

RAFAŁ DROZDOWSKI

WŁADZA PAŃSTWOWA A KRYZYS FINANSÓW PUBLICZNYCH, CZYLI O TYM, ŻE NIE MA TEGO ZŁEGO, CO BY NA DOBRE NIE WYSZŁO

I. UWAGI WSTĘPNE

Nie trzeba nikogo przekonywać, że kryzys finansów publicznych jest potężnym zagrożeniem (i zarazem wyzwaniem) zarówno dla państwa, jak i dla społeczeństwa. Drzemie w nim potencjał destrukcyjny, który w krótkim czasie doprowadzić może do rozchwiania podstaw mozolnie konstruowanego od ponad dwóch dziesięcioleci porządku instytucjonalnego, do pojawienia się – po stronie społeczeństwa – zupełnie nowych strategii radzenia sobie z rzeczywistością (z dużym prawdopodobieństwem: bardziej anomicznych, bardziej partykularnych i bardziej roszczeniowych niż dotychczasowe), do radykalnego przewartościowania potocznych wyobrażeń na temat obywatelskich zobowiązań wobec państwa, do przyspieszonej erozji i tak niewielkiego „załączkowego kapitału zaufania” (przede wszystkim „wertykalnego”: rządzonych do rządzących, ale także „horyzontalnego”) i wreszcie do otwartych konfliktów społecznych o trudnej dziś do przewidzenia skali i konsekwencjach.

Samonarzucające się postrzeganie kryzysu finansów publicznych jako strukturalnego i systemowego zagrożenia mobilizuje – co zrozumiałe – do intensywnego szukania rozwiązań mających (przynajmniej) złagodzić jego najbardziej negatywne skutki. Jest to dziś przede wszystkim zadanie klasy politycznej i jej eksperckiego zaplecza. Właściwie wszyscy trzymają kciuki, aby i jednym, i drugim się powiodło (i oczywiście: by społeczne koszty znalezionych i wprowadzonych w życie środków zaradczych były możliwie jak najniższe). Coraz bardziej powszechne przekonanie, że kryzys finansów publicznych może rzeczywiście okazać się zagrożeniem dla wielu węzłów porządku zbiorowego, toruje drogę innemu przekonaniu: że wszyscy bez wyjątku (poczynając od państwa i jego instytucji, poprzez partie polityczne, związki zawodowe i organizacje obywatelskie, a na „zwykłych obywatelach” kończąc) powinni być żywotnie zainteresowani jego „gaszeniem”, rozpoznawaniem i szybkim eliminowaniem mechanizmów, które do niego doprowadziły, wprowadzaniem systemowych zabezpieczeń mających uchronić przed jego intensyfikacją itd.

Problem w tym, że wcale tak być nie musi. Jakkolwiek przewrotnie by to zabrzmiało, kryzys finansów publicznych można potraktować zarówno jako mobilizujące wyzwanie do wszczęcia rozsądnej reformy wydatków państwa, jak

i wyśmienity pretekst do zmiany reguł systemu (i reguł gry systemowej) nie tyle na lepsze czy bezpieczniejsze, ile wygodniejsze dla części graczy.

Chciałbym w tym krótkim artykule spróbować przyrzeć się kryzysowi finansów publicznych poprzez pryzmat pytania, czy i w jaki sposób może on zostać wykorzystany przez ośrodki władzy państwowej jako okazja do przededefiniowania samej koncepcji państwa (zmierającego – koniec końców – do tego, aby przekształcać je w wygodniejsze dla rządzących). Innymi słowy mówiąc, będzie mnie tutaj interesować nie tyle to, jak szeroko rozumiana władza zмага się z kryzysem finansów publicznych, ile to, jak może go ona zechcieć wykorzystać do własnych celów.

Spróbuję poniżej wskazać na sześć bardzo prawdopodobnych, jak mi się wydaje, skutków systemowych, które oczywiście mają bardzo złożone przyczyny, lecz które są do siebie podobne pod dwoma względami. Po pierwsze, wszystkie są opłacalne dla rządzących; zdejmują z nich bowiem część ich wcześniejszych zobowiązań, ponieważ poszerzają pole ich politycznego manewru, utrudniają kontrolę społeczną nad ich poczynaniami itd.. Po drugie, wszystkie dość łatwo dają się wytłumaczyć społeczeństwu jako odpryski kryzysu finansów publicznych i jednocześnie jako konsekwencje nieuniknionych decyzji politycznych mających na celu jego oddalenie, zmniejszenie groźby jego powtórzenia się w przyszłości, zmniejszenie jego odroczonego w czasie złych następstw itd.

II. POKUSA PIERWSZA: W STRONĘ PAŃSTWA STANDARDÓW MINIMUM

Tendencja do wycofywania się współczesnego państwa z wielu jego wcześniejszych zobowiązań została zauważona przez socjologów już dość dawno¹. Na pierwszy ogień poszły oczywiście niektóre zobowiązania socjalno-opiekuńcze – uznawane do pewnego momentu za niekwestionowalne i trwałe elementy programu *welfare state*². Jednak dążenie do wyplątywania się władzy państwowej z jej dotychczasowych zobowiązań obejmuje dziś także np. sferę edukacji, ochrony zdrowia, polityki kulturalnej, a nawet sferę bezpieczeństwa publicznego³.

¹ Zob. np. Z. Bauman, *Życie na przemiał*, Wydawnictwo Literackie, Kraków, 2007; M. Ziółkowski, *Jednostka i wspólnota. Jakie Razem Polaków na początku XXI wieku?*, w: J. Szomburg (red.), *Jaka wspólnotowość Polaków w XXI w.?*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2010; spośród artykułów opublikowanych na łamach „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” zob. np. Z. Woźniak, *Profilaktyka starzenia się i starości – mrzonka czy konieczność?* (RPEiS 2011, z. 1), oraz R. Drozdowski, *Polska – w połowie drogi między pierwszym a drugim skokiem modernizacyjnym* (RPEiS 2009, z. 2).

² Dobrą ilustracją tej tendencji mogą być powzięte m.in. w Niemczech, Francji i Szwecji kroki mające na celu (nominalnie) uszczelnienie i zrjonalizowanie systemu transferu świadczeń socjalnych, *de facto* zaś zmierzające do likwidacji bądź ograniczenia wysokości wielu zdawałoby się oczywistych i na swój sposób „znaturalizowanych” w państwie socjalno-opiekuńczym uprawnień obywatelskich – poczynając od zasiłku dla bezrobotnych, a na bezpłatnej opiece zdrowotnej kończąc.

³ Jak donosi internetowe wydanie „Gazety Prawnej” (Gazeta Prawna.pl, <http://biznes.gazeta.prawna.pl> – 15.05.2011), „rynek usług ochrony to teraz jedna z najszybciej rozwijających się branż w Polsce – do 2015 r. jego wartość podwoi się i osiągnie 12 mld zł. Na rynku działa 25 dużych firm i 3 tys. mniejszych. Ochroniarzy jest 300 tys., trzy razy więcej niż policjantów”.

Coraz więc częściej współczesne państwa oferują obywatelom jedynie standardy minimum (bezpłatne szkolnictwo, lecz tylko do poziomu studiów lub tylko wówczas, gdy jego poziom jest niski; bezpłatną opiekę medyczną, ale tylko w podstawowym zakresie i z wyłączeniem najkosztowniejszych metod diagnozowania i leczenia; bezpłatny dostęp do treści kultury, ale tylko za pośrednictwem niedofinansowanych publicznych mass-mediów; bezpłatną ochronę życia, zdrowia i mienia, ale tylko w stopniu, w jakim mogą ją zapewniać coraz skromniejsze budżety przeznaczone na policyjne działania prewencyjne). Za wszelkie „więcej” i „lepiej” płacimy już z własnych kieszeni.

Nie trzeba być specjalnie przenikliwym, aby przewidzieć, że kryzys finansów publicznych zostanie wykorzystany jako argument na rzecz jeszcze szybszego niż dotąd przekształcania państwa rozbudowanych zobowiązań (lub chociaż obietnic) socjalno-opiekuńczych w państwo, które – co prawda – nadal gwarantuje określone świadczenia (edukacyjne, zdrowotne, socjalne itd.), lecz na bezpiecznym dla siebie, relatywnie niskim poziomie.

W praktyce oznaczać to będzie zgodę na utrwalanie się jeszcze jednego wymiaru społecznych nierówności dzielącego społeczeństwo na mniejszość, która jest w stanie (przynajmniej) próbować radzić sobie bez państwa (rezygnując z jego oferty w coraz to nowych obszarach⁴) i większość, która jest na tę ofertę skazana. Trudno dziś prognozować, jakie mogą być krótko- i średnio-terminowe konsekwencje tego pęknięcia. Z jednej strony oczekiwać można nasilenia się procesu nazwanego przez Giddensa dobrowolną ekskluzją elit⁵. Z drugiej – słabe ekonomicznie jednostki, których nie stać obecnie (i nie będzie stać w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej) na dokupywanie – już na zasadach rynkowych – świadczeń, szans i możliwości uzupełniających państwową ofertę minimum, zapewne nie zechcą pozostawać w nieskończoność obywatelami skazanymi na coraz słabsze i coraz bardziej rozczarowujące państwo. Część z nich prędzej czy później zorganizuje się w grupy protestu, które będą aktywnie występować przeciwko polityce rządzących, część zadowoli się w szarej strefie gospodarczej, część zaś przyjmie propozycje opiekuńczego wsparcia, jakie napływać zaczną pod ich adresem ze strony dużych podmiotów biznesowych (rewanżując się za socjalność i opiekuńczość ich polityki personalnej ponadstandardową lojalnością⁶).

Tak czy inaczej, zarówno opisany przez Giddensa scenariusz dobrowolnej ekskluzji elit, które mogąc sobie pozwolić na funkcjonowanie obok państwa, jak i trzy kolejne scenariusze dotyczące już jednostek pozbawionych tej możliwości, niosą ze sobą to samo systemowe zagrożenie. Wszystkie wspomniane scenariusze są równoznaczne ze stopniową erozją idei jednostki

⁴ Przykładem takiej „postawy rezygnacyjnej” może być choćby stale rosnące zainteresowanie rodziców kształceniem dzieci w szkołach niepublicznych lub z roku na rok wzrastająca kwota pieniędzy wydawanych przez Polaków na zakup świadczeń medycznych oferowanych przez niepubliczną służbę zdrowia i nierefundowanych przez NFZ.

⁵ Zob. A. Giddens, *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Książka i Wiedza, Warszawa 1999, s. 35-38.

⁶ Zob. np. M. Biernacka, *Człowiek korporacji. Od normatywizmu do afirmacji własnego Ja*, Scholar, Warszawa 2009.

obywatela (objawiającą się m.in. coraz mniejszą „lojalnością fiskalną”, spadkiem motywacji do włączania się w działania na rzecz dobra wspólnego⁷, zanikiem troski o przestrzeń publiczną i jej jakość⁸, wycofywaniem się w prywatyzm).

III. POKUSA DRUGA: W STRONĘ PAŃSTWA ZARZĄDCY PROJEKTÓW⁹

Jest jasne, że kryzys finansów publicznych pociąga (pociągnie) za sobą dążenie państwa do ograniczenia znacznej części jego wcześniejszych wydatków. Niektóre z tych obciążonych wydatków uznane zostaną za (już) zbędne, inne – za wprawdzie uzasadnione, ale wykraczające poza możliwości budżetu, jeszcze inne – za zobowiązania odroczone.

Wydaje się jednak, że na dłuższą metę najwygodniejsza z punktu widzenia państwa może okazać się „inżynieria finansowa”, która polega – w skrócie mówiąc – na dążeniu, aby jak najwięcej dotychczasowych państwowych zadań i zobowiązań finansowych traktować jako projekty.

Słowo „projekt” robi zawrotną karierę. Określa się nim dzisiaj zarówno nowe inicjatywy artystyczne, jak i rozliczne przedsięwzięcia finansowane ze środków unijnych. Projektami nazywane są rozmaite programy pilotażowe, ale także na przykład granty badawcze lub inwestycje wysokiego ryzyka finansowane przez fundusze *venture capital*. Warto wszak zauważyć, że w słowo „projekt” wszytych jest wiele mniej bądź bardziej ukrytych założeń, które można traktować jako odbicie swoście restrykcyjnej i dyscyplinującej „filozofii zarządzania”. Projektem jest zatem raczej coś jednorazowego; z projektu można (należy się) wycofać, jeśli jego późniejsza ewaluacja wykaże, iż nie spełnił on pokładanych w nim nadziei). Projekt jest zawsze (tylko) swego rodzaju próbą generalną, przymiarką. Projekt jest zawsze „rozpisany temporalnie”, ma swój ściśle określony początek i równie ściśle określoną „datę zamknięcia”, po której następuje jego podsumowanie, rozliczenie i ocena. Wreszcie – każdy projekt, z natury rzeczy, oparty jest na zewnętrznym finansowaniu. Środki finansowe przeznaczone na realizowanie wszelkich projektów trzeba więc pozyskiwać, trzeba o nie aktywnie zabiegać (startując w rozmaitych konkursach i przetargach, śląc „wnioski” i „aplikacje”, poddając się przeróżnym audytom i procedurom weryfikacyjnym itd.).

⁷ Więcej na ten temat – zob. R. Senett, *Upadek człowieka publicznego*, Muza, Warszawa 2009; zob. też R. Drozdowski, *Spontaniczny demontaż idei dobra wspólnego*, w: J. Mucha, E. Narkiewicz-Niedbalec, M. Zielińska (red.), *Co nas łączy, co nas dzieli? Ogólnopolski Zjazd Socjologiczny Zielona Góra 2007*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2008, s. 101-116.

⁸ Zob. np. P. Luczys, *Projekt zagospodarowania przestrzeni publicznej Poznania*, „Przegląd Zachodni” 2010, nr 3.

⁹ Pomysłodawcą uczynienia instytucji projektu przedmiotem konsekwentnej analizy socjologicznej jest Waldemar Rapior. Projekt rozumiany jako specyficzny rodzaj instytucji, społeczeństwo aktywizujące się (i aktywizowane) poprzez projekty i wreszcie państwo, które stara się zarządzać za pomocą projektów są głównymi wątkami problemowymi pisanej przez niego – w Instytucie Socjologii UAM – rozprawy doktorskiej.

Oczywiście, z jednej strony upowszechnianie się tendencji polegającej na dążeniu państwa do tego, aby możliwie wiele przedsięwzięć było traktowanych jako projekty (oceniane według jasnych kryteriów, finansowane ze ściśle określonych źródeł i poddawane ewaluacji) może się z różnych względów podobać. Na pewno tendencja ta zmniejsza groźbę marnotrawienia publicznych pieniędzy traktowanych wcześniej przez wiele organizacji, środowisk i grup zawodowych jako łatwe do pozyskania strumienie „miękkiego finansowania”¹⁰. Na pewno konkursowy tryb przyznawania środków publicznych (np. organizacjom pozarządowym bądź samorządom) zmusza je do ostrzejszego konkutowania między sobą i do większej pomysłowości. Na pewno zamysł, aby państwo zlecało szereg swoich dotychczasowych zadań podmiotom gotowym realizować je pod postacią projektów przyczynia się do aktywizacji społeczeństwa i w ostatecznym rozrachunku prowadzi do jego większego upodmiotowienia. Na pewno wreszcie wspomniany zamysł toruje drogę zasadzie subsydialności, która w opinii większości socjologów i politologów jest dziś znakiem rozpoznawczym dobrze urządzonego państwa.

Jednak z drugiej strony, ucieczka państwa od „sztywnych zobowiązań”, połączona z jego wysiłkami, aby możliwie jak najwięcej pieniędzy publicznych było oferowanych jako budżety takich bądź innych projektów, budzić musi szereg wątpliwości. Po pierwsze – dalsze „uprojektowanie” życia społecznego byłoby równoznaczne nie tylko z tym, że państwo przestałoby być – zgodnie z zasadą subsydialności – bezpośrednim wykonawcą wielu swoich dotychczasowych zadań (to wydaje się dobre), ale także z tym, że przestałoby być ono gwarantem ich ciągłości. Tym samym, w relacje społeczeństwo-państwo zostałyby wpisany jeszcze jeden potężny obszar niepewności i niestabilności¹¹. Po drugie – państwo, starając się osiągać określone cele (np. edukacyjne, zdrowotne, społeczne, gospodarcze) za pomocą finansowania projektów, których realizacja powierzona zostaje wybranym „operatorom”, *de facto* w nowy sposób uzależniałoby od siebie organizacje i instytucje obywatelskie aspirujące do owej roli „operatorów” (czyniąc z nich specyficznych interesariuszy i lojalizując je za

¹⁰ Zob. E. Mokrzycki, *Dziedzictwo realnego socjalizmu, interesy grupowe i poszukiwanie nowej utopii*, „Kultura i Społeczeństwo” 1991, nr 1.

¹¹ Dobrym przykładem negatywnych konsekwencji „zarządzania przez projekty” jest sytuacja, w jakiej znalazła się – finansowana od pewnego czasu w „logice grantowej” – sztuka publiczna. Niepewność dotyczy tu nie tylko tego, czy w ogóle uda się pozyskać dla projektu finansowanie, ale również tego, czy projekt zyska uznanie stosownych gremiów uprawnionych do poddania go ocenie (już po jego zrealizowaniu) lub tego, czy znajdą się środki na opłacenie jego kolejnych zaplanowanych etapów. Niepewność ta, co łatwo zrozumieć, jest przyczyną dyskomfortu samych artystów, którzy zmuszeni są myśleć o swoich zamierzeniach artystycznych jako o swoistych „przymiarkach”, „pilotażach” bądź „rozpoznaniach” (i tylko tak). Poza tym w zasadniczy sposób rzutuje ona na kształt relacji pomiędzy artystami a nominalnymi adresatami (beneficjentami) ich inicjatyw. W relacje te wpisane jest – niejako już w punkcie startu – założenie, że w każdej chwili mogą być one zerwane z jakichś zewnętrznych przyczyn, że nie da się ich bez końca prolongować w czasie (nawet jeśli obie strony widziałyby taką potrzebę i bardzo sobie tego życzyły), że wreszcie w nieubłagany sposób formatuje je szereg „założeń projektowych” przyjętych – być może pochopnie – jako „konieczne do spełnienia warunki konkursowe”. W rezultacie zaproponowane i zaprojektowane przez artystów formy współobecności i współpracy ze społeczeństwem mają prawo być odbierane – przez rzesze „zwykłych jednostek” – nieufnie i sceptycznie. Owe „zwykłe jednostki” mogą całkiem zasadnie podejrzewać, że prędzej czy później zostaną potraktowane przedmiotowo oraz że – w myśl żelaznej logiki projektu – z chwilą jego zamknięcia znów zostaną ze swoimi problemami same.

pomocą „swoich pieniędzy”). Po trzecie – państwo, które zdecydowałoby się – jeszcze bardziej metodycznie niż dotąd – traktować finansowane z pieniędzy publicznych projekty jako swoiste substytucje własnej bezpośredniej aktywności, siłą rzeczy przekształciłoby się w potężnego zleceniodawcę, działającego jednak raczej w logice racjonalności politycznej niż w logice racjonalności społecznej. Byłoby to z kolei równoznaczne z groźbą odcięcia od środków publicznych tych wszystkich podmiotów, organizacji i instytucji, które inaczej niż władza państwowa postrzegają hierarchię ważności „spraw do załatwienia”, które inaczej niż ona definiują priorytety rozwojowe i które inaczej niż ona rozumieją obywatelskie zaangażowanie: widząc w nim nie tyle lub nie tylko zobowiązanie do włączania się we wskazane bądź „sformatowane” przez państwo inicjatywy i typy aktywności, ile raczej samoorganizujący się oddolnie ruch nakierowany na poszerzenie przestrzeni indywidualnej oraz zbiorowej autonomii.

IV. POKUSA TRZECIA: W STRONĘ PAŃSTWA POP-EGALITARNEGO

Perspektywa kryzysu finansów publicznych uprawnia do większej stanowczości w dopytywaniu się o to, kto, jakie grupy i segmenty społeczeństwa powinny najwięcej stracić na ewentualnych cięciach budżetowych (gdyż znajdują się w relatywnie najlepszej sytuacji ekonomicznej, ponieważ dysponują zasobami pozwalającymi im w krótkim czasie odzyskać to, co im zabierze państwo, lub są na tyle nieliczne, rozproszone bądź wewnętrznie skłócone, że nie będą w stanie zmobilizować się do żadnych spektakularnych protestów itd.).

W praktyce oznacza to wzrost prawdopodobieństwa, że władza prędej czy później zechce uprawiać politykę opartą na populistycznie odczytanej zasadzie redystrybucji wyrównawczej, że – innymi słowy mówiąc – zechce przerzucić znaczną część kosztów kryzysu finansów publicznych na barki tych (wciąż nielicznych) grup społeczeństwa, którym powodzi się dobrze bądź bardzo dobrze. Rzeczywiście, nie można wykluczyć takiego scenariusza. Zaryzykuje jednak opinię, że jest on dziś – mimo wszystko – mniej prawdopodobny, niż nieco inny scenariusz polegający na próbie pop-egalitaryzacji państwa. Rozumiem przez to pojęcie (przyznając: trochę nieporęczne językowo) pewien ogólniejszy i przynajmniej średniofalowy zamysł polityczny polegający na dążeniu do stopniowego ujednoczenia zastanej różnorodności reguł i regulacji określających sposób funkcjonowania państwa oraz zakres uprawnień i zobowiązań obywatelskich¹².

¹² Ów ruch w stronę pop-egalitaryzacji państwa – w warunkach polskich – zapewne będzie oznaczać przede wszystkim powrót do dyskusji na temat konieczności ujednoczenia przepisów fiskalnych oraz prawa emerytalnego, a zatem m.in. kontynuację sporów o przyszłości KRUS-u, ponowne wywołanie tematu zasadności (bądź braku zasadności) utrzymania tzw. 50-procentowych kosztów uzyskania dla wybranych grup zawodowych (artystów, dziennikarzy, naukowców), coraz bardziej stanowcze lansowanie pomysłu zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn itd.

Dlaczego mnie to niepokoi? W skrócie mówiąc dlatego, że polityka nakierowana – przynajmniej w deklaracjach – na przykład na likwidowanie rozmaitych „tradycyjnych przywilejów” (socjalnych, fiskalnych, branżowych), na mechaniczne zrównywanie „reguł gry” (np. w zasadach finansowania instytucji kultury lub w zasadach subwencjonowania zagrożonych bankructwem przedsiębiorstw), na hiper-standaryzację wszelkich możliwych procedur itd. jest oczywiście z jednej strony słuszna. Z drugiej jednak może ona szybko przestoczyć się w projekt polityczny mający na celu całkowitą rezygnację z zabiegania o różnorodność instrumentów rządzenia.

Łatwo mi wyobrazić sobie, że taka symplifikacja państwa (jego „skrzynki narzędziowej”) może wydać się wielu politykom i wyborcom rozsądnym sposobem oszczędzania publicznych pieniędzy i zarazem – z punktu widzenia klasy politycznej – kuszącym pomysłem organizacyjnym, zdejmującym z rządzących całe mnóstwo problemów związanych z koniecznością uprawiania w ramach jednej polityki nadrzędnej wielu polityk sektorowych. Problem w tym, że upraszczanie państwa i likwidowanie złożoności jego narzędzi wpływu (choćby i były one oparte na różnych logikach funkcjonalnych lub nawet na różnych logikach prawnych) oznaczać będzie wylanie dziecka z kąpielą. Wprawdzie uproszczone i ujednolicone (pod względem treści i instrumentów poszczególnej polityki sektorowej) państwo będzie rzeczywiście sprawiać wrażenie tańszego i bardziej przejrzystego w swojej architekturze, lecz równocześnie będzie to państwo likwidujące wszystkie zyski, jakie płyną z mozolnie urzeczywistnianej przez całe lata dyferencjacji jego instrumentarium. Tym samym będzie to państwo coraz mniej innowacyjne politycznie i organizacyjnie. Będzie ono – co prawda – ze względu na swoje wystandaryzowanie prezentować się jako dobrze uporządkowane, jednakże zarazem jako nieelastyczne, więc w praktyce bezradne wobec swoich starych i nowych wyzwań¹³.

V. POKUSA CZWARTA: W STRONĘ PAŃSTWA ZARZĄDZANEGO INTUICYJNIE

Dyskusja na temat ewentualnych cięć budżetowych wymaga jakiejś merytorycznej podstawy, jakichś danych wyjściowych (zestawień statystycznych, symulacji, prognoz itp.). Z jednej strony – wszyscy oczekujemy, aby tych danych wyjściowych (możliwie „twardych” i wiarygodnych) było jak najwięcej.

¹³ Warto w tym kontekście przywołać popularyzowaną przez Jadwigę Staniszkis kategorię „elastycznych norm” (zob. J. Staniszkis, *Antropologia władzy. Między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2009). Owe elastyczne normy (czy też elastyczność norm), o której pisze – w kontekście traktatu lizbońskiego – J. Staniszkis to nic innego, jak pewna „proceduralna nieortodoksja”. Skorzystała z niej – w apogeum kryzysu finansowego, który rozpoczął się w roku 2008 – nie tylko Angela Merkel (decydując się na gigantyczne dofinansowanie niemieckiego przemysłu samochodowego, niezgodne nie tylko z ogólnym duchem gospodarki rynkowej, lecz i ze szczegółowymi przepisami i dyrektywami Unii Europejskiej), ale i Barack Obama (godząc się na wpompowanie w amerykański system bankowy miliardów dolarów oraz na ratowanie prywatnych banków za pomocą quasi-nacjonalizacji).

Tylko wówczas bowiem da się w miarę racjonalnie wybierać między poszczególnymi wariantami polityki zaciskania pasa. Z drugiej – wszyscy coraz lepiej zdajemy sobie sprawę z tego, że owych „twardych” i wiarygodnych danych wyjściowych właściwie nie ma. Na każdą ekspercką analizę znaleźć można jakąś kontrekspertryzę, wyliczenia statystyczne istotnie różnią się między sobą zależnie od przyjętych przez ich autorów założeń. Radykalnie rozbieżne okazują się dziś nawet (wydawałoby się najprostsze i najłatwiejsze do zweryfikowania) diagnozy – definicje sytuacji, gdyż nie tylko oparte są one na różnych metodologiach, lecz również na różnych danych bazowych (m.in. dlatego, że część z nich ma charakter ekskluzywny, tzn. ich pozyskanie wymaga znacznych środków finansowych, lub wyłączny bądź uprzywilejowany dostęp do nich ma jedynie władza wykonawcza).

Sytuacja, w której *de facto* przestaje być możliwe porozumienie się w kwestii tego, co miałyby (mogłyby) być merytoryczną podstawą takich bądź innych decyzji finansowych państwa, w paradoksalny sposób unieważnia znaną tezę Giddensa o rosnącej władzy ekspertów¹⁴. Jeśli opinie eksperckie da się stosunkowo łatwo podważać innymi opiniami i jeśli poddawane są one – z różnych stron i z różnych powodów – rozmaitym zabiegom obliczonym na ich zdeprecjonowanie i ostatecznie na odebranie im statusu argumentów, siłą rzeczy może to być dla rządzących sygnałem, iż warto przymierzyć się do wprowadzenia polityki w kolejną fazę post: tym razem w „fazę postmerytoryczną”.

Mam oczywiście świadomość, że wielu obserwatorów i komentatorów życia politycznego odpowiedziałoby mi w tym miejscu, że polska polityka (być może zaś polityka w ogóle) najzwyczajniej nie może wejść w „fazę postmerytoryczną”, gdyż nie znalazła się, jak dotąd, w „fazie merytorycznej” (w tym choćby znaczeniu, że kalkulacje polityczne wciąż biorą górę nad kalkulacjami opartymi na przesłankach merytorycznych). To prawda. Pisząc o groźbie wejścia polityki w „fazę postmerytoryczną”, mam jednak na myśli nie tyle to, że klasa polityczna może „przestać liczyć się ze zdaniem ekspertów” (nie liczy się z nim bowiem od dawna, a być może nie liczyła się nigdy), ile raczej to, że może ona zechcieć uczynić z własnej, coraz bardziej jawnej i otwartej niechęci do ekspertów i coraz bardziej ostentacyjnie okazywanej nieufności do ekspertryz rodzaj politycznej taktyki mającej przysporzyć jej nowych zwolenników. Innymi słowy – obawiam się, że swego rodzaju „kognitywny populizm” może zostać uznany przez rządzących za opłacalną politycznie postawę, której oczekuje od nich opinia publiczna i która zostanie nagrodzona przez wyborców.

Jeśli mam w tej prognozie choć trochę racji, kolejne ważne pytanie powinno brzmieć następująco: co według rządzących mogłoby stać się w owej prognozowanej przeze mnie „postmerytorycznej fazie polityki” nową podstawą ich społecznej legitymizacji? Boję się, że elity polityczne skłonne będą uznać za to „coś” swoistą mieszanekę politycznej intuicji i decyzyjnej brawury. Byłoby to równoznaczne z tyleż paradoksalną, co zaskakującą w kontekście dotychczasowej dominacji postpolityki próbą ponownego oparcia legitymizacji na

¹⁴ Zob. A. Giddens, *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, Warszawa 2001, s. 184-197.

wzorze charyzmatycznego przywództwa (na pierwszy rzut oka przypominającym to wszystko, co o charyzmatycznym przywództwie napisał przed laty Max Weber¹⁵). Dzisiaj jednak dążenie do ucharyzmatycznienia przywództwa skutkować by musiało dążeniem do jakiegoś jakościowo nowego połączenia cech polityka celebryty (przypominającego sobą najbardziej akceptowane przez społeczeństwo postaci ze sceny postpolitycznej), z cechami np. „polityka artysty”, który raczej czuje bądź przeczuwa, niż wie, „polityka sympatycznego zawiadki”, którego ma społecznie uwiarygodnić raczej jego emocjonalny autentyzm niż jego kompetencje do rządzenia, „polityka wizjonera”, który potrafi unieważniać polityczne znaczenie tężniejszości itd. Rzecz w tym, że oznaczałoby to każdorazowo zbaczanie ze ścieżki demokratycznej i stopniowe wywłaszczanie społeczeństwa z jego uprawnień kontrolnych.

VI. POKUSA PIĄTA: W STRONĘ PAŃSTWA STRÓŻA PRZYSZŁOŚCI

Z jednej strony – kryzys finansów publicznych skłania do tego, by (wreszcie) przestać dyskutować o państwie, o jego zadaniach i możliwościach wyłącznie z perspektywy wąskiego „tu i teraz”. Z drugiej jednak – owo wydłużenie perspektywy temporalnej dyskusji o zobowiązaniach i uprawnieniach państwa wobec obywateli (i przy okazji: obywateli wobec państwa) może zostać odczytane przez rządzących jako okazja, aby spróbować przeistoczyć się w stróża bezpiecznej przyszłości, który winien być politycznie rozliczany nie tyle z tego, co udaje mu się zdziałać na rzecz lepszego dziś, ile z tego, co udaje mu się zrobić na rzecz bezpiecznego jutra.

Problem więc w tym, że władza przedstawiająca się jako władza „zarządzająca tężniejszością” w imię „bezpiecznej (bezpieczniejszej) przyszłości” niejako automatycznie odracza moment, w którym mielibyśmy – jako obywatele – prawo rzetelnie ją ocenić¹⁶. Można oczywiście powiedzieć, że najprostszą formą oceny władzy i jej praktyk rządzenia są po prostu każde kolejne wybory oraz że doświadczenie uczy, iż rządy, które zbyt drastycznie naruszyły bieżące interesy najważniejszych (największych) segmentów społeczeństwa bądź które nie zrealizowały większości swych obietnic wyborczych, otrzymują od wyborców czerwoną kartkę.

Ale prawdą jest również to, że jeśli rządzący rzeczywiście coraz częściej i coraz bardziej konsekwentnie będą próbowali zaprezentować się społeczeństwu jako (po pierwsze i przede wszystkim) gwaranci bezpiecznej przyszłości, prędzej czy później zaczną narastać społeczne przyzwolenie na rozluźnienie mechanizmów służących bieżącej kontroli wszystkich głównych ośrodków władzy. W dodatku państwo, które będzie tłumaczył gros swych bieżących

¹⁵ Zob. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, PWN, Warszawa 2002, s. 181-192.

¹⁶ Dobrym przykładem takiego odraczania prawa do oceny propozycji rządowych jest niedawna dyskusja na temat reformy systemu emerytalnego. Wszystkie koncepcje tej reformy, jakie przedstawiono opinii publicznej, łączą jedno: niemożność ich zweryfikowania nie tylko w krótkiej, ale i średniej perspektywie czasowej.

decyzji i posunięć odroczonymi w czasie korzyściami bądź koniecznością „uziemienia” rozmaitych czarnych scenariuszy przyszłości (co w sumie na jedno wychodzi), zyska nieporównanie większą niż dotąd władzę sepizowania¹⁷, oznaczającą w praktyce komfort skutecznego unieważniania problemów i „spraw do załatwienia”, wprowadzie istotnych lub nawet kluczowych z punktu widzenia różnych mniejszości społecznych, różnych marginalizowanych i zmarginalizowanych segmentów społeczeństwa, lecz jednocześnie dających się „sprzedać” szerokiej opinii publicznej jako „tematy drugorzędne”, względnie jako kwestie „pozbawione strategicznego znaczenia”.

VII. POKUSA SZÓSTA: W STRONĘ PAŃSTWA AKCYJNEGO

Prawdopodobnie najważniejszą polityczną konsekwencją globalizacji jest kryzys państwa narodowego. Jeśli z roku na rok wzrasta liczba procesów i tendencji ekonomiczno-społecznych, na które większość państw narodowych nie jest już w stanie skutecznie wpływać, siłą rzeczy coraz bardziej problematyczne staje się sprawstwo państwa¹⁸. Drugą okolicznością, która stawia pod znakiem zapytania owo sprawstwo państwa, jest (staje się) dzisiaj oczywiście kryzys finansów publicznych. Niezależnie od tego, czy ten bądź inny „krajowy” kryzys finansów publicznych będzie postrzegany jako rezultat złej polityki wewnętrznej (przykład Grecji lub Węgier), czy też jako nieunikniony odprysk procesów zachodzących w gospodarce światowej – i w jednym, i w drugim wypadku skala problemów, jakie niosą ze sobą te „krajowe” kryzysy – paradoksalnie – zdejmuje z rządzących znaczną część odpowiedzialności za ich samodzielne rozwiązanie.

Słabnące państwo, które zaczyna rozumieć, że nie jest już w stanie ani budować, ani prolongować swojego autorytetu dzięki własnemu sprawstwu rozumianemu najprościej, jak to możliwe: jako realna zdolność do rozwiązywania systemowych i strukturalnych problemów, zmuszone jest szukać jakichś zastępczych i namiastkowych pól, na których byłoby ono w stanie (nadal) prezentować się społeczeństwu jako mocny podmiot, jako skuteczny zarządca. Nietrudno zgadnąć, że takich zastępczych i namiastkowych obszarów sprawstwa państwa jest dzisiaj – potencjalnie – bardzo dużo. Należą do nich między innymi sfera bezpieczeństwa publicznego, edukacji, polityki społecznej i sfera polityki zdrowotnej. We wszystkich tych sferach można dość łatwo

¹⁷ Posługuję się tu pojęciem sepizacji w rozumieniu, w jakim jest ono używane przez M. Czyżewskiego, K. Dunin i A. Piotrowskiego, zob. iidem (red.), *Cudze problemy. O ważności tego, co nieważne. Analiza dyskursu publicznego w Polsce*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009. Wspomniani autorzy definiują sepizację jako proces celowego, konsekwentnego pomniejszania znaczenia lub wręcz unieważniania wybranych wątków debaty publicznej, czego rezultatem jest zazwyczaj ich zniknięcie z pola społecznej uwagi.

¹⁸ Zob. E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki. Globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Wydawnictwo Znak, Instytut Studiów Politycznych PAN, Kraków 2004, s. 145-169.

planować i urzeczywistniać rozmaite spektakle władztwa, które – co prawda – niewiele rozwiązują na poziomie systemowym i w niewielkim stopniu (jeśli w ogóle) przyczyniają się do usprawnienia państwa, lecz które jednocześnie mogą być odczytane jako świadectwo determinacji rządzących, jako dowód ich odwagi, a w końcu jako przypomnienie, iż owo (słabnące) państwo jest w dalszym ciągu na tyle silne, że wszyscy – jako jednostki i jako członkowie określonych zbiorowości – musimy się z nim liczyć i może nawet winniśmy odczuwać przed nim jakiś rodzaj strachu.

To co nazywam tu spektaklami władztwa, jest dzisiaj równoznaczne (i zapewne będzie równoznaczne także w dającej się przewidzieć przyszłości) z coraz bardziej akcyjnym charakterem działań państwa, z zastępowaniem polityki opartej na długofalowym planowaniu – polityką opierającą się na kampaniach.

Ów zwrot państwa ku akcjom i kampaniom stoi na pierwszy rzut oka w sprzeczności z koncepcją władzy państwowej, która – jak to zostało wcześniej powiedziane – stara się uciekać do przodu, dążąc do prezentowania się opinii publicznej jako stróż bezpiecznej przyszłości. W rzeczywistości jednak te dwie, na pozór wykluczające się, taktyki władzy wcale nie są ze sobą sprzeczne. Władza, która pragnie legitymizować się jako władza przewidująca i jako władza, która umie ugasić za pomocą odpowiednio wcześniej podjętych środków zaradczych przyszłe zagrożenia, nie przestaje potrzebować eventów uwiarygodniających ją (już teraz). Nie tyle nawet moralnie i politycznie, ile organizacyjnie i logistycznie. Uwiarygodnienie organizacyjno-logistyczne (przynajmniej ono) nie tylko bowiem nie zezwala nikomu z rządzonych ani na moment zapomnieć, że państwo wciąż może pozwolić sobie we wszelkich grach społeczno-politycznych na najwięcej, lecz także utwierdza ono opinię publiczną w przeświadczeniu, że wyłącznie państwo, jego aparat, nie zaś społeczeństwo (jego umiejętność do samoorganizowania się i jego pomysłowość adaptacyjna) może wystąpić w roli inicjatora i wykonawcy jakiegokolwiek projektu politycznego mogącego zaowocować pozytywnymi zmianami. Tym samym domknięte zostaje błędne koło, w którym już słabe i cały czas słabnące państwo osłabia również społeczeństwo, *de facto* zniechęcając je do podmiotowości i „uziemiając”.

VIII. ZAKOŃCZENIE

Chciałem w tym artykule wykazać, że zła sytuacja finansowa państwa – paradoksalnie – otwiera przed rządzącymi szereg nowych możliwości i nowych szans, które jeszcze bardziej zwiększą ich przewagę nad społeczeństwem. Nie wiem oczywiście, czy i w jakiej mierze moje przewidywania okażą się zasadne (wolałbym, by tak się nie stało). Nie mam też podstaw, by z góry zakładać, że „zła władza” rozpoznawszy możliwości i szanse, o których tutaj piszę, zechce z nich skorzystać.

Sądzę jednak, że winniśmy być tym razem – jako badacze – nawet na wyrost nieufni. Winniśmy więc głośno mówić o naszych podejrzeniach, nawet jeśli

miałyby się one okazać bezpodstawne i niesprawiedliwe. Tylko w ten bowiem sposób da się zmniejszać prawdopodobieństwo urzeczywistnienia się scenariuszy, których koniec końców nikt (łącznie pewnie z większą częścią „aparatu władzy”) sobie nie życzy.

prof. dr hab. Rafał Drozdowski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

THE POWER OF THE STATE AND THE CRISIS OF PUBLIC FINANCE,
OR, EVERY CLOUD HAS A SILVER LINING

Summary

The paper is an attempt to prove that – paradoxically – the crisis of public finances opens up a number of new possibilities and chances for the ruling class, which consequently increases the advantage of the government over the society and the comfort of ruling.

The crisis of public finance turns out to be a good pretext to (i) further withdrawal by the state from its earlier social welfare commitments; (ii) abandoning the regular tasks and the ‘management through projects’ (iii) excess standardisation of the procedures according to which state institutions function, which leads to the emergence of ‘fixed rules’ that block the possibility of flexible and innovative reacting to old and new challenges; (iv) depreciation of ‘expert’ knowledge; (v) questioning of the right of citizens to evaluate and account, on day-to-day basis, the work of the governing bodies, combined with the legitimisation of the idea of a ‘concern about safer future’ and (vi) the escapism of the state manifesting itself by largely an ‘action-based’ policy.