

Ucywilizować karuzelę kadrową



PIOTR TRUDNOWSKI

Stały współpracownik „Nowej Konfederacji”,
członek warszawskiego zespołu Klubu Jagiellońskiego

Lepiej ewolucyjnie budować polski system łupów, wraz z jego instytucjonalnym otoczeniem, niż planować kolejne rewolucje co cztery lub osiem lat

Głęboką wymianę kadr w instytucjach państwowych, mediach publicznych i spółkach skarbu państwa można zrozumieć i wylegitymować odwołując się do politycznych argumentów. Jeżeli jednak nie chcemy, by kadrowa karuzela osłabiła instytucje państwa, potrzebujemy instytucjonalizacji partyjnego zaplecza merytorycznego. Choć to zadanie na lata, to jego realizacja pozwoli przygotować się do wypełniania obowiązków przyszłym elitom, a wiedzę i doświadczenie odwoływanych wykorzystywać w debacie publicznej, z pożytkiem dla dobra wspólnego.

Od jesiennych wyborów obserwujemy najpierw zapowiedzi, a następnie działania nowego obozu rządzącego, które odbierane są jako symptomy woli głębokiej wymiany kadr w administracji, spółkach skarbu państwa czy mediach publicznych. Niechętni nowej władzy komentatorzy interpretują to jako zwycięstwo zasady TKM: przejmowania państwa przyczółek po przyczółku, zastępowania „ich” – „nami”, bez względu na faktyczne kompetencje.

Bardziej wyrozumiali dla Prawa i Sprawiedliwości obserwatorzy interpre-

tują to jako krok w stronę polskiego *spoils system*: odpowiednika amerykańskiego systemu łupów, w którym przejmowanie najważniejszych stanowisk przez przedstawicieli nowej władzy jest absolutnie naturalną konsekwencją wyborczego zwycięstwa.

Niezagospodarowani lub nieprzygotowani

Wydaje się jednak, że żadna z tych interpretacji nie dotyka sedna problemu: ani nie wyjaśnia precyzyjnie intencji polityków nowego obozu rządzącego, ani nie odpowiada na najważniejsze z punktu widzenia państwa pytanie: o wpływ takiego modelu rotowania kadr na skuteczność państwa w osiągnięciu swoich celów.

Krytycy „kadrowej miotły”, wymieniającej wyższych urzędników, dziennikarzy i pracowników państwowych spółek, co rusz przywołują wszak – jak Wojciech Czuchnowski w swym oświadczeniu wygłoszonym w TVP INFO – mało poważny argument, iż „wielu z nich tracąc pracę zostało przez PiS z dnia na dzień pozba-

wionych środków do życia”. Wśród zwolenników myślenia kategoriami „dziejowej sprawiedliwości” może to budzić jedynie rozbawienie. Mało kto zwraca jednak uwagę, że wielu spośród „wymiatanych” ma sporą szansę odnaleźć się w sektorze prywatnym, między innymi właśnie dzięki doświadczeniu w sektorze publicznym. W im bardziej nieprzyjemnych warunkach pozbawiono ich dotychczasowych stanowisk, tym trudniej podejrzewać ich o dobrą wolę w przyszłości – zwłaszcza że wiele spośród najpotężniejszych prywatnych instytucji (media, finanse, firmy doradcze) to bądź podmioty ponadnarodowe, bądź należące do prywatnych i publicznych firm zagranicznych. Drugą stroną tego medalu jest fakt, że przez słabość polskich instytucji politycznych, przygotowanie przedstawicieli „nowej elity” do obejmowania funkcji publicznych jest niewystarczające.

Pluralizm zapewniany odgórnie

Wysłuchując się w argumentację przedstawicieli obozu rządzącego można zauważyć, że najczęściej podnoszoną przesłanką na rzecz zmian dokonywanych w mediach publicznych, spółkach skarbu państwa czy służbie cywilnej jest chęć „przywrócenia pluralizmu”. Krzysztof Mazur rekonstruując intelektualne korzenie wejścia Jarosława Kaczyńskiego w „wojnę o Trybunał” przywołuje wręcz opinię samego prezesa PiS-u, jakoby brak realnego pluralizmu społecznego był jedną z czterech przesłanek przesądzających o niewypełnieniu przez Polskę definicji państwa prawa. W niedawnej debacie w Parlamencie Europejskim prof. Ryszard Legutko przekonywał, że działania nowej władzy są uzasadnione wobec praktyki poprzednich rządów, które konsekwentnie

zawłaszczały państwo, pozostawiając poza nawiasem reprezentacji coraz większą część opinii publicznej. Wreszcie, zwolennicy wchodzących w życie zmian w służbie cywilnej wskazują, że dotychczasowe mechanizmy, mające gwarantować meritokrację, w praktyce i tak były obchodzone. Musimy odgórnie przeprowadzić nowe otwarcie kadrowe, jeżeli chcemy pluralizmu w polskim życiu publicznym – zdają się mówić politycy obozu rządzącego.

Ucieczką od „systemu pasożytniczego” nie jest zastąpienie jednych żerujących na państwie innymi, ale zmiana logiki tak, by interesy klasy pasożytniczej przestały być sprzeczne z interesami Polski

Najciekawszą propozycją odgórniego narzucania pluralizmu jest pomysł Prawa i Sprawiedliwości na kompromisowe wyjście ze sporu wokół Trybunału Konstytucyjnego. W wywiadzie dla „Rzeczpospolitej” Jarosław Kaczyński zapowiedział, że Prawo i Sprawiedliwość nie ma ambicji pozyskania większości w TK, i zaproponował mechanizm, zgodnie z którym sędziowie wybierani są naprzemiennie przez koalicję i opozycję. Następnie, na konsultacje w sprawie tej propozycji premier Beata Szydło zaprosiła przedstawicieli klubów opozycyjnych, doprecyzowując, że chodzi o sytuację, w której koalicja ma mieć w izbie 7 sędziów, a opozycja – 8.

Kaczyński odrzucił też przy tej okazji przedstawioną przez Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, a następnie złożoną w Sejmie przez Klub Kukiz'15 propozycję wybierania sędziów większością 2/3 posłów, twierdząc niesłusznie, że mechanizm ten oznaczałby praktycznie blokadę możliwości wyboru sędziów.

Strach przed kompromisem

Kurs na odgórne gwarantowanie pluralizmu wynika więc z braku wiary w możliwość poprawy polskiej kultury politycznej. Prawo i Sprawiedliwość zamiast projektować rozwiązania systemowo skłaniające uczestników politycznego sporu do kompromisu, skłania się raczej ku gwarantowaniu swoistych „kwot” czy „partytetów”. Niestety, działania te, podejmowane w niesprzyjającej atmosferze ostrej krytyki dotychczasowych elit, nie tylko nie dają perspektyw na poprawę tej kultury, ale są wręcz powszechnie interpretowane jako jej pogorszenie. Co więcej, propozycje tworzenia mechanizmów instytucjonalnych, które kształtowałyby kulturę polityczną w stronę poszukiwania kompromisu, są odrzucane też przez przeciwników obozu rządowego. Dzisiaj wyrwanie polskiego sporu z plemiennej logiki i przesadnego przywiązania do personaliów wydaje się abstrakcyjne, właśnie ze względu na programową zawziętość obu stron sporu.

Odwołując się do bieżących przykładów można zauważyć również, że pierwsze dni funkcjonowania mediów publicznych pod nowymi zarządami ewidentnie wskazywały, iż dowartościowane zostaną dotąd niemal nieobecne w mediach publicznych środowiska dziennikarskie i eksperckie, ale z zachowaniem istotnej reprezentacji w publicystycznej debacie jej dotychcza-

sowych stałych uczestników. Tymczasem deklaracje znanych dziennikarzy – wspomnianego Wojciecha Czuchowskiego czy Tomasza Machały z portalu natemat.pl – o świadomym bojkotowaniu zaproszeń do mediów publicznych – trudno interpretować inaczej niż jako gest złej woli. Trudno też wierzyć, że nowych władarzy Telewizji Polskiej i Polskiego Radia będą one skłaniać do pieczołowitości w zapewnianiu polifoniczności sporu. Również – wracając na chwilę do sporu o TK – aprioryczne odrzucenie przez opozycję propozycji kompromisu w sprawie wyboru sędziów nie mogło być odebrane jako dobry prognostyk dla kolejnych, kompromisowych propozycji rządu.

Łupieżcy i pasożyty

Wydaje się więc, że nawet jeśli w obozie Prawa i Sprawiedliwości jest wola odgórnego gwarantowania pluralizmu – choćby i na poziomie odzwierciedlającym w przybliżeniu wynik ostatnich wyborów – to będzie ona z każdym odrzucającym gestem przeciwników rządu słabła. Czy zatem w pełni usprawiedliwia to dalsze przemówienie państwa zgodnie z logiką łupów? Na poziomie intencji politycznej można bronić takiego postawienia sprawy: skoro nasi konkurenci lekceważą wszelkie propozycje kompromisu, to nie mamy innego wyboru, jak po prostu przejmować kolejne instytucje, montować w nich wiernych partii i gwarantować w nich możliwie najsilniejszy wpływ demokratycznie wybranej władzy.

Niestety, logika prymatu wymiany personaliów nad ozdrowieniem instytucji ma słabości dużo poważniejsze niż estetyczne czy nawet aksjologiczne zastrzeżenia podnoszone w debacie. W przededniu politycznej zmiany w Polsce przekony-

wałem na łamach „Nowej Konfederacji”, że zachowując pełen krytycyzm do zdiagnozowanego przez Bartłomieja Radziejewskiego pasożytniczego sposobu funkcjonowania znacznej części polskich elit, nowa władza chcąc skutecznie rządzić musi wejść przynajmniej z częścią z nich w taktyczny sojusz. Ucieczką od „systemu pasożytniczego” nie jest bowiem zastąpienie jednych, żerujących na państwie grup nowymi – być może nieco mniej groźnymi – ale zmiana systemowej logiki tak, by interesy dzisiejszej klasy pasożytniczej co najmniej przestały być sprzeczne z interesami Rzeczypospolitej, a docelowo: stały się z nimi sprzężone. Ostrzegałem, że otwarta wojna z „pasożytami” obudzi w nich drapieżcze instynkty i skoncentruje wszelkie ich siły na zapobieżeniu próbom sanacji.

Czy proponowany przeze mnie scenariusz był możliwy? Cóż, wystarczyło w okołow wyborczym okresie przejrzeć niezauważane dotychczas przez spółki skarbu państwa prawicowe media, by dostrzec, że nagle pojawiły się w nich ogłoszenia państwowych firm, kierowanych przez prezesów z „platformerskiego” nadania. Oczywiście, z estetycznego punktu widzenia był to komunikat niesmaczny i mogący wręcz stanowić ilustrację pokrętniej logiki „systemu pasożytniczego”. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można jednak założyć, że był właśnie sygnałem „starej elity” świadczącym o woli współpracy. Sygnałem, co pokazały kolejne tygodnie oraz zmiany w zarządach i radach nadzorczych, całkowicie właściwie odrzuconym. Z każdym dniem trwającej „wojny o Trybunał”, kolejni dotychczasowi konkurenci nowej władzy przechodzili na pozycje jej zaprzysiężonych przeciwników. Obserwując hiperaktywność „starej elity” w podburzaniu przeciwko dzisiejszej wła-

dzy, na przykład na forum europejskim, mam rosnące przekonanie, że drapieżcze instynkty już zostały rozbudzone. Trudno dziś przesądzić, na ile okażą się one skuteczne: nie da się wykluczyć, że nasilające się zagraniczne ataki na rząd raczej skonsolidują jego zwolenników.

Państwo bez pamięci

Rozważań wokół rotowania elit nie sposób ograniczyć do jego wpływu na partyjne preferencje Polaków. Proponując „program walki z pasożytami w czterech krokach” starałem się wykazać, że dla wielu przedstawicieli klasy pasożytniczej dołączenie do niej było być może moralnie wątpliwym, ale racjonalnym wyborem. Zaproponowanie im współuczestnictwa w ewolucji ku „systemowi mutualistycznemu” byłoby nie tylko szansą na ponadpartyjny kompromis, ale również pozwalałoby wykorzystać ich wiedzę i doświadczenie w tym procesie.

Problem braku wykorzystania „pamięci instytucjonalnej” jest bowiem bardzo poważny. W dzisiejszej polskiej kulturze politycznej właściwie nie mieści się założenie, że w życiu publicznym – czy to na stanowiskach stricte politycznych, w mediach, czy w państwowych firmach – mogą być ludzie, których utrzymanie w sektorze państwowym jest zgodne z polską racją stanu, a nie tylko partyjnym interesem.

Przypomnijmy sobie moment dymisji Donalda Tuska i objęcia rządu przez Ewę Kopacz. Opinię publiczną zelektryzowała wówczas informacja, że Igor Ostachowicz – nadworny PR-owiec Tuska, jeden z jego najbliższych współpracowników i głównych doradców – ma zostać członkiem zarządu Orlenu. Komentatorzy i politycy nie przebiegali w słowach, mówiąc o politycznej synekurze dla platformianego

totumfackiego. Ewa Kopacz ugięła się pod naciskiem opinii publicznej i, wedle medialnych doniesień, pod wpływem jej perswazji Ostachowicz zrezygnował z objęcia funkcji.

**Musimy odgórnie
przeprowadzić nowe
otwarcie kadrowe, jeżeli
chcemy pluralizmu
w polskim życiu
publicznym – zdają się
mówić politycy obozu
rządzącego**

Co stało się później? Dawny doradca Tuska szybko odnalazł się na rynku prywatnym: trafił do jednej z największych, międzynarodowych firm doradczych, gdzie, zgodnie z przekazem medialnym, miał odpowiadać... za relacje ze spółkami skarbu państwa. Czym by się Ostachowicz w Deloitte nie zajmował, jednego z najlepiej „osieciowanych” i poinformowanych o realnym stanie państwa profesjonalistów lekką ręką odesłano do pracy, w której jego wiedza i doświadczenie służyć będzie raczej „robieniu interesów na państwie” niż „robieniu interesów dla państwa”. Mimo że ten drugi scenariusz był nie tylko możliwy, ale w pełni zgodny z polską racją stanu, to ze świecą szukać komentatorów, którzy zwróciliby na to uwagę.

Symboliczne są też doświadczenia kadrowe ostatnich dwóch wymian ekip rządzących: 2007 i 2015 roku. Wszyscy pamiętamy, że szykowano rzekomo do objęcia funkcji ministra obrony narodowej

Jarosław Gowin został ministrem nauki i szkolnictwa wyższego, a przygotowujący się od kilku lat do objęcia teki ministra energetyki Piotr Naimski ostatecznie nie objął tego stanowiska. Komentatorzy analizowali to w kategoriach bądź to wyborczej manipulacji, bądź to powyborczej gry wewnętrznej. Tymczasem zjawisko to ma długą tradycję: gdy w 2007 roku Platforma przejmowała władzę, odpowiedzialny w jej gabinecie cieni za obronę narodową Bogdan Zdrojewski został ministrem kultury, a szykujący się do teki ministra rolnictwa Aleksander Grad – ministrem skarbu.

Gdyby na zapleczach polskich partii działały think tanki z prawdziwego zdarzenia, a partie przygotowywały programy rządzenia, to żadna z tych sytuacji nie mogłaby mieć miejsca. Jednak skoro nawet potencjalni ministrowie na miesiąc przed wyborami nie wiedzą, jaki resort obejmą po ewentualnym zwycięstwie, to jak wygląda przygotowanie do pełnienia niższych rangą funkcji? Obserwacja życia publicznego – nota bene warta skonfrontowania z rzeczywistością w badaniach, których nikt chyba dotąd w Polsce nie przeprowadził – każe podejrzewać, że przygotowanie to nie wykracza, co do zasady, poza wcześniejsze doświadczenie zawodowe osoby rozpoczynającej pracę dla państwa w efekcie „nowego rozdania”. O solidnej pracy analitycznej i koncepcyjnej, która mogłaby być wykorzystana do realizowania dobrej zmiany w danej instytucji, trudno w ogóle marzyć.

Czy da się zinstytucjonalizować łupy?

Fakt, że w polskiej kulturze politycznej AD 2016 obie strony sporu politycznego odrzucają propozycje „instytucjonalizowania kompromisu politycznego”, nie zwalnia nas z pozytywistycznej pracy

u podstaw na rzecz promowania takich rozwiązań. Tym niemniej polityczny realizm powinien motywować nas do dobrego zrozumienia faktycznych zasad obowiązującego systemu wymiany kadr i proponowania w nim takich korekt, które zwiększać będą prawdopodobieństwo działania uczestników politycznej gry na rzecz realizacji interesu publicznego.

Sądzę, że praktyczną konsekwencją odgórnego wprowadzania pluralizmu będzie zatem ewolucja w stronę *spoils system*. Funkcjonowanie systemu łupów, charakterystyczne dla XIX-wiecznego systemu politycznego USA, zostało co prawda tam ograniczone, ale wciąż obowiązuje na wysokim szczeblu państwowym. To zwycięski prezydent obsadza kilka tysięcy najwyższych rangą urzędników w Waszyngtonie, i raczej nie budzi to specjalnego zgorszenia. Mniej więcej w tę samą stronę zmierza przyjęta przez Prawo i Sprawiedliwość reforma służby cywilnej: ta pozwala wymienić 1, 5 tys. wyższych rangą urzędników. Do tego dochodzą zmiany w mediach publicznych i spółkach skarbu państwa, które pozwalają teoretycznie na przejście kolejnych tysięcy etatów.

Czym rzeczywistość amerykańska różni się od polskiej? Po pierwsze, kultura polityczna w USA doczekała się silnych instytucji, które pozwalają wykorzystać wiedzę partyjnych nominatów również w czasach opozycyjnych. Amerykańskie think tanki są w dużej mierze przechowalnią doświadczonych państwowców, a część z nich działa w paradygmacie bipartisan, tj. wykorzystywania zasobów nominatów tak republikańskich, jak i demokratycznych oraz dostarczania wiedzy obu partiom. Po drugie, amerykańska kultura polityczna gwarantuje pewną ciągłość w myśleniu państwowym: bez względu na to, która z partii jest u władzy,

zmiana politycznego kursu nie jest zwykle bardzo gwałtowna. To w naturalny sposób sprawia, że z wiedzy poprzedników mogą korzystać przedstawiciele nowej ekipy.

Dostosowanie naszej kultury politycznej chociażby do tej amerykańskiej to zadanie na lata. Jednak korekty polskich instytucji politycznych pomogłyby – przy dobrej wierze ich ewentualnych politycznych patronów – choć trochę ucywilizować polski system łupów.

Po pierwsze, powinniśmy zadbać o to, by opinia publiczna miała możliwie szeroką wiedzę na temat kompetencji osób zatrudnianych w sektorze publicznym, a także na temat ich partyjnej przeszłości. Partyjne zaangażowanie nie jest niczym złym, niemniej z artykułu 13. Konstytucji RP wynika jawność informacji o członkostwie w partiach. Zatem opinia publiczna – zwłaszcza zaś media i organizacje typu *watchdog* – powinna pozyskiwać i upowszechniać informacje o tym, jakie kompetencje decydują o zatrudnieniu konkretnych osób w służbie cywilnej, spółkach skarbu państwa i mediach oraz ubiegać się o informacje na temat partyjnej przeszłości nowozatrudnionych. Sama świadomość, że dane te będą przez Obywateli znane i poddawane krytyce, stanowić będzie dla rządzących impuls do samoograniczenia. Takie personalne „raporty wejścia” to oczywiście tylko pierwszy krok – organizacje pozarządowe powinny na bieżąco monitorować też działania partyjnych nominatów czy badać motyw przyznawania premii i dodatków.

Po drugie, myśląc o ewentualnych zmianach w systemie finansowania partii politycznych powinniśmy postulować instytucjonalne wzmocnienie ich zaplecza. Można się spodziewać, że w bieżącej kadencji Prawo i Sprawiedliwość będzie próbowało przywrócić „przedkryzysowy”

poziomu finansowania partii: z obecnego poziomu ok. 60 milionów złotych na ok. 120 milionów. Przypomnijmy, że w 2010 roku subwencje obniżono o 50%, przeciwko czemu PiS otwarcie protestował. Środowiska propaństwowe powinny ten postulat poprzeć – w zamian za szereg obostrzeń, które wpłyną na decentralizację zarządzania tymi środkami (część pieniędzy w dyspozycji deputowanych, a nie partii), przeznaczenie części funduszy na budowanie zaplecza eksperckiego oraz uzależnienie wysokości subwencji od liczby członków partii współfinansujących jej działalność i od wewnętrznej demokracji partii (premia za prawyборы).

Wszystkie te mechanizmy mogą się przysłużyć powstawaniu dobrych, okołopartyjnych instytucji politycznych, które w systemie łupów mogą być miejscem zagospodarowania wiedzy i doświadczenia osób zwalnianych z instytucji publicznych oraz przygotowywania się „przyszłych elit” do pełnienia funkcji w sektorze publicznym. Już dziś złożony w Sejmie projekt zmiany finansowania partii politycznych, opracowany przez posłów Nowoczesnej – w wielu punktach dużo ciekawszy od wcześniej przedstawianych przez partie propozycji – otwiera pole do merytorycznej dyskusji na ten temat.

Po trzecie, należy zauważyć, że brak przygotowania do pełnienia funkcji publicznych dotyczy nie tylko potencjalnych urzędników czy ministrów, ale również polityków wybieralnych. W praktyce w najlepszym razie na pół roku przed wyborami politycy zaczynają wykonywać pracę w okręgu na rzecz swojego wyboru: czy to w wyborach samorządowych, czy parlamentarnych. Co więcej, mechanizm układania list wyborczych przez partyjne centrale pośrednio wpływa też na późniejszą politykę kadrową w przejmowanych instytucjach państwa. Obietnice

przyszłych synekur bywają też kartą przetargową w namawianiu polityków do rezygnacji z biorącego miejsca na liście wyborczej, a dobrze płatne stanowiska bywają formą wynagradzania polityków, którzy – pomimo braku szans na mandat – startując w wyborach przysporzyli partii dodatkowych głosów. Wieloletnia, organiczna praca u podstaw i przygotowanie, poprzez poznawanie, realnych problemów okręgu, znane z systemów ordynacji większościowych, w praktyce nie istnieje.

Impulsem do zmiany tego stanu rzeczy mogłoby być wprowadzenie przynajmniej mieszanej ordynacji, z połową mandatów wybieranych zgodnie z zasadą „pierwszego na mecie”. W proponowanej przez Jarosława Flisa koncepcji, dodatkowo efekt ten wzmacniany jest głosowaniem ogólnokrajowym, gdzie głosuje się również na listę kandydatów do objęcia funkcji rządowych. Taka zmiana ordynacji – w połączeniu z opisanym wyżej wzmocnieniem okołopartyjnego zaplecza instytucjonalnego – byłaby impulsem ku lepszemu przygotowywaniu się do przejmowania instytucji przez demokratycznie wybraną ekipę.

Ewolucja, nie rewolucja

Oczywiście, wszystkie te propozycje będą prowadziły raczej do powolnej korekty w kulturze politycznej niż automatycznego uszlachetnienia polskiego systemu łupów. Dotychczas jednak większość prób wprowadzania twardych, merytokratycznych kryteriów w polityce kadrowej państwa bądź to paliła na panewce, bądź też okazywała się jedynie maską dla kolejnej „zmiany na karuzeli”. Skoro tak – lepiej ewolucyjnie budować polski *spoils system*, wraz z jego instytucjonalnym otoczeniem, niż planować co cztery lub osiem lat kolejne rewolucje.