

Jan Szomburg

Upublicznić politykę państwa

Dotychczasowy model kreowania polityki państwa nie tworzy możliwości pełnego wykorzystania naszej szansy rozwoju i możliwości, jakie daje nam integracja z UE . Najwyższy już czas, by politykę państwa upublicznić i poprawić jej poziom merytoryczny.

Jak uczy doświadczenie historyczne, rozwój i bogactwo narodów zależy od dwóch czynników: fundamentów kulturowo-mentalnych (kapitału ludzkiego i społecznego) oraz polityki państwa. O ile pierwszy z nich nie podlega szybkim zmianom i jest z punktu widzenia świadomego wpływu na rozwój trudno sterowalny, to drugi może być kształtowany przez elity polityczne nawet w stosunkowo niedługim okresie.

Najważniejszym celem polityki państwa jest tworzenie ram ustawowo-regulacyjnych, czyli społeczno-ekonomicznych reguł gry. W zależności od ich kształtu mogą albo sprzyjać wysokiej aktywności obywateli, albo wręcz przeciwnie - skłaniać ich do bierności, niepodejmowania ryzyka i wycofywania się. W długim okresie polityka systemowa państwa może wywołać pozytywne lub negatywne zmiany nawet w sferze kulturowo-mentalnej. Dla krajów relatywnie ubogich, będących na dorobku - takich jak Polska - dobra polityka państwa jest najważniejszym instrumentem, by zapewnić sobie odpowiedni poziom konkurencyjności systemowej i możliwość doganiania krajów wysoko rozwiniętych. Te ostatnie, mając nagromadzone ogromne zasoby kapitału finansowego, przemysłowego i ludzkiego, mogą sobie pozwolić na gorszą politykę - gorsze reguły gry - czego przykładem są obecnie Niemcy, a właściwie niemal cała Europa Zachodnia.

Wejście do Unii Europejskiej nie tylko nie zmniejsza wymogów wobec polskiej polityki systemowej (ustawowo-regulacyjnej) i bieżącej (polegającej na wydatkowaniu publicznych pieniędzy), ale wręcz przeciwnie, zasadniczo te wymogi zwiększa. Musimy bowiem całkowicie otworzyć naszą gospodarkę, a jednocześnie zaakceptować wysokie, unijne standardy techniczne, socjalne i środowiskowe, które stworzone zostały dla warunków gospodarek o znacznie wyższym poziomie produktywności. Aby im sprostać, musimy więc mieć lepsze rozwiązania systemowe niż kraje Unii. Jednak nie tylko integracja europejska zmusza nas do zasadniczej refleksji nad mechanizmem i jakością naszej polityki państwowej. Jest to niezbędne również w świetle wymogów postępującej globalizacji i nowoczesnego, proinnowacyjnego rozwoju. Zła polityka będzie prowadziła do odpływu z Polski najlepszego kapitału ludzkiego i kapitału finansowego, wycofywania się inwestorów zagranicznych, spadku dynamiki rozwojowej oraz niezdolności do tworzenia i adaptacji nowych technologii. Mówiąc w skrócie, im gorsza będzie polityka państwa, tym bardziej będziemy musieli ograniczać nasze płace (i poziom życia), aby zachować przynajmniej podstawowy poziom konkurencyjności.

Konieczność trudnych reform

Te trzy wyzwania: integracyjne, globalizacyjne i modernizacyjne sprawiają, że właśnie teraz stoimy przed koniecznością przeprowadzenia drugiej fali reform o zasięgu i stopniu skomplikowania nie mniejszym niż ta z początku transformacji. W szczególności musimy

odrobić najważniejszą zaległość transformacji i wreszcie dokonać świadomej i kompletnej redefinicji funkcji państwa: za co ma ono odpowiadać, a za co nie oraz ustalić, w jaki sposób funkcje te powinno wykonywać, biorąc przy tym pod uwagę elementarny fakt, że od trzynastu lat jesteśmy już w gospodarce rynkowej. Bez tego nie da się zrationalizować sektora publicznego, w tym usług społecznych, takich jak edukacja, służba zdrowia czy opieka społeczna - i uzdrowić finansów publicznych. Mechaniczne cięcia wydatków budżetowych, w tym przede wszystkim tych społecznych, które dotyczą grup najsłabszych politycznie - mogą się przyczynić jedynie do dalszej dezintegracji i społecznego wyobcowania. Odpowiedź na fundamentalne pytanie o podział odpowiedzialności między państwo, samorząd i jednostkę wymaga wielkiej debaty społecznej i osiągnięcia minimum społecznego konsensusu.

Również w gospodarce potrzebne są dalsze, istotne zmiany, swego rodzaju drugie pchnięcie liberalizacyjne oraz dokończenie procesu podstawowej restrukturyzacji przemysłu i rolnictwa.

Celem reform instytucjonalno-regulacyjnych i zmian kierunków wydatkowania publicznych pieniędzy (np. więcej na rozwój, mniej na zabezpieczenia socjalne) jest w istocie zmiana zachowań ludzi, przedsiębiorstw i instytucji. Siłą rzeczy naruszają więc zastępe układy interesów, utrwalone wzorce zachowań i sposobów myślenia. Mimo iż służą interesowi ogólnemu i długofalowemu, zwykle wywołują skoncentrowane opory, które mogą być łatwo wykorzystywane przez populistyczną opozycję. Powstaje więc pytanie: czy dotychczasowy wzorzec definiowania polityki państwa umożliwi dokonanie tych zmian? Odpowiedź musi być negatywna.

Legitymizacja wyborcza nie wystarcza

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy o abolicji podatkowej i deklaracjach majątkowych zwróciło powszechną uwagę na niską jakość ustaw w Polsce. Nonszalancki stosunek do wymogów ustawy zasadniczej - najbardziej widoczny w tej sprawie - nie jest jednak jedyną negatywną cechą ustawodawstwa czy, ujmując szerzej, polityki państwa.

Od wielu lat, niezależnie od koloru koalicji rządowej - cierpi ona na dwie zasadnicze słabości: brak dostatecznego upublicznienia oraz niską jakość merytoryczną. Dotychczasowy model formułowania i wdrażania polityki państwa w Polsce ma charakter technokratyczny. Polega na mechanicznym używaniu większości parlamentarnej bez uzyskiwania porozumienia i przychylności szerokiej opinii publicznej, a nierzadko jej na przekór. Szczególnie szkodliwy i kontrproduktywny jest autorski sposób ustalania strategii, reform czy ustaw. Wówczas dodatkową przeszkodą w nadawaniu zmianom racjonalnego kształtu są ambicje osobiste określonej osoby pełniącej kluczowe funkcje państwowe. Bardzo złym zwyczajem jest też całkowite dezawuowanie oraz odcinanie się od polityki poprzedników przy zmianie rządów. Uderza to nierzadko w konieczną ciągłość polityk i podważa zaufanie do państwa w ogóle. W rezultacie po pewnym czasie odbija się rykoszetem w samych dezawuujących.

Źródłem grzechu niedostatecznego upublicznienia polityki - z definicji - publicznej jest powierzchowne, uproszczone rozumienie demokracji. W jego myśl do podejmowania decyzji o polityce państwa wystarcza sama legitymizacja wyborcza. Po zwycięskich wyborach rządzący nie czują już potrzeby ani konieczności uzyskiwania poparcia dla swej polityki.

Bariery upublicznienia polityki państwa

Niski stopień upublicznienia polityki państwa związany jest częściowo z pewnymi "obiektywnymi" cechami elit politycznych: tendencjami do zawłaszczania i eksploatacji państwa, lenistwem i złym zorganizowaniem, słabościami kadrowo-kompetencyjnymi. Jednak po części wynika też ze świadomych wyborów. Typowymi uzasadnieniami dla nich są: brak czasu (debaty publiczne mogą opóźnić konieczne reformy), brak wiary w korzystne efekty upublicznienia (lepiej działać z zaskoczenia i nie ryzykować efektów otwartej debaty i konsultacji), brak partnerów do dyskusji (partnerzy społeczni są słabi i zdeintegrowani). Wszystkie te argumenty są błędne i mogą prowadzić jedynie do złej polityki.

Mimo całej historycznie bezprecedensowej presji, jakiej podlegamy, reform instytucjonalnych i zmian strukturalnych nie opłaca się robić w nadmiernym pośpiechu. Natomiast opłaca się państwu inwestować w krzepnięcie różnorodnych partnerów społecznych, którzy wbrew obawom mogą pomóc w formułowaniu i implementacji polityki. Tymczasem nasze państwo nie dba o rozwój społeczeństwa obywatelskiego i tzw. sektora pozarządowego, nie umie też odegrać pozytywnej roli w rozwoju samorządu gospodarczego i zawodowego. Nie czuje się za to współodpowiedzialne.

Model kreowania polityki na zasadzie Zosi samosi przyniósł wiele szkód, prowadząc do bałaganu systemowego i obniżenia konkurencyjności systemowej. Wiele regulacji było od początku błędnych, godząc w zdrowy rozsądek obywateli, podatników czy przedsiębiorców. Wiele miało zbyt cząstkowy i niespójny charakter. Inne były dobre w założeniu, ale fatalne w wykonaniu, m.in. na poziomie rozporządzeń wykonawczych. Zdarzały się regulacje dobre, które ze względu na niedostatek upublicznienia na etapie ich kreowania były bardzo źle przyjmowane społecznie. Ciągłe powtarzanie się absurdów regulacyjnych i złej polityki niezależnie od ekipy rządzącej ma teraz, mówiąc z ironią, jeden dobry skutek - znaczna część naszego społeczeństwa będzie głosowała w referendum za przystąpieniem do Unii Europejskiej, bo straciła nadzieję w sensowność polskiej polityki.

I korzyści z niej wynikające

Tymczasem realna demokratyzacja mechanizmu polityki państwa przede wszystkim prowadzi do poprawy jej jakości. Różnego rodzaju organizacje społeczne, gospodarcze, zawodowe i niezależne think-tanki w trakcie debaty publicznej są w stanie zweryfikować pomysły i koncepcje oraz wskazać na efekty uboczne. Taka weryfikacja jest wskazana chociażby z banalnego względu, że wiedza rządu i parlamentu o rzeczywistości społeczno-gospodarczej jest bardzo ograniczona. Upublicznienie zmusza kreatorów polityki do jaśniejszego przedstawiania jej celów, założeń, skutków i alternatyw.

W efekcie polityka państwa może być lepiej rozumiana i szybciej akceptowana - a to jest jedną z kluczowych przesłanek jej skuteczności. Upublicznienie jest też dobrym antidotum na ataki z pozycji interesów partykularnych. Dzięki niemu rząd nie musi być sam na sam z reprezentantami tych interesów - może mieć poparcie różnych organizacji społecznych (np. konsumenckich) i profesjonalnych think-tanków, a także mediów i szerokiej opinii publicznej.

Upublicznienie polityki państwa ułatwia też zachowanie jej niezbędnej kontynuacji przy zmianach ekip rządowych - określone koncepcje stają się dobrem publicznym. Debata publiczna chroni też rząd przed ekstrawagancjami parlamentu, który potrafi niekiedy zamieniać dobre propozycje ustaw w regulacyjne buble.

Upublicznienie polityki państwa ułatwia również oderwanie się od przestarzałego i nieadekwatnego do współczesnych wyzwań, ale za to bardzo silnie u nas zakorzenionego syndromu polityki resortowej. Wreszcie - jak pokazuje historia negocjacji z Unią Europejską - upublicznienie polityki może bardzo pomóc w przetargach międzynarodowych.

Przykładowo w Niemczech w sprawie wolnego przepływu siły roboczej wypowiedziały się najpierw instytuty naukowe, później organizacje biznesu i związki zawodowe, a dopiero na końcu - gdy gleba była już przygotowana - zabrał głos czynnik administracyjno-polityczny. Dzięki temu osiągnął społecznie akceptowalny kompromis wewnętrzny, a jednocześnie dużą siłą przetargową na zewnątrz, w negocjacjach z krajami kandydackimi. Stanowisko instytutów było wygodne, bo zmniejszyło nieco początkowo olbrzymie lęki społeczne przed zalewem emigrantów ze Wschodu, co mogło spowodować nadmierny sprzeciw wobec rozszerzenia w ogóle. Natomiast stanowisko różnych organizacji społecznych dało legitymizację do twardego żądania od krajów kandydackich sporego okresu przejściowego.

Podsumowując, jeśli rządzący chcą rzeczywiście dokonywać w Polsce pozytywnych zmian, upublicznienie polityki może im w tym istotnie pomóc. Nie chodzi jednak o to, by był to jednorazowy, instrumentalny wybór, ale abyśmy stworzyli trwałą, własną tradycję i etos otwartego, publicznego debatowania polityki państwa.

Merytoryczne wsparcie

Współczesna polityka państw jest sprawą bardzo skomplikowaną, wymagającą ciągle nowych kompetencji, informacji i impulsów. Wynika to z szybkości zmian technologicznych, wysokiego i stale rosnącego stopnia umiędzynarodowienia, szybkich zmian kulturowo-społecznych. Z tego względu rządy i parlamenty nawet najlepiej zorganizowanych państw na świecie, szeroko korzystają ze wsparcia zewnętrznego, tzw. out-sourcingu, podobnie jak czynią to wielkie korporacje czy organizacje biznesowe.

Przygotowanie diagnoz, koncepcji polityk, a nawet ustaw jest często zlecane na zewnątrz. Jeśli rządowi zależy jedynie na pomocy ściśle technicznej, zatrudniają one "anonimowo" komercyjne firmy konsultingowe, wyspecjalizowane w danej dziedzinie. Jeśli chcą połączyć wsparcie merytoryczne z upublicznieniem, zwracają się do niezależnych instytutów (think-tanks) i innych, mających wysoką reputację społeczną i kompetencje organizacji (mogą to być np. różnego rodzaju narodowe rady do spraw: rozwoju, społeczno-gospodarczych, konkurencyjności itp.) lub też powołują ad hoc specjalną grupę pod kierunkiem niezależnego, znanego autorytetu - wówczas przygotowany raport ma zwykle nazwę od jego imienia.

Amerykańska polityka bezpieczeństwa strategicznego korzysta m.in. z think-tanku Rand Corporation, inspiracją dla polityki społeczno-gospodarczej Irlandii są raporty Narodowej Rady Społeczno-Ekonomicznej, koncepcja reformy rynku pracy w Niemczech została zlecona niezależnej, specjalnie do tego powołanej grupie pod kierunkiem szefa personalnego Volkswagena, Petera Hartza - znanej pod nazwą Komisja Hartza.

Niewykorzystane możliwości

W Polsce mamy sytuację paradoksalną. Z jednej strony ogromne wyzwania stojące przed polityką państwa oraz stosunkowo wysoko rozwinięty sektor niezależnych think-tanków i innych organizacji, które mają kompetencje przydatne do kreowania dobrej polityki (konfederacje pracodawców, organizacje ekologiczne, konsumenckie itp.). Z drugiej strony

bardzo słabe zaplecze intelektualno-sztabowe rządu i parlamentu oraz brak kultury i umiejętności korzystania ze wsparcia zewnętrznego. W dodatku administracja centralna nie za bardzo jest w stanie się uczyć, gdyż dokonywane co kilka lat fale wymian kadrowych dość gruntownie wymiatają tych, którzy zdołali zakumulować niezbędną wiedzę, którą trudno wyczytać w podręcznikach.

W efekcie cierpi na tym inteligencja całego państwa i merytoryczno-techniczna jakość polityki, a "korzystają" zagraniczni partnerzy. Sektor niezależnych instytutów - pochodna siły naszego społeczeństwa obywatelskiego jeszcze z lat osiemdziesiątych - zamiast zostać wykorzystany do zdobycia przewagi konkurencyjnej nad innymi krajami postkomunistycznymi, jest bardzo słabo wykorzystywany. De facto jest zmuszany do doradzania innym krajom, biznesowi lub do prowadzenia prac ściśle naukowych. Oznacza to wielkie marnotrawstwo bezcennych kompetencji dotyczących polityki państwa.

Wielką słabością polskich decyzji w zakresie polityki państwa jest brak zdyscyplinowanych procedur mających na celu ustalenie ich kosztów i korzyści oraz wpływu na gospodarkę, społeczeństwo czy środowisko naturalne. W tej sferze stawiamy dopiero pierwsze kroki. Wiele decyzji jest podejmowanych w ciemno. Standardem jest jedynie ustalenie skutków budżetowych, ale bez odpowiedniej bazy informacyjnej i narzędzi oceny wpływu pośredniego (np. przez gospodarkę), również ono jest bardzo ułomne.

Jest oczywiste, że realne upublicznienie polityki państwa i wzmocnienie jej podstaw techniczno-intelektualnych nie może zastąpić podstawowego politycznego mechanizmu jej kreacji. Ale z pewnością może dać znacznie większe pole manewru dla dokonywania pożądanых reform, niżby to wynikało z czystego rachunku sił politycznych. A ponadto jest konieczne dla przywrócenia autorytetu państwa, co powinno leżeć w interesie nas wszystkich.

Autor jest prezesem Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową