelu procedowania – właściwie dla czego nie, chłopaki przygotowali projekt, to co będziemy gadać nad założeniami. I dotyczy to także naprawdę ważnych ustaw.

Problem tkwi również w założeniu, że funkcję centralną, taką pseudo-integracyjną, będą pełnić prawnicy. Zakłada się, że będą oni w stanie – przynajmniej na poziomie technicznym – wyłapać projekty ustaw, które są sprzeczne albo z obowiązującym prawem, albo z ogólną polityką rządu. Ale to jest utopia, prawnicy nie są od tego. Prawnicy są gwinciarzami, którzy potrafią zrobić, żeby śruba kręciła się w lewo albo w prawo, ale nie wiedzą, co to jest śruba. Ostatni skandal wokół Rządowego Centrum Legislacji i późnego

ogłoszenia ustawy o rajach podatkowych bardzo dobrze pokazuje, że to jest super-techniczne biuro, które zostało powołane do produkowania tekstu prawa, a nie do ogarniania umysłem całego złożonego kontekstu. Prawo psuje się właśnie za sprawą mechanizmu, który powoduje, że nie ma w całym systemie administracji miejsca, z którego „widać”, co się dzieje. Jest to, nawiasem mówiąc, dziedzictwo PRL-u, w którym rząd nie miał tego rodzaju strategicznych kompetencji, był po prostu organem administracyjno-wykonawczym, służebnym wobec politbiura KC PZPR. I to na poziomie politbiura zapadały decyzje o ogólnym kierunku i integracji poszczególnych polityk resortowych. Teraz nie mamy politbiura – pozostała tylko ta przystawka, przystosowana do przerabiania decyzji politycznych na akty prawne. W normalnym kraju funkcję politbiura pełni rada ministrów, to ona nadaje kierunek i nadzoruje „techników”, pilnując, by nie wypaczyli jej intencji. W polskim systemie politycznym ministrowie przekształcają się tymczasem w przedstawicieli swoich urzędników.

– A może to jednak jest do pewnego stopnia problem personalny? Może brakuje nam ludzi, którzy byliby w stanie te problemy systemowe, o których Pan mówi, rozpoznać, myśleć w kategoriach procedur?

– W ostateczności wszystko jest problemem personalnym, oczywiście kadry decydują o wszystkim! [śmiech] Ale bardzo wielu polityków różnych opcji, o różnych kulturach organizacyjnych i różnym przygotowaniu – biznesowym, prawniczym, intelektualnym, biurokratycznym itd. – próbowało i żaden sobie nie poradził. To wskazywałoby jednak, że instytucjonaliści mają rację: formalne i nieformalne reguły są silniejsze od najlepszych nawet kadr.

– Diagnozy o słabości polskiego państwa były już wielokrotnie formułowane przez różnych intelektualistów, polityków i publicystów. Pojawiały się rozmaite jej ujęcia i interpretacje, tak naukowe, jak i publicystyczne, od hipotezy „układu”, przez tezę o „imposybilizmie prawnym”, po

formułowane ostatnio diagnozy o post/neokolonialnym charakterze polskiego państwa. Co Pan sądzi o tych koncepcjach?

– Przytoczone przykłady odnoszą się raczej do mechanizmów społecznych, które stoją za słabością państwa, niż do mechanizmów instytucjonalnych, na które ja zwracam uwagę. Zajmuję się regułami, w ramach których działają mechanizmy społeczne i ich wpływem na te mechanizmy. Wydaje mi się, że jest to o tyle ważne, że wyjaśnia, dlaczego kolejne ekipy, w tym rząd Prawa i Sprawiedliwości, który w szczególnie wyrazisty sposób podnosił wymienione diagnozy, nie zdołały przeprowadzić obiecywanych zmian, nie wprowadziły nas do IV RP. Nie był do tego potrzebny żaden układ. Nie wykluczam, że układ istnieje, ale proponuję inne spojrzenie. Moja opinia jest taka, że nie ma po prostu narzędzi, dzięki którym można byłoby zbudować IV Rzeczpospolitą. Jedną z motywacji, która skłoniła mnie do napisania książki, było sprawdzenie, czy tezy stawiane na dość wysokim poziomie abstrakcji, choćby przez Jadwigę Staniszkis, odpowiadają rzeczywistości – i czy w ogóle da się to empirycznie sprawdzić. Na przykład teza, że nasza kompatybilność ze strukturami Zachodu ma charakter powierzchowny i „pastiszowy”, a rzeczywiste reguły walki o władzę są ustanawiane poza instytucjami demokratycznego państwa, właśnie ze względu na ich słabość. W efekcie wylądowałem dość daleko od tez prof. Staniszkis. Uważam, że jedną z głównych bolączek polskiej politologii i polskiego życia intelektualnego w ogóle stanowi to, iż większość autorów zatrzymuje się na etapie chwytliwej tezy, a mało komu chce się sprawdzać, czy istnieją realne zjawiska i fakty mogące to potwierdzić. Ciekawy wyjątek od tej praktyki stanowi zespół prof. Andrzeja Zybertowicza. Stawiana przez niego teza o „antyrozwojowych grupach interesu” funkcjonowała przez długi czas właśnie jako jeden z takich medialnych sloganów, ale w pewnym momencie udało mu się zebrać wokół siebie grupę naukowców i zainicjować proces rzetelnej weryfikacji. Efekty tej pracy – niezmiernie zresztą ciekawe – jak dotąd nie dały

jednak jednoznacznego rozstrzygnięcia.

– Czy to wszystko oznacza, że działania na rzecz „wymiany elit” są pozbawione sensu?

– Przemiana instytucjonalno-prawna i personalno-środowiskowa nie wykluczają się. Z całą pewnością wymiana elit nie jest działaniem wystarczającym. A poza tym nikt jeszcze nie pokazał tych nowych, lepszych elit... Powtarzam: miewaliśmy już bardzo łebskich ludzi na najwyższych szczeblach politycznej drabiny – i nie pomogło.

– A jak słabość polskiego państwa wygląda na tle reszty naszego regionu?

– Ludwik Dorn wygrzebał w „Bolesławie Chrobrym” Antoniego Gołubiewa wypowiedź jednego z bohaterów – margrabi brandenburskiego czy kogoś podobnego – że na wschód od Odry są tylko „państwa na [drewnianym] koniku”. Królowie bawią się tu w królów, rycerze w rycerzy itd. Tylko na zachód od Odry państwa są naprawdę, a u nas wszystko jest udawane. Rzeczywiście większość państw Europy Środkowo-Wschodniej ma problemy z realizowaniem podstawowych funkcji – mniej więcej z tych samych przyczyn. Najświeższa z nich to logika transformacji schyłkowego komunizmu – która w swojej istocie była antypaństwowa, bo polegała na demontowaniu stworzonych wcześniej instytucji w celu ocalenia wpływów ludzi władzy. Wydaje mi się, że jest jeden pozytywny wyjątek od tej reguły środkowo-wschodnioeuropejskiej – Węgry. Co najmniej od czasu pierwszego rządu demokratycznego – a właściwie jeszcze od ostatniego rządu komunistycznego Miklósa Németha, który wystąpił z partii i stał się premierem autentycznie podmiotowym, dzięki czemu rozdzielił rady ministrów od partii dokonał się jeszcze przed demokratyzacją – bardzo świadomie budowano tam nowe instytucje. Oczywiście Węgrzy dysponowali też kulturą administracyjną o jeszcze XIX-wiecznych źródłach, którą udało się jakoś ochronić przez cały okres komunizmu. W czasie przełomu na Węgrzech postawiono jednoznacznie na

wzmocnienie rządu jako głównego ośrodka podejmowania decyzji politycznych, w porę zmarginalizowano prezydenta, zbudowano silne partie... W 1998 r., kiedy Orbán po raz pierwszy przejął władzę, miał już w szufladzie niemal gotowy projekt ostatecznego „ukanclerzowania” systemu politycznego. Dalej w tym samym kierunku szły działania postkomunistów podczas dwóch kadencji ich rządów. To dzięki całemu temu procesowi świadomego wzmacniania państwa Orbán może dziś zachowywać się tak, jak się zachowuje, wprowadzać swoje reformy i prowadzić Węgry w wymyślonym przez siebie kierunku. Ma on bowiem w swoim ręku narzędzia kontroli całej sfery publicznej: jest szefem partii, która ma konstytucyjną większość w parlamencie, jednoznacznie kontroluje całą administrację, w tym formalnie dość niezależne agencje regulujące różne sfery gospodarki, a także media, dość łatwo może wpływać na działania władz lokalnych. W Polsce premier, nawet o najbardziej etatystycznych poglądach, nie mógłby bez rewolucji np. wymienić prawie połowy urzędników w MSZ-cie...

– Dlatego też wielu komentatorów o bardziej liberalnym nastawieniu – np. prof. Wojciech Sadurski – obawia się takiego sprawnego państwa. Być może jeśli nie ufa się rodzimej tradycji politycznej i temu, co może ona wyprodukować w przyszłości, jest to w pewien sposób zrozumiałe?

– Rzeczywiście jest tak, że u fundamentów III RP leży niepisane porozumienie o „obniżaniu stawki w grze”. Mam tu na myśli pewną zgodę elit politycznych na sytuację, w której nikt nie będzie miał pełni władzy – nie w sensie podziału na władze ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, lecz w takim, że system niejako uniemożliwia przyjmowanie wyrazistych rozwiązań i manewrowanie państwem jako całością. Węgrzy kluczowe rozwiązania instytucjonalne przyjęli jeszcze przed demokratycznymi wyborami. One w tak wielkim stopniu były oparte na braku zaufania do silnej władzy, że dla wszystkich polityków węgierskich stało się jasne, iż w ramach takich instytucji nie da się rządzić. Stąd dążenie najpierw do

maksymalnego umocnienia premiera jeszcze w ramach systemu okrągłostołowego, a potem rozsadzenie tych ram przez Orbána. Żeby była jasność – nie jestem wielkim miłośnikiem Orbána. Treść jego polityki w istotnej części wydaje mi się bardzo ryzykowna. Nie zmienia to jednak faktu, że jest on obecnie w regionie jedynym politykiem, który może realizować długofalowe strategie polityczne.

– Ale jednocześnie ten przykład z pewnego punktu widzenia może stanowić argument na rzecz „liberalizmu strachu”, potwierdzenie, że sprawne państwo jest potencjalnie czymś niebezpiecznym.

– Zdecydowanie tak. Co więcej, nie można tych obaw jednoznacznie odrzucić. Konieczna jest świadomość kulturowego kontekstu: silne państwa zachodnioeuropejskie zbudowane są na fundamencie wspólnej kultury politycznej, opartej na wartościach takich jak porozumienie, kompromis, samoograniczenie. Ich nowoczesne instytucje pojawiły się w momencie, kiedy ten grunt był już dojrzały. Węgry są tymczasem bardzo mocno podzielone kulturowo, niektórzy mówią, że trwa tam prawdziwy Kulturkampf, walka nie tyle polityczna, co odnosząca się do podstawowych wartości. Gdybym był tamtejszym lewicowym liberałem, pewnie obawiałbym się, że Orbán robi coś, co np. zmusi mnie do emigracji. Nikt nie ma tymczasem wątpliwości, że Cameron nie robi nic, co mogłoby zmusić do emigracji labourzystów, mimo że realizuje politykę, która jest dla nich nie do przyjęcia i na swój sposób radykalna, np. wobec Unii Europejskiej czy imigrantów. Ten lęk, o którym mowa, ma więc swoją racjonalność, czy może znamy korzenie jego irracjonalności. Pytanie, gdzie w tym układzie jest Polska. Wydaje mi się, że poziom napięcia i zróżnicowania kulturowego jest na Węgrzech zdecydowanie wyższy niż w Polsce, że spór między Platformą a PiS-em nie jest, jak obie strony próbują nam często wmówić, odzwierciedleniem jakiegoś fundamentalnego konfliktu kulturowego. Jest to natomiast spór, który w oczywisty sposób potęguje słabość państwa, bo w tym systemie

oznacza on, że albo ma się za sobą $\frac{2}{3}$ parlamentu, albo nie da się nic zrobić.

– Z drugiej strony pytanie o zasadność strachu przed sprawnym państwem wykracza trochę poza kwestię PO vs. PiS. Przyjmując liberalną optykę, można by powiedzieć, że sam Orbán jeszcze kilka–kilkanaście lat temu był zupełnie innym politykiem niż dzisiaj. Czy eskalacja konfliktu nie może i w Polsce doprowadzić do radykalizacji głównych sił politycznych?

– Nie jest to wykluczone, ale w dzisiejszej sytuacji Polski wydaje mi się to perspektywą na tyle odległą, że nawet nie ma co się nad nią zastanawiać. Wydaje mi się, że Tusk pokazał, ile da się wycisnąć z obecnego systemu. Był niezwykle sprawnym politykiem, który potrafił się poruszać po meandrach III RP, ale jego historia pokazuje też wyraźne ograniczenia władzy w tym systemie. Na przykład niemal wszystkie sukcesy jego rządu były owocem zastosowania ręcznej, politycznej koordynacji. W momencie, kiedy coś jest realnym priorytetem rządu i premier przez swoich ludzi trzyma rękę na pulsie, wówczas „państwo działa”. Ale natychmiast, kiedy zwraca swoją uwagę w inną stronę, ono działać przestaje. Nie działają więc instytucje i standardowe reguły, a tylko okazyjne wzmożenie woli politycznej. Z tego doświadczenia wzięła się odpowiedź, jaką proponuje Platforma, czyli koncepcja „outsourcingu państwa”. Polega ona na tym, żeby możliwie dużą część spraw publicznych przekazać w prywatne ręce, które będą miały swój prywatny interes w tym, żeby dane przedsięwzięcie się udało. Można powiedzieć, że przykładem sukcesu tej filozofii jest Euro 2012, realizowane przez spółkę prawa handlowego, której państwo przekazało wiele kompetencji władzy publicznej, a która nie była ograniczona więzami charakterystycznymi dla administracji.

– Outsourcing staje się więc, paradoksalnie, jak w dawnej wizji Janusza Palikota, sposobem na wzmocnienie państwa?

– Nic podobnego! Outsourcing może pomagać w realizacji

konkretnych projektów, ale ostatecznie efekty są takie, jak zwykle w pracy metodą projektową – projekt się kończy i wszyscy o nim zapominają, równie dobrze mogłoby go nigdy nie być. No, po Euro zostaną stadiony, które zbudowaliśmy w dużej mierze niepotrzebnie, a utrzymanie ich kosztuje krocie.

– W swoich tekstach podkreśla Pan często, że rozmiar państwa i jego siła czy sprawność to dwie osobne sprawy, że państwo-moloch może być słabe. Czy to oznacza, że jest Pan zwolennikiem tezy odwrotnej: zwijanie czy redukcja państwa do liberalnego minimum jest receptą na uporanie się z problemami ze sprawnością i sterownością?

– Wydaje mi się, że Polacy jako obywatele radzą sobie z większością rzeczy lepiej niż ich państwo – i nie jest to tylko liberalny populizm. 25 lat przemian pokazało, że wiele jest sektorów, gdzie dopiero próby wprowadzania państwowych regulacji powodują problemy. Intuicyjnie pomysł zmniejszania państwa jest mi bliski. Ale faktem jest również, że bardzo często deregulacja oznacza wystawienie interesu publicznego na niebezpieczeństwo. Rewersem sensownej deregulacji zawsze musi być regulacja. Nawet najbardziej brawurowi thatcheryści wprowadzali mnóstwo nowych przepisów i instytucji w celu zabezpieczania interesu publicznego; inna sprawa, że efekty ich działania były niezbyt udane. Zwijanie państwa „w realu” nigdy nie wygląda tak, że państwo po prostu się wycofuje.

– To są fakty niepasujące do ideologii. Nie chce się o nich pamiętać, tak jak i o tym, że najbardziej radykalnym reformom rynkowym ostatnich dekad, np. tym realizowanym przez Ronalda Reagana, towarzyszył wzrost wydatków publicznych i wysokie deficyty budżetowe... Czy tzw. neoliberalizm, czyli ideologia, w duchu której projektowano polską transformację, odegrał istotną rolę w osłabianiu transformujących się państw Europy Środkowo-Wschodniej i czy istotne wydaje się Panu pytanie, czy i komu słabość państw w tej części świata służy?

– Jeśli namawia mnie pan na krytykę konsensusu

waszyngtońskiego, to oczywiście bym się przyłączył... Nie widzę natomiast bezpośredniego przełożenia na to, jak urządziliśmy sobie państwo. Na potrzeby swojej książki przeprowadziłem studium przypadku Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, które, wydaje mi się, dobrze pokazuje, na czym polega problem. Instytucje, które były w okresie transformacji przeszczepiane – albo, jak twierdzą inni, narzucane – ze świata zachodniego, musiały funkcjonować w zupełnie innym kontekście kulturowym i instytucjonalnym niż ten, w którym zostały wytworzone. W efekcie działały też zupełnie inaczej. Zresztą trudno się dziwić: jeśli ktoś liczy na to, że instytucja regulująca media oddana w ręce polityków, będzie „niezależna”, to jest po prostu niesamowicie naiwny. Istnieje oczywiście znacznie więcej przykładów dysfunkcyjnie działających instytucji „skopiowanych” z Zachodu. Zanim Urząd Komunikacji Elektronicznej „zatrybił” pod rządami Anny Streżyńskiej, przez 7 czy 8 lat (w swoich poprzednich wcieleniach) był całkowicie nieefektywny i biernie przyglądał się choćby działaniom Telekomunikacji Polskiej, niewątpliwie szkodliwym dla polskiego rynku.

– Pytanie tylko, czy ta imitacja, której efekty okazują się dysfunkcyjne z perspektywy polskiego interesu publicznego, rozpatrywana w szerszym kontekście nie okazuje się funkcjonalna dla poszczególnych koncernów czy grup wpływu?

– Wydaje mi się, że w diagnozie neokolonialnej jest sporo przesady. Jasne, że z perspektywy silnych graczy międzynarodowych i lokalnych lepiej mieć słabych partnerów tam, gdzie chcą robić interesy. Ale z drugiej strony pewna stabilność reguł i porządek instytucjonalny są często kluczowe dla tych samych podmiotów czy grup interesu. Z różnych badań wynika, że najczęściej inwestycji dokonuje się w krajach, gdzie są wysokie podatki i silne związki zawodowe. Dla biznesu są to obciążenia, ale stanowią one jednocześnie ubezpieczenie przed niepewnością. Z drugiej strony jest oczywiście taki rodzaj biznesu, który woli mieć urzędnika w kieszeni i minimalizować

inne koszty. Ale sprawa jest złożona. To nie jest tak, że jeśli jesteśmy słabym państwem peryferyjnym, to stanowi to prosty efekt zmasowanych działań międzynarodowych koncernów. To bardziej złożona interakcja: w niektórych sektorach rzeczywiście tak jest, ale w innych, np. w sektorze bankowym, międzynarodowi gracze uzyskali swoje cele pomimo faktu, że polskie instytucje nie były bezwolnymi pacynkami i nierzadko stawiały twarde warunki. Pamiętamy choćby słynny konflikt wokół fuzji BPH i Pekao SA, kiedy to administracja prezydenta Kwaśniewskiego dogadała się z włoskim UniCredit, a prawicowy rząd wyrzucił te ustalenia później do kosza. To nie jest tak, że każdy inwestor dostawał to, czego sobie zażyczył. Z drugiej strony polityka polskich władz polegała też np. na przekazywaniu w obce ręce banków słabych, czego efektem jest fakt, że Polski nie dotknęła plaga bankructw instytucji finansowych po 2008 r., wraz z jej konsekwencjami w postaci np. dwóch lat recesji, która spotkała Czechy czy kraje bałtyckie. Ten przykład pokazuje, że nie można generalizować – ocena musi być zależna od sektora i okresu, o jakim mówimy.

– Jakie widzi Pan perspektywy wyjścia z kondycji słabego państwa? Od czego trzeba byłoby zacząć?

– Na seminariach, które prowadziłem w czasie pisania mojej książki też zawsze padało to pytanie i studenci byli bardzo nieusatysfakcjonowani moją odpowiedzią, że jedyną odpowiedzią są małe kroki. Do przeprowadzania wielkich projektów i budowania długofalowych strategii politycznych brakuje nam narzędzi. Musimy pracować na poziomie najprostszych procedur. To, że pracuje się już nie nad projektami ustaw, lecz nad założeniami, albo że wprowadzono oceny skutków regulacji jako obowiązkowy element procesu tworzenia prawa, to jedne z takich zmian na lepsze, na które nas stać. Teraz trzeba zrobić następny ruch: wyprowadzić zespoły, które dokonują oceny skutków regulacji, z departamentów prawnych i stworzyć jednostki podlegające bezpośrednio ministrom. Tego typu zmiany są może mało sexy, ale też dzięki temu są poniżej radaru wielu

grup interesów i mają szanse się udać.

To nie znaczy, że powinniśmy zarzucić myślenie w długiej perspektywie – wprost przeciwnie. Potrzebujemy dyskutować o naszych celach, o tym, jak powinna wyglądać lepsza Polska. W chaosie bitewnym polskiej polityki rozważania nad strategiami dla kraju zeszły niestety na odległy plan. O „Polsce 2030” Michała Boniego, która została przyjęta jako obowiązujący program rządowy i nigdy jej oficjalnie nie odwołano – nie pamięta dziś pies z kulawą nogą ani w rządzie, ani w opozycji. Tymczasem trzeba takie rozważania prowadzić, bo nigdy nie wiadomo, kiedy otworzy się okno możliwości dla zmian.

– Dziękuję za rozmowę.

Z dr. hab. Arturem Wołkiem rozmawiał Marceli Sommer

Źródło: [Nowy Obywatel](#)