

Grzegorz Rydlewski

państwo NARÓD suwerenność społeczeństwo władza opozycja POLITYKA integracja europejska prawo POLSKA rządzenie świat

EUROPA

Coś więcej niż

SPÓR O MODEL RZĄDZENIA

zmiana

ROZWÓJ

wizerunki idee demokracja siła strategia ciągłość

pryzwolenie

wartości fakty przymus interesy aspiracje autorytet potrzeby opór symbole

COŚ WIĘCEJ
NIŻ
SPÓR O MODEL RZĄDZENIA



Instytut Nauk Politycznych
Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

Grzegorz Rydlewski

COŚ WIĘCEJ
NIŻ

SPÓR O MODEL RZĄDZENIA

*Kilka kwestii do przemyślenia
nie tylko przez politologów*



Warszawa 2017

Publikacja dofinansowana przez Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzent:
prof. zw. dr hab. Mirosław Karwat

Redakcja i korekta:
Ewa Rydlewska

Projekt okładki:
Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Grzegorz Rydlewski
and Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2017

ISBN 978-83-8017-178-7



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Tytułem wstępu	7
Rozdział 1	
O rządzeniu	21
Rozdział 2	
O ważnych wyzwaniach dla nauk o polityce wynikających z polskiego scenariusza politycznego	33
Rozdział 3	
O tożsamości polityki	45
Rozdział 4	
O fundamentalnym znaczeniu stanu świadomości społeczeństwa	63
Rozdział 5	
O rujnącej świadomości społeczną kulturze postprawdy i rzeczywistości alternatywnej	81
Rozdział 6	
O wartości i niebezpieczeństwie posługiwania się w polityce zwrotem „my, Polacy”	89
Rozdział 7	
O państwie w kontekście rządzenia	97
Rozdział 8	
O granicach legitymacji uzyskanej w demokratycznych wyborach	111

Rozdział 9

- O istocie sporu w sprawie trójpodziału
i równowagi władz 137

Rozdział 10

- O napięciach w ramach żelaznego trójkąta: polityka,
państwo, administracja 151

Rozdział 11

- O ciągłości i zmianach w rządzeniu 157

Rozdział 12

- O perspektywach demokratycznego modelu
rządzenia 163

- Postscriptum** 175

- Literatura przywołana i cytowana** 183

- Indeks podstawowych zagadnień** 193

- Indeks nazwisk** 195

- Nota o autorze** 199

Tytułem wstępu

Coś pękło. W polskiej przestrzeni publicznej i politycznej oraz w stosunkach naszego kraju z państwami i strukturami świata demokratycznego dzieją się rzeczy, które jeszcze niedawno zdawały się niemożliwe. Można się pocieszać (ale marna to pociecha!), że także w innych państwach demokratycznych wiele kwestii, które wydawały się już strategicznie rozstrzygnięte, zaczyna być kształtowanych według nowych (a w istocie w dużej mierze starych, wyciągniętych z lamusa historii) scenariuszy. Przepowiadacze przyszłości kreślący obraz rzeczywistości, która ziszcza się właśnie na naszych oczach, jeszcze niedawno zostaliby uznani co najmniej za ekscentryków...

Sytuacja, z którą mamy do czynienia, wymaga głębokiego badawczego namysłu. Pojawia się potrzeba nowej konceptualizacji licznych obszarów tematycznych w dziedzinie polityki.

Jednym z najważniejszych zagadnień wymagających takiej konceptualizacji jest w perspektywie politologicznej rządzenie. Kluczowe znaczenie kategoria ta zyskuje zwłaszcza wtedy, gdy jest ujmowana w sposób nie tylko instytucjonalny, ale i funkcjonalny. Sięgając do światowego dorobku teoretycznego nauk o polityce¹, a także nawiązując do mojego wcześniejszego spojrzenia na tę problematykę², przedstawiam w tym opracowaniu

¹ Zob. szerzej A.M. Kjær, *Rządzenie*, Warszawa 2009, s. 11 i nast.

² Por. m.in. G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian. Studium politologiczne*, Warszawa 2009.

pewne refleksje na temat stanu i dynamiki relacji, mechanizmów decydowania, procesów i związków przyczynowych w dziedzinach, które rozstrzygają w państwie o rozdziale dóbr, zarządzaniu zasobami i zagospodarowaniu kanałów przepływów.

Jako rządzenie rozumiem w tym szkicu złożone, stale zmieniające się pod względem podmiotowym i przedmiotowym spektrum działań i stosunków związanych z wykonywaniem władzy publicznej, w tym przede wszystkim władzy politycznej. Odchodzi od wąskich ujęć prawnokonstytucyjnych. Uwzględniam fakt, że współcześnie państwa i rządy są już tylko jednymi z wielu podmiotów kreujących rozstrzygnięcia w materii objętej rządzeniem, zaś polityka staje się tylko jedną z dziedzin, w których się te rozstrzygnięcia manifestują. Zgadzam się tym samym z poglądem, że rządzenie, a w jeszcze większym stopniu współrządzenie (*governance*), ma obecnie „zakres szerszy niż system władz publicznych czy nawet sektor publiczny” i obejmuje swoim zasięgiem „podmioty gospodarki rynkowej (*corporate governance*) oraz podmioty sfery społeczeństwa obywatelskiego w wąskim znaczeniu (*civic governance*), a dopiero w kontekście powyższych kategorii podmiotów – instytucje publiczne (*public governance*)”³. Bez wątpienia nie chodzi tu więc o rządzenie rozumiane jako *governing*⁴.

³ H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 69. Tematem samym w sobie są w tym kontekście relacje między rządzeniem i zarządzaniem publicznym, z których omawiania rezygnuję w tym szkicu, odsyłając w tej sprawie do solidnej dawki ujęć teoretycznych zgromadzonych w innych publikacjach. Zob. w szczególności: J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur (red.), *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Warszawa 2016, oraz S. Mazur, *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015.

⁴ W tym kontekście polecam też uwagę czytelnika wartościowe uwagi dotyczące zmian na szlaku od *governing* do *governance*, czyli od rządzenia do współrządzenia i współzarządzania, zawarte w tekście J. Wilkina pt. *Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych – zagadnienia metodologiczne*, w: J. Wilkin (red.), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać*, Warszawa 2013, s. 19 i nast.

Z tego, co już zasygnalizowałem wyżej, wynika, że różnicuję w tej książce pojęcia modelu rządzenia i modelu rządów. Pierwsze z nich ma moim zdaniem zdecydowanie szerszy zakres przedmiotowy. W większym stopniu pozwala zidentyfikować realne mechanizmy i procesy decyzyjne. Już poprzednio wskazywałem, że w refleksji na temat rządzenia trzeba wyjść poza problematykę rządu oraz prezydenta RP i objąć zainteresowaniem całość zagadnień władzy wykonawczej, w tym kwestie udziału w niej podmiotów pozarządowych – różnorodnych samorządów, z samorządem terytorialnym na czele, organizacji obywatelskich, podmiotów gospodarczych i finansowych oraz mediów. Trzeba też uwzględnić nienormatywne mechanizmy artykulacji i agregacji stanowisk politycznych w państwie oraz gry politycznej toczącej się w przestrzeni publicznej, także w obszarze ponadpaństwowym i międzypaństwowym.

Obserwując kolejne stadia obecnego procesu wzmocnienia władzy wykonawczej w stosunku do władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej w Polsce, pozostaję w przeświadczeniu, że nie da się już sensownie mówić o rządzeniu bez skupienia uwagi na konsekwencjach tego procesu. Mają one dość bulwersujący charakter. W wyraźnym rozbracie z ideą trójpodziału i równowagi władz pozostaje fakt usytuowania działalności podmiotów ustawodawczych i sądownictwa wśród narzędzi implementacji decyzji politycznych. Bieg spraw dotyczących regulacji normatywnych w dziedzinie sądownictwa może dowodzić istnienia planu – czy przynajmniej intencji – wygaszania konstytucyjnego trójpodziału władz.

W tym miejscu powołam się na najwyższy autorytet – Monteskiusza, który podkreślał, że „Kiedy, w jednej i tej samej osobie lub w jednym i tym samym ciele, władza prawodawcza zespolona jest z wykonawczą, nie ma wolności (...). Nie ma również wolności, jeśli władza sędziowska nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej. (...) Wszystko byłoby stracone, gdyby jeden i ten sam człowiek lub jedno i to samo ciało (...) sprawowało owe

trzy władze: tworzenie praw, wykonywanie publicznych postanowień oraz sądzenie zbrodni lub sporów między obywatelami”⁵. Prestrogi te nabierają współcześnie aktualności. Dlatego na uwagę zasługują słowa wyrażające troskę o zachowanie trójpodziału władz wypowiediane obecnie przez przedstawicieli różnych środowisk. Głos w tej sprawie zabrał m.in. kardynał Kazimierz Nycz, który w homilii wygłoszonej w dniu 28 września 2017 r. w czasie mszy św. w Bazylice Archikatedralnej św. Jana Chrzciciela w Warszawie z okazji 100-lecia Sądu Najwyższego powiedział, że podczas tej mszy prosi Boga, „żeby nic złego się nie stało, żeby nie został zachwiany żaden fundament w tym, co nazywamy trójpodziałem władzy i służbą na rzecz państwa i na rzecz człowieka”, a zwracając się do sędziów, dodał, iż „trzeba czasem cierpieć, żeby ocalić to, co jest do ocalenia, czyli wasze powołanie, niezależność, niezawisłość”⁶.

Problem gwałtownych zmian w rządzeniu pojawił się w tych latach nie tylko w Polsce. Także w niektórych innych państwach – w tym również mających dłuższe niż Polska tradycje zachodniej demokracji – dochodzi w tej dziedzinie do zjawisk wymykających się powszechnie przyjmowanym scenariuszom możliwych zdarzeń, zwłaszcza gdy są to scenariusze zbudowane wokół przekonania, że nie ma alternatywy dla liberalnej koncepcji rzeczywistości społecznej, politycznej i gospodarczej. Wizja bezpiecznej i przewidywalnej przyszłości zderza się z niebezpiecznymi realiami dnia dzisiejszego: ostre podziały polityczne tworzą przepaść w narodzie, antagonizują społeczeństwo, wywołują konflikty wewnątrzrodzinne, rozbijają środowiska koleżeńskie, niszczą wieloletnie przyjaźnie. Prawie każdy z nas mógłby przywołać przykład tego rodzaju destrukcji.

⁵ Monteskiusz, *O duchu praw*, <http://wolnelektury.pl/katalog/lektura/o-duchu-praw>, Fundacja Nowoczesna Polska (na podstawie: Montesquieu, *O duchu praw*, wyd. F. Hoesick, Warszawa 1927), s. 81.

⁶ <http://www.tvn24.pl> (serwis informacyjny z 28 września 2017 r.).

Konkurencja w polityce coraz częściej oznacza wrogość⁷. Koncepcje państwa jako tworu powstałego w wyniku umowy społecznej są wyraźnie niezgodne z duchem naszych czasów. Zanika poczucie wspólnotowości, poczucie przynależności do tej samej rzeczywistości, nawet w rozumieniu potocznym, właściwym etnometodologii zakładającej zdolność uzgadniania w konwersacji wspólnej wizji tej rzeczywistości⁸. Pojawiają się obok siebie przeciwstawne narracje współtworzące w przestrzeni publicznej alternatywne prawdy, których zwolennicy rezygnują z poszukiwania i uzgadniania wspólnego stosunku do spraw o podstawowym znaczeniu dla organizacji sfery politycznej i społecznej. Pomysły na rządzenie partycypacyjne są wypierane z praktyki politycznej przez zwolenników rządzenia władczego. Decentralizacja zaczyna uwierać zwolenników silnej władzy centralnej w państwie. Postępuje demontaż rozwiązań właściwych dla modelu rządzenia liberalnej demokracji.

Dla dużej części społeczeństwa pewne istotne wartości – zapewne brzmiące abstrakcyjnie – mają mniejsze znaczenie niż obietnice poprawy warunków bytu i pracy, za którymi idą zresztą konkretne programy pomocy socjalnej. Większość społeczeństwa z zadziwiającym spokojem przyjmuje wygłaszaną przez polityków opinię, że urzeczywistnianie sprawiedliwości zwalnia z obowiązku przestrzegania praworządności. Oderwana od wymogu wniesienia wkładu własnego koncepcja równości może skutecznie wpływać na dokonywanie wyborów politycznych przez liczącą

⁷ W tej sytuacji dodatkowej wartości nabierają rozważania Jacka Ziółkowskiego na ten temat (*Wrogość w stosunkach politycznych. Modelowa analiza funkcjonalna*, Warszawa 2013). Autor rekonstruuje w swojej książce m.in. osobowościowe korelaty wrogości (w tym związane z osobowością autorytarną), zwraca uwagę na różne funkcje wrogości (w tym dotyczące legitymizacji władzy oraz mobilizacji, integracji i radykalizacji politycznej), a także analizuje specyfikę dyskursu politycznego w „oparach wrogości” (s. 213 i nast.), na którą składają się izolacja lub zerwanie kontaktów bezpośrednich, okopanie się na swoich pozycjach, wrogie definicje rywali i agresja werbalna.

⁸ Na temat tej orientacji metodologicznej zob. H. Garfinkel, *Studia z etnometodologii*, Warszawa 2007.

się część elektoratu. Umacnia się model władzy opartej na transakcji, której podstawą jest akceptacja rządzących w zamian za uzyskanie przez „lud” (zwany dumnie suwerenem) profitów socjalnych⁹ i zablokowanie „uprzywilejowanej” pozycji elit.

Wyżej zarysowana sytuacja stawia ważne pytania przed każdym, kto jest zainteresowany kierunkami zmian w Polsce. Niedostatek kultury politycznej sprawia – czy raczej objawia się tym – że owych zainteresowanych nie ma zbyt wielu... Mylą się jednak ci, którzy uważają, że te problemy ich nie dotyczą. Ten, kto myśli, że może odciąć się od polityki, musi się liczyć się z tym, że polityka zainteresuje się nim – niespodziewanie i w najmniej przyjazny sposób.

U podstaw tego szkicu leży przede wszystkim przekonanie, że rozwój zdarzeń we współczesnej Polsce (i szerzej – we współczesnym świecie) stanowi ważne wyzwanie dla każdego politologa. Badanie zjawisk i procesów politycznych oraz poznawanie, analizowanie, wartościowanie i prognozowanie rzeczywistości społecznej i politycznej to przecież misja nauki o polityce. Nie można poprzestawać na opisie zachodzących zdarzeń, nic bowiem nie zwalnia badacza z obowiązku zadawania pytań o ich przyczyny i następstwa.

Jestem pewien, że istnieje zapotrzebowanie – zarówno teoretyczne, jak i praktyczne – na merytoryczną analizę i interpretację tego, co bez wątplenia zaczyna decydować o stanie spraw publicznych, w tym o kształtującym się modelu rządzenia w Polsce. Nie chodzi tu o bieżące realia, lecz o istotę zachodzącego procesu.

⁹ Tadeusz Bodio określa to zjawisko mianem „polityki bez ideologii”, w której „ideologią jest walka o zdobycie i utrzymanie władzy przy zachowaniu formalnych procedur demokratycznych” zaś rynek demokratyczny staje się miejscem „transakcji politycznych na podobieństwo transakcji biznesowych” pomiędzy partiami politycznymi i wyborcami (*Polityka jako sztuka bycia wybranym*, w: B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki (2)*, Warszawa 2003, s. 250 i nast.). Można odnieść wrażenie, że nieraz mamy tu do czynienia ze swoją korupcją polityczną.

Spór (czy raczej frontalne starcie) w sprawie modelu rządzenia jest faktem. W wielu szczegółowych kwestiach z nim związanych mam sporo wątpliwości. Nie zamierzam w swoim oglądzie sytuacji przyjmować postawy rzecznika jednej ze stron, zamkniętego na argumenty drugiej strony. Nie na tym przecież polega rola politologa. Przy okazji raz jeszcze uświadamiam sobie, jak trudno jest rozdzielić dwie perspektywy: analityka i uczestnika sporu. Dla badacza, który ma za sobą długie spotkanie z praktyką rządzenia w samym centrum decyzyjnym władzy wykonawczej, jest to trudność jeszcze większa. Powstrzymuję się w związku z tym od stanowczych stwierdzeń (umocowanych nawet najmocniej w moich intuicyjnych odczuciach), jeśli nie stoi za nimi procedura weryfikacji przy uwzględnieniu kryteriów dowodu obowiązujących w poznaniu naukowym.

Interesują mnie przede wszystkim uwarunkowania i mechanizmy dokonującej się zmiany o systemowym znaczeniu. Z góry odrzucam (jako przejaw łatwizny myślowej, uproszczenie i banał) pogląd, że problemem są tylko – lub przede wszystkim – ambicje osobiste i inklinacje programowe jednego polityka czy nawet całego podległego mu ugrupowania politycznego. Stwierdzam przy okazji, że debata publiczna i spory polityczne pozostają często na niskim poziomie merytorycznym, sprowadzają się do połajanek, wzajemnych oskarżeń, a nierzadko insynuacji; próżno szukać w nich odniesień do uznanych ustaleń teoretycznych, nawet jeśli wypowiadający się politycy posiadają cenzus naukowy. Takie kategorie, jak: demokracja, sprawiedliwość, praworządność, państwo prawa, odpowiedzialny rozwój, rządy prawa, rozdział i równowaga władz publicznych, prawa i ograniczenia rządzących i opozycji, patriotyzm i suwerenność – są w debacie publicznej wykorzystywane przede wszystkim w celach doraźnych jako broń polityczna, w dużo mniejszym stopniu zaś jako narzędzie ułatwiające poznanie istoty toczącego się sporu. Są więc instrumentalizowane, odzierane ze swej wartości merytorycznej.

Dystans wobec (obydwu) stron konfrontacji politycznej w Polsce nie przeszkadza jednak dostrzec, że współczesne zderzenie stanowisk w sprawach dotyczących domeny publicznej to coś więcej niż spór o model rządzenia. Ocena ta jest uprawniona zwłaszcza wtedy, gdy przyjmujemy zaproponowane wyżej szerokie rozumienie pojęcia rządzenia. Problem zdecydowanie wykracza poza jednostkowy przypadek w sprawowaniu rządów w Polsce. Z jednej strony bowiem zmiany, które dziś się dokonują, mają wyraźne osadzenie w zdarzeniach z przeszłości. Z drugiej zaś strony, obecnie w dużej mierze decyduje się przyszłość Polski i jej wizerunek w następnych latach. Jeśli nawet negatywne tendencje i rozwiązania w świecie rządzenia zostaną ograniczone lub formalnie zniesione, to ich konsekwencje będą dawały o sobie znać przez bardzo długi okres. Chodzi tu o następstwa w systemie prawnym i instytucjonalnym, ale też – i to wydaje się najważniejsze – w stanie świadomości społeczeństwa. Trzeba bowiem pamiętać, że wdrażane współcześnie w Polsce rozwiązania mają swoich licznych beneficjentów, którzy gotowi są ich stanowczo bronić.

Na obecnym etapie rozwoju sytuacji politycznej w Polsce ciężar walki z zagrożeniami w dziedzinie demokracji oraz z niebezpieczeństwem demontażu gwarancji praw i wolności wzięli na siebie – pragmatyczni zwykle – prawnicy, w szczególności konstytucjoniści oraz – z zasady stroniący od polityki – sędziowie. Spotkała ich już w związku z tym ostra kontra ze strony zwolenników nowego modelu rządzenia. Z systemowego punktu widzenia najważniejsze jest jednak to, że pod nośnym społecznie hasłem walki z tzw. kastą prawników kryje się niebezpieczeństwo rewizji podstaw państwa prawa i praworządności.

Swoje stanowisko, wyrażające niepokój o przestrzeganie zasad demokracji i praworządności, raz po raz manifestowali w ostatnich miesiącach zwykli obywatele na licznych jak nigdy wcześniej wiecach i pochodach ulicznych. Dla wielu z nich były to pierwsze protesty, w których wzięli udział. Uczestnicy tych

zgromadzeń w dużej mierze wykazywali swoją bezradność. Mogli manifestować bez specjalnych utrudnień – to rzecz normalna w świecie demokracji. Rządzący nie zamierzali jednak ich najczęściej wysłuchać, a nawet nie udawali, że słuchają. Dobra energia protestów nie przełożyła się jak dotychczas na bieg spraw w domenie władzy publicznej. Interwencja Prezydenta RP blokująca rozwiązanie, które bez wątpienia prowadziły do demontażu sądownictwa, tej ogólnej tendencji nie zmieniła. Był to akt o trudnych jeszcze do ustalenia konsekwencjach. Wiele wskazuje, że w tym przypadku większe znaczenie miała chęć uzyskania przez głowę państwa silniejszej pozycji w systemie organów władzy, w szczególności w relacji do ministra sprawiedliwości-prokuratora generalnego, niż intencja wywiązania się z roli strażnika konstytucji. Obóz władzy – odgradzający się od inaczej myślących kordonami policjantów i solidnymi barierami instalowanymi wokół budynków Sejmu i Senatu – uzurpuje sobie monopol na wszelką rację, a to z demokracją niewiele ma wspólnego (eufemistycznie rzecz ujmując).

Środowisko politologów – w przeciwieństwie do poszczególnych badaczy – jest w tych sprawach dyskretnie wycofane, jakby nieobecne. W jakiś sposób można to zrozumieć, patrząc w przeszłość. Polskie nauki o polityce mają swoją długą historię sięgającą XIX wieku¹⁰, mają bogate i różnorodne źródła, jednak na

¹⁰ Wypada przypomnieć w tym kontekście o ustanowionej na Uniwersytecie Jagiellońskim już w 1801 r. Katedrze Umiejętności Politycznych (zob. *O początkach Katedry Umiejętności Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*, z rękopisów wydał J. Malec, przedmowa D. Malec i J. Malca, Kraków 2009). Badając polskie korzenie nauk politycznych, warto sięgnąć do strony internetowej Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego (www.inp.edu.pl/historia), gdzie czytamy: „Wśród przedsięwzięć podejmowanych w tym zakresie jeszcze pod zaborami, historycy oświaty wymieniają działającą w latach 1902–1905 Szkołę Nauk Politycznych we Lwowie. Utworzona z kolei w Krakowie w listopadzie 1911 r. Polska Szkoła Nauk Politycznych (PSNP) działała wprawdzie przez zbliżony okres czasu, ale w porównaniu z jej lwowską poprzedniczką była instytucją bardziej dojrzałą organizacyjnie i zakrojoną na szerszą skalę. Powoła-

ich obrazie – w pamięci zbiorowej dużej części polskiego społeczeństwa – silnie ciąży etap ideologizacji myślenia o tej dziedzinie wiedzy zapoczątkowany w drugiej połowie lat 60. poprzedniego wieku. To właśnie wtedy władze uznały, że nie wystarczają im już partyjne szkoły janczarów, potrzebna jest natomiast interwencja, w formie obowiązkowego dla wszystkich kierunków studiów przedmiotu „podstawy nauk politycznych”, w świadomość całości przyszłych polskich elit opuszczających uczelnie wyższe. I chociaż to rozwiązanie nie przyniosło zakładanych efektów, a polityczni mocodawcy dość szybko zawiedli się na wielu politologach, gdyż ci, zamiast im służyć, zaczęli samodzielnie i merytorycznie analizować i oceniać ich politykę, ten epizod z historii – jak już powiedziałem – do dnia dzisiejszego kładzie się cieniem na wizerunku politologii. Skłania to niejednego z nas do przyjęcia postawy asekuracyjnej i powstrzymywania się od wartościowania działań władzy, od której decyzji środowisko jest przecież zależne. Taka postawa wydaje mi się z kilku powodów błędna.

Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że dziś środowisko polskich politologów ma legitymację do zajmowania merytorycz-

niu PSNP towarzyszyła myśl o potrzebie stworzenia ogólnopolskiego centrum Nauk Politycznych, którego nadrzędnym celem było podjęcie edukacji obywatelskiej, prowadzonej w duchu przeciwdziałania postępującej dezintegracji społeczeństwa coraz bardziej zasklepiającego się w kręgu spraw zbiorowej dzielnicy i wrastającego w struktury ustrojowe obcych organizmów państwowych. Szkoła miała również przyczynić się do podnoszenia ogólnego poziomu kultury i wiedzy obywatelskiej w perspektywie spodziewanego we wszystkich zaborach wzrostu roli samorządu, reform administracyjnych, demokratyzacji prawa wyborczego czy uprzemysłowienia kraju”. Wspomnieć też należy o założonej w 1915 r. w Warszawie Szkole Nauk Społecznych i Handlowych, zreorganizowanej w latach 1917–1918 i przemianowanej na Szkołę Nauk Politycznych, która działała do wybuchu II wojny światowej, z tym że w 1939 r. została przekształcona w Akademię Nauk Politycznych o uprawnieniach równych państwowej szkole wyższej (zob. rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 28 kwietnia 1939 r. o ustaleniu terminu zastosowania ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich do Szkoły Nauk Politycznych w Warszawie, Dz. U. z 1939 r. Nr 44, poz. 290), zaś na mocy dekretu z dnia 15 listopada 1946 r. została państwową uczelnią akademicką.

nego stanowiska¹¹. Jeśli nawet niejeden z nas, łącznie ze mną, ma powody, by okazać skruchę i posypać sobie głowę popiołem, to nie może przekreślać faktu, że przez kolejne lata (a od powstania Instytutu Nauk Politycznych w Uniwersytecie Warszawskim mija właśnie 50 lat) warszawskie środowisko politologów wraz z badaczami z innych ośrodków akademickich wypracowało swoją tożsamość naukową, zbudowało podstawy teoretyczne, stało się uznanym na arenie międzynarodowej podmiotem wieloaspektowej i pogłębionej analizy polityki. Dodajmy, że jest to środowisko metodologicznie i politycznie spluralizowane, co stanowi wartość samą w sobie.

Po drugie, bierność (czy jej szlachetniejsza odmiana – neutralność, a więc niezajmowanie określonego stanowiska) jest tylko pozornie bezpieczna i gwarantuje „święty spokój”. Pomysł trwania w inercji jest strategicznie błędny w odniesieniu do każdego środowiska, a w przypadku środowiska, którego zadaniem jest przecież badanie polityki (sfery aktywności i zaangażowania) – to pomysł w istocie samobójczy.

Po trzecie (to z pewnością najważniejszy powód, dla którego zachęcam do przemyślenia mechanizmów polityki w Polsce i do bardziej żwawego włączenia się politologów do debaty publicznej), w tych czasach dzieje się niezmiernie dużo w obszarach wymagających merytorycznego komentarza politologicznego. Nie chodzi tu nawet o zmieniające się jak w kalejdoskopie bieżące sytuacje i wydarzenia codziennej polityki. Mam na myśli przede wszystkim wielkie kontrowersje polityczne współczesnego świata: spór o demokrację państwową i liberalną, o władzę „twardą” i partycypacyjną, z czym wiąże się konkurowanie ze sobą koncepcji państwa pomocniczego i wszechobecnego; frontalne zderzenie postaw narodowych i wspólnotowych; konfrontację aksjologii życia publicznego zorientowanej konfesyjnie

¹¹ Zob. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, P. Ścigaj, *Historia Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych (1957–2010)*, <http://www.ptnp.org.pl>.

i świeckiej; wyłanianie się zarysu nowego podziału politycznego świata; konieczność określenia się w kwestii wyboru dominujących wartości, zwłaszcza w postaci alternatywy: bezpieczeństwo czy/lub wolność.

Z nadzieją trzeba przyjąć zainicjowany przez profesora Stanisława Sulowskiego projekt wypracowania nowych paradygmatów nauk o polityce zamknięty w sformułowaniu „nauki o polityce 2.0”. Można też mieć nadzieję, że przygotowywany przez Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych i środowisko lubelskich politologów kolejny Ogólnopolski Kongres Politologii przełamie dotychczasową praktykę traktowania tego nominalnie ważnego wydarzenia – które powinno stanowić okazję do wypracowania strategicznego stanowiska – jako swoistej giełdy, gdzie prezentowane są tematy wprawdzie często interesujące i istotne, jednak nieskładające się w merytoryczną i metodologiczną całość. Dziś prace programowe nad kongresem znajdują się jeszcze na początkowym etapie, a tymczasem szybkość zmian wywołujących potrzebę nowych ujęć teoretycznych w dziedzinie podstaw teoretycznych analizy polityki jest ogromna. Jak celnie to ujął profesor Grzegorz Kołodko w dialogu towarzyszącym próbie wypracowania nowego ujęcia pragmatyzmu stanowiącego blokadę dla fenomenu nowego nacjonalizmu: „Przyszłość współcześnie nadchodzi szybciej niż kiedykolwiek dawniej i wnioski wynikające z opisu przeszłości często mają bardzo ograniczone praktyczne zastosowanie”¹².

Jest pewne, że tam, gdzie nie ma miejsca na spokojną, merytoryczną analizę, powstaje przestrzeń do wygłaszania poglądów skrajnych, podporządkowanych bieżącej grze politycznej, oraz – co wydaje się ważniejsze – do podejmowania działań praktycznych wzmacniających negatywne tendencje.

¹² G.W. Kołodko, A.K. Koźmiński, *Nowy pragmatyzm kontra nowy nacjonalizm*, Warszawa 2017, s. 204.

Nie ukrywam, że jestem zwolennikiem racjonalnego i merytorycznego wartościowania badanej rzeczywistości politycznej w ramach refleksji politologicznej. Podzielam pogląd Andrzeja Antoszewskiego, że inne podejście nie jest ani możliwe, ani pożądane, zaś „Wizje ładu politycznego, w tym także demokratycznego, zawsze wyrastać będą z określonych przekonań i wartości, które – co trzeba wyraźnie podkreślić – różnią nie tylko cywilizacje, ale także reprezentujące je jednostki”¹³.

Jestem przekonany, że współcześnie niebezpieczeństwo strategicznej degradacji państwa i modelu rządzenia państwem nie jest tylko problemem teoretycznym. Na naszych oczach odbywa się osłabianie ważnych instytucji życia publicznego. A przecież, jak stwierdził Niall Ferguson, „Instytucje są dla ludzi tym, czym ule dla pszczoł. Mają swoje granice, ale przede wszystkim mają rządzące nimi reguły”¹⁴. Podzielam jego opinię, że obecnie widać psucie tych reguł właściwych dla wszystkich czterech „czarnych skrzynek”, które tworzą „kluczowy zestaw składników całej naszej cywilizacji”: demokracji, gospodarki wolnorynkowej, rządów prawa i społeczeństwa obywatelskiego¹⁵. Punkty ciężkości trwającej degradacji zostały przez tego znakomitego historyka trafnie wskazane, jednak i on daje – jak sądzę – niewystarczającą odpowiedź na pytanie o to, co stoi u podstaw psucia filarów modelu liberalnej demokracji. Uważam, że szczególnie wnikliwie należy w tym kontekście rozważyć negatywny wpływ praktyki neoliberalnej, być może bardziej destrukcyjny od konsekwencji działań podejmowanych przez zwolenników koncepcji populistycznych czy ruchów nacjonalistycznych i niedemokratycznych.

Nie próbuję w tym szkicu rozstrzygnąć wszystkich nasuwających się dziś wątpliwości. Na wiele pytań nie mam gotowych

¹³ A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016, s. 7.

¹⁴ N. Ferguson, *Wielka Degeneracja. Jak psują się instytucje i umierają gospodarki*, Kraków 2017, s. 21 i nast.

¹⁵ Tamże.

odpowiedzi. Co więcej, nie mam zaufania do arbitralnych opinii i niezachwianych przekonań o dalszych kierunkach rozwoju sytuacji na świecie. Wprawdzie można przewidywać z dużą pewnością, że nastąpią określone procesy i zjawiska (m.in.: wzrost aspiracji społecznych, szybki przyrost liczby ludności w krajach o niższym poziomie rozwoju, ograniczenie dostępu do tradycyjnych źródeł energii i zasobów naturalnych, dalszy rozwój technologii, cyfryzacji i robotyzacji), jednak przeważają prognozy warunkowe, które wymagają myślenia wariantowego (alternatywnego). W związku z tym staram się tutaj nie formułować arbitralnych tez, lecz wskazuję pewne problemy i konkretyzuję związane z nimi pytania, kreślę hipotezy, a w niektórych szczegółowych kwestiach odsyłam do lektur. Jak wiadomo, dostrzeżenie istniejących problemów jest niezbędną przesłanką ich rozwiązania; można też uważać, że samo w sobie stanowi wartość. Mam nadzieję, że jest to wartość wystarczająca, aby usprawiedliwić zamiar podzielenia się z Czytelnikami zawartymi w tym opracowaniu uwagami. Jeśli moje przemyślenia znajdą odzew, pobudzą do myślenia czy polemiki, będę uważał, że swój cel osiągnąłem.

Na koniec – spełniam miły obowiązek autora wdzięcznego za okazaną pomoc. Bardzo dziękuję profesorowi Mirosławowi Karwatowi za cenne i inspirujące uwagi zgłoszone po lekturze projektu tego szkicu. Książka ta wiele też zyskała dzięki redaktorskiej wnikliwości i staranności mojej żony Ewy. Serdecznie jej za to dziękuję.

ROZDZIAŁ 1

O rządzeniu

Między rządzeniem i funkcjonowaniem społeczeństwa oraz państwa

Rzeczą naturalną i niezbędną w przypadku refleksji na temat tak złożonego zjawiska jak rządzenie jest przedstawienie już na początku kilku podstawowych założeń badawczych. Jest to potrzebne tym bardziej, że – jak sygnalizowałem w uwagach wstępnych do tego szkicu – sposób rozumienia pojęcia rządzenia oraz przyjęte w tym obszarze perspektywy badawcze mogą być różne, wręcz przeciwstawne.

Istnieją różne ujęcia kategorii rządzenia. Funkcjonują obok siebie definicje akcentujące: kwestie sieciowego charakteru relacji dotyczących władzy publicznej i wzajemnej gry politycznej; zagadnienia zasad tej gry i ich prawomocności oraz legitymizacji; problemy instytucji i polityk publicznych; kwestię skuteczności implementacji decyzji politycznych; wewnątrzpaństwowe i globalne usytuowanie rządzenia. W tej wielości nie ma nic zdroźnego, gdyż zjawisko rządzenia w różnych jego aspektach może (i powinno) być przedmiotem zainteresowania licznych dyscyplin naukowych¹⁶ oraz skłaniać do stosowania odmiennych podejść metodologicznych.

¹⁶ Sprawę komplikuje dodatkowo brak wyraźnego rozróżnienia w języku polskim pojęcia *governing* i *governance*. W istocie w tych sprawach decyduje kontekst użycia tych pojęć. Do uwag w tej sprawie dorzucimy jeszcze propozy-

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

