

Wybory w królestwie Polipów

ANTONI Z. KAMIŃSKI

W Polsce do administracji i polityki wchodzi często cała rodzina.

Pewien słynny pisarz tak opisał sposób, w jaki przedstawiciele „rodziny Polipów” – a miał tu na myśli oplatające państwo układy nieformalne – dawali sobie radę w życiu, oraz skutki, jakie te praktyki miały dla dobra ogólnego:

„Jedynym zadaniem Polipów było czepianie się nawy państwowej na wzór małży obsiadających dno okrętu i trzymanie się jej tak długo, dopóki tylko się da. Gdyby kto chciał uwolnić statek od zbytecznego i szkodliwego ciężaru, oczyścić go i doprowadzić do porządku, musiałby oskrobać go z małży, które nie mogłyby już po tym wrócić na dawne miejsce. Trzymały się więc kurczowo statku i nie dbały o to, że może z ich winy pójść na dno, sprawa ta bowiem była im całkowicie obojętna”.

Zabetonowana scena

Opis pochodzi z „Małej Dorrit” Charlesa Dickensa, a jego przedmiotem był stan brytyjskiego państwa w połowie XIX wieku. Tak wyglądało ono, zanim kolejne rządy Williama Gladstone'a dokonały dogłębnej reformy jego instytucji. Reformy te pozwoliły oprzeć politykę personalną w administracji publicznej na kryteriach merytokratycznych zamiast powiązań rodzinnych, środowiskowych i partyjnych oraz uzdrowić finanse publiczne, zwiększając wydatki na oświatę, zdrowie, bezpieczeństwo i infrastrukturę. W owym czasie wprowadzono też kolejne zmiany na rzecz upowszechnienia prawa wyborczego. W ten sposób udało się co najmniej utrudnić Polipom ich szkodliwą działalność.

Opis Dickensa przypomina model, który posłużył Garretowi Hardinowi w znanym artykule o „tragedii wspólnego pastwiska”. Hardin wykazał w nim, na gruncie analizy formalnej, że w warunkach wspólnego zasobu, kiedy każdy z korzystających z niego maksymalizuje prywatną korzyść, ostatecznym tego efektem jest zbiorowa katastrofa, czyli – statek idzie na dno. Reformy Gladstone'a w znacznym stopniu uwolniły państwo brytyjskie od zbędnego balastu. Zauważmy jednak, że udział wydatków państwa w dochodzie narodowym wynosił wtedy poniżej dziesięciu procent, a w kraju istniała liczna, dobrze wykształcona, zainteresowana sprawami publicznymi i materialnie od państwa niezależna klasa średnia. Czynniki te ułatwiły reformę państwa, chociaż i wtedy nie przyszła ona łatwo.

Badania naukowe i publicystyka poświęcona polityce kadrowej w administracji państwowej oraz selekcji osób na stanowiska polityczne w Polsce wskazują, że i tu zjawisko „polipizmu” ma charakter dość powszechny. Dobitnie ilustruje to stworzony przez Michała Potockiego wskaźnik „zabetonowania sceny politycznej” („Liderów partii nie przepędzisz kijem”, „Dziennik Gazeta Prawna”, 31.12.2014–1.01.2014). Potocki sprawdził, kim byli obecni przywódcy partii politycznych dwadzieścia lat wcześniej, i przypisał im, w zależności od pełnionych wówczas funkcji, odpowiednią liczbę punktów – od jednego (szeregowy członek partii) do pięciu (szef partii parlamentarnej lub pełniący funkcję publiczną od ministra wzwyż). Polska okazała się, obok Grecji, krajem najbardziej „zabetonowanym” – uzyskała 14 punktów. Zdobyłaby ich jeszcze więcej (18), bijąc Greków na głowę, „[...] gdyby nie klęska prawicy w wyborach 1993 r., która sprawiła, że Donald Tusk i Jarosław Kaczyński u progu 1994 roku szefowali «jedynie» partiom pozaparlamentarnym[...]”. Potocki obliczył też, że

średnia wieku przywódcy partyjnego w Polsce wyniosła 58 lat, gdy w Szwecji 43 lata, a w Belgii 41 lat.

Wiadomo też nieco o powiązaniach rodzinnych osób zajmujących w Polsce stanowiska publiczne: do administracji i polityki wchodzi bowiem często całe rodziny. W wielu przypadkach mąż jest posłem lub senatorem, żona – radnym w sejmiku wojewódzkim lub radzie miasta, córka lub syn także działają w strukturach partyjnych, lokując się w samorządzie, spółkach komunalnych lub radach nadzorczych spółek skarbu państwa. O siostrzeńcach, bratankach i pociotkach nie warto wspominać, bo nawet nie sposób w pełni rozeznąć się w tych związkach.

Reforma państwa polskiego, by ograniczyć „polipizm”, byłaby dużo trudniejsza niż w Wielkiej Brytanii epoki Gladstone'a chociażby dlatego, że udział wydatków współczesnego państwa polskiego w dochodzie narodowym jest nieporównanie większy niż w Wielkiej Brytanii przed 1900 r. Stąd też stopień uzależnienia obywateli od państwa jest także znacznie większy. Poza klasycznymi Polipami mamy liczne środowiska zawodowe i rzesze ludzi korzystające z subsydiów budżetowych w stopniu niewspółmiernym do ich wkładu w rozwój kraju. Co pewien czas grożą one zablokowaniem dróg, inwazją na Warszawę itp. I trudno im odmówić moralnej racji, skoro pozycje władzy w państwie zajmują Polipowie o równie wątpliwej do tego legitymacji.

Partokratyczne państwo

Zapisany w konstytucji z 1997 r. rozdział władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej w praktyce nie występuje. Koalicja rządząca, mając większość w Sejmie, może wyeliminować opozycję, pozbawiając ją jakiegokolwiek wpływu na procesy legislacyjne. Politycy opozycji mogą ewentualnie występować w mediach. Te ostatnie zaś pilnie baczą, by nie „podpaść” kręgom władzy. Nawet niezawistość wymiaru sprawiedliwości nasuwa wątpliwość, skoro jego aktywność wobec „przestępstw” polityków z obozu opozycji wzmagają się znacząco w okresach poprzedzających wybory, by następnie zapaść w letarg do wyborów następnych. To wszechobecne, partokratyczne państwo jest zarazem niezdolne do tworzenia i konsekwentnej realizacji długofalowych polityk – jest państwem słabym. Polska wciąż znajduje się między Wschodem a Zachodem z tendencją sterowania w tym pierwszym kierunku. Wyjście z tej koleiny będzie z wielu powodów trudniejsze niż, na przykład, w okresie międzywojennym.

Kluczowym tego powodem jest to, że partie polityczne, które w innych sprawach zawzięcie z sobą rywalizują, w jednym współpracują: w obronie reguł gry, które faworyzują „polipizm”. Mamy w Polsce dwa typy partii: „partie stare” (SLD, PSL) o przywództwie oligarchicznym i „partie nowe” (PO, PiS i inne) o charakterze wodzowskim. Ani jedne, ani drugie nie są wewnątrznie demokratyczne; jedne i drugie są wehikułem rozdziału przywilejów między aktyw i popleczników.

„Polipizm”, z dominującym w zarządzaniu partiami „centralizmem demokratycznym”, łączy ordynacja proporcjonalna. Argumenty za tą formą wyboru przedstawicieli do Sejmu i przeciw niej, jak i za jednomandatowymi okręgami wyborczymi oraz przeciw nim, zostały wielokrotnie przedstawione. Nie ma też znaczenia, że w badaniach opinii publicznej regularnie około 70 proc. respondentów opowiada się za JOW, gdy tylko kilkanaście procent popiera ordynację proporcjonalną, skoro ogromna większość polityków faworyzuje sposób, który tak skutecznie przysłużył się ich karierze.

Wskażę więc tylko dwa problemy merytoryczne, jakie pojawiają się w tym „dialogu ślepego z głuchym”. Pierwszy dotyczy faktu, że większość dostatnich, dobrze rządzonych

społeczeństw w Europie wybiera przedstawicieli parlamentarnych w systemie ordynacji proporcjonalnej. Drugi – że wprowadzenie JOW zdestabilizowałoby państwo.

Złe dziedzictwo

Ponieważ trudno zaprzeczyć, że Polska nie jest państwem dobrze rządzonym, to zwolennicy ordynacji proporcjonalnej szukają wyjaśnienia tych mankamentów w „niskiej kulturze politycznej społeczeństwa”. Na to nawet najlepszy ustrój nie zaradzi. Może za kilka pokoleń, mówią, sytuacja się zmieni i Polacy dojrzeją... Jest to wyjaśnienie zgodne z modną wśród nowej polskiej inteligencji skłonnością do potępiania polskiego społeczeństwa za wszelkie zło tego świata. Nie jest ono jednak całkiem uzasadnione w przypadku ordynacji wyborczej.

W krajach Europy Zachodniej ordynacja proporcjonalna była wprowadzona w warunkach okrzepłych instytucji państwa: tradycji praworządnej administracji i niezawisłego wymiaru sprawiedliwości. W Polsce międzywojennej tradycje te były nie zawsze skutecznie budowane, lecz i tak w ciągu 18 lat wiele w tym zakresie zrobiono. Potem nastąpiło pół wieku doświadczeń z ustrojami będącymi zaprzeczeniem liberalnego konstytucjonalizmu, jaki od 25 lat próbujemy tu zaprowadzić. Zaczynaliśmy więc z odziedziczonymi po komunizmie administracją państwową i wymiarem sprawiedliwości.

Poza sferą gospodarki przywódcy polityczni czasu transformacji w Polsce optowali we wszystkich innych dziedzinach za zmianą stopniową, przytaczając na jej rzecz łacińskie sentencje jak *pacta sunt servanda* lub argumentując, że „należy wzmocnić lewą nogę”. Przyjęto więc drogę przebudowy ustrojowej przez kompromis „nowego” ze „starym”. Opóźnienie o ponad dwa lata wolnych wyborów do parlamentu i wykorzystanie w nich praktycznie bezprogowej ordynacji proporcjonalnej doskonale temu służyło. Na podstawie takich przesłanek nie tworzy się jednak strategii budowy wydolnych struktur państwa.

Co do argumentu, że przyjęcie JOW mogłoby zdestabilizować państwo, to w jakimś stopniu może być on zasadny. Rozważmy jednak *casus* Włoch z 1993 r., gdzie w wyniku referendum zamiast ordynacji proporcjonalnej wprowadzono ordynację wyborczą opartą w 75 proc. na JOW i w 25 proc. na ordynacji proporcjonalnej. Nie wywołało to poważniejszych zakłóceń w działaniu państwa. Włosi wrócili do ordynacji proporcjonalnej na skutek kalkulacji Silvia Berlusconiego i jego popleczników, wbrew woli większości społeczeństwa. Proporcjonalna ordynacja wyborcza Polipom zdecydowanie bardziej odpowiada.

Wyjście – JOW

Nikt nie powinien się łudzić, że sama zmiana ordynacji rozwiąże wszystkie wielkie problemy, w których obliczu stoi Polska. Nie rozwiąże ich jednak z pewnością trwanie przy instytucjonalnym *status quo*. Nie widzę innej możliwości niż wprowadzenie JOW, aby przywrócić państwu zdolność do działania: tworzenia racjonalnych, długofalowych polityk, odblokowania energii oraz obywatelskiej innowacyjności, na uwolnienie społeczeństwa choćby częściowo od pasożytujących na nim Polipów.

Być może JOW nie spełni tych oczekiwań, ale mimo dość powszechnej świadomości, jak słabe jest państwo polskie, nikt dotąd nie zaproponował innej drogi poprawy tego stanu rzeczy. Trudno wskazać bardziej skuteczną drogę na ograniczenie opisanego przez Michała Potockiego „zabetonowania” polskiej sceny politycznej.

Autor jest socjologiem, byłym szefem Transparency International

(„Rzeczpospolita”, 25 marca 2015)