

BRUCE BUENO DE MESQUITA  
ALASTAIR SMITH

# PORADNIK DYKTATORA

CZYLI O POLITYCZNYCH ZALETACH NIEGODZIWOŚCI



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS



# PORADNIK DYKTATORA



# **PORADNIK DYKTATORA**

## **CZYLI O POLITYCZNYCH ZALETACH NIEGODZIWOŚCI**

BRUCE BUENO DE MESQUITA  
ALASTAIR SMITH

PRZEKŁAD ELŻBIETA GOŁĘBIOWSKA

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
WARSZAWA 2017

Tytuł oryginału: *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*

Copyright © Bruce Bueno de Mesquita i Alastair Smith 2011  
All rights reserved

Copyright for the Polish translation  
© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych 2017

Przekład wykonany przez wydawcę polskiego  
nie podlegał weryfikacji wydawcy oryginału

Na okładce wykorzystano grafikę: Nerthuz/shutterstock.com

Projekt okładki i redakcja techniczna: Dorota Dołęgowska

Indeks: Dorota Dołęgowska, Katarzyna Staniewska

Redakcja tekstu: Aleksandra Zieleniec

Korekta: Katarzyna Staniewska

978-83-64895-42-5

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych  
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa  
tel. (+48) 22 556 80 00  
pism@pism.pl, www.pism.pl

Druk i oprawa: Centrum Poligrafii Sp. z o.o.  
ul. Łopuszańska 53, 02-232 Warszawa

Naszym bardzo łaskawym dyktatorkom  
– Arlenie i Fionie

„Tu liczy się kasa. Przywódca potrzebuje pieniędzy, złota i diamentów. Ma przecież do utrzymania setki zamków i tysiące kobiet, musi kupować samochody dla milionów lizusów, których trzyma pod butem, musi wzmacniać lojalne wojsko. No i musi zostać trochę drobnych dla niego, do zdeponowania na anonimowych kontach w Szwajcarii”.

**Mobutu Sese Seko, prezydent Zairu**  
(przypuszczalnie cytaty apokryficzne)  
**Mwalimu Nyerere: *How I Weep for Arusha Declaration!*,**  
**„Arusha Times” z 8 października 2005 r., s. 390**

„Są w życiu tym chwile, w których przeznaczeń swych panem jest człowiek. Jeśliśmy zeszli do nędznej sług roli, to nasza tylko, nie gwiazd naszych wina”.

**W. Szekspir, *Juliusz Cezar*, tłum. Leon Ulrich**  
**(akt I, scena II)**

## Spis treści

---

|    |   |   |   |   |                                                                       |                                                                                     |           |     |
|----|---|---|---|---|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----|
|    |   |   |   |   | Zrozumieć dyktatora.<br>Poradnik dla analityka i świadomego obywatela | 9                                                                                   |           |     |
|    |   |   |   |   | Wstęp. Reguły rządzenia                                               | 21                                                                                  |           |     |
| 1  | * | * | * | * | *                                                                     | Reguły polityki                                                                     | 43        |     |
| 2  | * | * | * | * |                                                                       | Dochodzenie do władzy                                                               | 65        |     |
| 3  | * | * | * | * | *                                                                     | Utrzymanie władzy                                                                   | 97        |     |
| 4  | * | * | * |   |                                                                       | Zabierać ubogim, dawać bogatym                                                      | 129       |     |
| 5  | * | * | * | * |                                                                       | Gromadzenie i wydawanie                                                             | 159       |     |
| 6  | * | * | * |   |                                                                       | Jeśli korupcja wzmacnia władzę,<br>to korupcja absolutna wzmacnia władzę całkowicie | 189       |     |
| 7  | * | * | * | * | *                                                                     | Pomoc zagraniczna                                                                   | 229       |     |
| 8  | * | * | * | * | *                                                                     | Zbuntowany naród                                                                    | 269       |     |
| 9  | * | * | * | * |                                                                       | Wojna, pokój i ład światowy                                                         | 305       |     |
| 10 | * | * | * | * | *                                                                     | *                                                                                   | Co robić? | 333 |
|    |   |   |   |   |                                                                       | Indeks                                                                              | 367       |     |



## Zrozumieć dyktatora

---

Poradnik dla analityka i świadomego obywatela

Od prawie dwudziestu lat zajmujemy się zawodowo analizą polityki – głównie zagranicznej i międzynarodowej. Współpracując z decydentami politycznymi, nieustannie wędrujemy między światami teorii i praktyki. W refleksji eksperckiej, czasami akademickiej, poszukujemy wciąż nowatorskich podejść i interpretacji. Mimo całej naszej wiedzy o polityce nie możemy się równać z praktykami w rozumieniu bieżących uwarunkowań, w których funkcjonują. Praktycy jednak często ulegają złudzeniu, że sytuacja, w której się znaleźli, jest wyjątkowa. Znajomość politycznych teorii niejednokrotnie pomagała nam pokazać decydentom szerszy, systemowy kontekst. Oczywiście, nigdy nie urządzaliśmy politykom wykładów z teorii polityki. Doprawdy, decydenci nie muszą znać poglądów Hansa Morgenthaua (realizm), Kennetha Waltza (neorealizm), Roberta Keohane’a (instytucjonalizm), Immanuela Wallersteina (teoria systemu światowego) czy Alexandra Wendta (konstruktywizm), aby trafnie odczytywać polityczne intencje innych polityków i motywy działań podejmowanych przez nich w polityce zagranicznej. Ekspertci – wspierający decydentów w procesie decyzyjnym – taką wiedzę dysponować już wszakże powinni. Nie można bowiem wykluczyć, że przynajmniej część naszych zagranicznych partnerów może się do proponowanych przez wybitnych

myślicieli i stosowanych przez nich kategorii odwoływać, nawet w sposób nieuświadomiony.

Dla nas teorie są przede wszystkim instrumentami pozwalającymi dostrzec lub lepiej zrozumieć różne aspekty politycznej rzeczywistości. Nasze doświadczenia w analizie polityki zagranicznej i relacji międzynarodowych sprawiły, że nie jesteśmy przywiązani do jakiegś jednej teorii. Przeciwnie, doceniamy i wykorzystujemy w naszej pracy różne paradygmaty intelektualne, traktując je bardzo instrumentalnie. Każdy z nich co innego nam mówi o rzeczywistości otaczającej nas i decydenta politycznego, z którym współpracujemy. To trochę jak z mikroskopem i teleskopem. Oba te instrumenty zbudowane są z soczewek, ale każdy z nich służy do obserwacji różnych, niewidocznych gołym okiem, aspektów otaczającego nas świata. Tak właśnie korzystamy z teorii.

Na prace Bruce'a Bueno de Mesquity i Alastaira Smitha natrafiłszy rozczarowani interpretacjami geopolitycznymi, a także tymi postrzegającymi politykę międzynarodową jako permanentną rywalizację sił/potęę, motywowaną „interesami narodowymi”. Agresję Rosji na Ukrainę i dokonanie w jej następstwie aneksji Krymu w 2014 r. można oczywiście tłumaczyć, powołując się na „niezmienne prawa geopolityki”, rzekomą przynależność Ukrainy do jakiegś „tradycyjnej” rosyjskiej strefy wpływów, ale naszym zdaniem więcej w tym publicystycznego żargonu lub taniej politycznej propagandy niż precyzyjnej analizy. Geografia polityczna coś tam tłumaczy – na przykład to, że Ukraina może być ofiarą rosyjskiej agresji motywowanej dążeniem do zawładnięcia częścią jej terytorium, Belgia zaś już nie. Ale czy tego rodzaju konkluzja rzeczywiście przybliży nas do zrozumienia procesu decyzyjnego, który doprowadził do tej decyzji, katastrofalnej zarówno dla Ukrainy, jak i dla Rosji? Dla decydenta z państwa trzeciego, który musi zdefiniować własną politykę wobec użycia przez Rosję siły zbrojnej jako instrumentu polityki zagranicznej, konstatacja odwołująca się do geografii politycznej jest niewystarczająca. Taki decydent interesuje się motywami politycznymi swoich rosyjskich odpowiedników, gdyż

tylko wobec takich motywów może zająć stanowisko, uwzględniając otaczający go kontekst ustrojowy.

Zwolenników koncepcji liberalnych również nie uważamy za w pełni przekonujących. Choć poszukiwanie wyjaśnień decyzji polityków w sprawach polityki zagranicznej w ich indywidualnym położeniu determinowanym przez politykę wewnętrzną jest nam zdecydowanie bliższe, to optymizm idealistów co do kierunku rozwoju i losów świata zawsze wydawał nam się nadmierny.

Bruce Bueno de Mesquita i Alastair Smith w *Poradniku dyktatora* oferują interpretację polityki, która również dla rozumienia spraw międzynarodowych może być bardzo pomocna. Więcej uwagi tej problematyce poświęcili jednak w swoich pracach teoretycznych. Weryfikowali między innymi teorię demokratycznego pokoju, według której, najogólniej rzecz biorąc, państwa o ustroju demokratycznym nie toczą ze sobą wojen, a także w ogóle rzadziej angażują się w konflikty zbrojne. Gdy zaś zostaną napadnięte, są trudniejszym przeciwnikiem do pokonania niż autokracje. Nie ma tu miejsca, aby przedstawiać szczegółowe wyniki badań Bueno de Mesquity i Smitha w tym zakresie. Trzeba jednak stwierdzić, że obaj autorzy, stosując swoją „teorię politycznego przetrwania” do weryfikacji tez zwolenników teorii demokratycznego pokoju, wykazali, że przywódcy stojący na czele „dużego selektoratu” / „wielkich koalicji” nie tylko mniej chętnie sięgają po siłę w polityce zagranicznej, ale i – gdy już zdecydują się na wojnę – są bardziej od przywódców autokratycznych stojących na czele „małych koalicji” zdeterminowani do jej wygrania. Przegrana bowiem niemal zawsze oznacza dla nich utratę władzy. Dla autokratów klęska wojenna niesie dużo mniejsze ryzyko takich konsekwencji.

*Poradnik dyktatora* powinien być lekturą obowiązkową nie tylko dla analityków polityki. Politycy oraz zwykli obywatele również znajdą w niej wiele obserwacji, które pomogą im lepiej funkcjonować w życiu publicznym, lepiej rozumieć decyzje podejmowane przez polityków. Dlaczego tak uważamy?

Cóż, zawsze nas zastanawiało, jak dokonuje się zmiana polityki. Dlaczego decydent zmienia zdanie i własną politykę wobec jakiegoś problemu? Owszem, zmieniają się polityczne

uwarunkowania czy poglądy społeczeństwa na tę kwestię, ale co sprawia, że w stosunkowo krótkim czasie decydent może zająć stanowisko diametralnie różne od tego, którego z wielką determinacją bronił tylko chwilę wcześniej? Wszyscy wiemy z praktyki, że politycy są zdolni do takich zachowań niezależnie od swoich ideologicznych preferencji. A skoro wszyscy politycy są tacy sami, to dlaczego mimo to prowadzą tak różne polityki?

Bruce Bueno de Mesquita i Alastair Smith oferują interesującą odpowiedź na nasze pytania. Poziom zaufania do elit politycznych w państwach demokratycznych od lat systematycznie maleje. Rośnie liczba osób przeświadczonych, że świat polityki jest z natury podszyty cynizmem i brakiem zasad, by nie rzec – nikczemnością. Dostaje się przede wszystkim tradycyjnym siłom politycznym obarczonym odpowiedzialnością za ów stan rzeczy. Na popularności zyskują ruchy antyestablishmentowe, budujące swoją pozycję na obietnicy bliżej nieokreślonej zmiany, choć chodzi raczej o pozbycie się przedrostka anty-. Taki obraz rzeczywistości pozwala na wytyczenie wyraźnej linii podziału na „ich” i „nas”; na tych, którzy się podobno zasadom „sprzeniewierzyli”, i tych, którzy chcą powrotu wymagowanego raju utraconego. Taki obraz sprzyja też przywódcom państw niedemokratycznych, którzy korzystają z tej okazji, by podkreślić, że wartości w polityce to ułuda i hipokryzja. W głębi ducha chcieliby bowiem wierzyć, że wszyscy politycy są „tacy sami”, czytaj: równie niegodziwi, a różni ich tylko jakość gry aktorskiej i makijażu.

Na pierwszy rzut oka Bruce Bueno de Mesquita i Alastair Smith w *Poradniku dyktatora* zdają się, z jednej strony, podsycać frustrację rozczarowanych obywateli Zachodu, z drugiej – podwyższać samoocenę autokratów spragnionych jak kania dżdżu równości w nikczemności. Głębsza lektura jednak owo wrażenie zacierza.

Co piszą o polityce amerykańscy badacze? Kanapowi teoretycy nie będą zadowoleni, a być może nawet prychną pogardliwie, zniesmaczeni zbyt mało wyrafinowaną propozycją. Nie znajdziemy tu rozbudowanej analizy tuzina różnorodnych definicji polityki, każdej ponoć niezbędnej do zrozumienia zjawiska. Nie będzie więc zgoła nic o Arystotelesowskiej sztuce rządzenia

w imię dobra wspólnego, kategorii nazbyt ezoterycznej dla autorów. Dowiemy się za to trochę o Weberowskim dążeniu do udziału we władzy albo do wywierania wpływu na podział władzy. Przeczytamy sporo o makiawelicznej sztuce zdobywania, zachowywania i umacniania władzy, ale nie dajmy się zwieść recenzentom, którzy dostrzegli w *Poradniku* współczesną wersję *Księcia*. Nie będzie natomiast żadnych dywagacji na temat ujęcia formalnego, behawioralnego, funkcjonalnego czy konstruktywistycznego. Spragnieni takich analiz mogą zajrzeć do dowolnego punktowanego czasopisma z artykułami na temat teorii polityki, w których co drugi z autorów teoretyków czuje się zobowiązany do podania zgrabnej definicji i wysublimowanej teorii. Wiadomo, „stwórz własną definicję lub giń!”.

Oto przykład przewijający się przez uczelniane sylabusy: „polityka to działalność polegająca na przewyciężaniu sprzeczności interesów i uzgadnianiu zachowań współzależnych grup społecznych i wewnątrz nich, służąca kształtowaniu i ochronie ładu społecznego korzystnego dla tych grup stosownie do siły ich ekonomicznej pozycji i politycznych wpływów” – z litości nie odesłemy w tym miejscu do przypisu. Chęć znalezienia odpowiednio uogólnionej formuły sprawiła, że definicja jest pełna pojęć wymagających w istocie odrębnych definicji (interesy, współzależność, siła, pozycja ekonomiczna, ład społeczny). Czy zacytowana definicja, gdy uporamy się już z rozbiorem logicznym zdania, przybliży nas do zrozumienia jakiegokolwiek fragmentu rzeczywistości społecznej?

Propozycja Bueno de Mesquity i Smitha jest inna. Punktem wyjścia analizy politycznej powinien być przywódca. W każdym państwie siłą napędową polityki są bowiem działania rządzących motywowane ich własnym interesem. Lider zasypia z jednym zasadniczym pytaniem na ustach: czy zrobiłem wszystko, co trzeba, by zachować i umocnić władzę? Aspirujący do władzy z kolei zastanawia się, czy zrobił wszystko, by przybliżyć moment jej zdobycia. Badacze idą dalej, twierdząc, że motywacja ta jest wspólna dla wszystkich jednostek dążących do przejęcia kontroli nad dowolną organizacją, i pokazują to na licznych przykładach. Państwo nie jest żadnym wyjątkiem, nawet jeśli chcielibyśmy, aby

tak było. Politykę uprawia nie tylko prezydent, premier czy minister, ale również dyrektor firmy, przewodniczący związku zawodowego, prezes organizacji pozarządowej, dyrektor w urzędzie państwowym, szef federacji piłkarskiej i ojciec chrzestny mafii. Nie chodzi w ich działaniach ani o altruistyczne dążenie do dobra wspólnego, ani o nikczemne nękanie rządzonych przez rządzących, ale jedynie o jak najdłuższe sprawowanie skutecznej kontroli nad zbiorowością.

Interesy mają więc ludzie, a nie państwa, co w zasadzie czyni kategorie takie jak interes narodowy, dobro wspólne czy równowaga sił nieistotnymi przypisami do gry politycznej. Ta obserwacja szczególnie nam się podoba. Sygnalizowaliśmy już nasze znudzenie paradygmatem geopolitycznym. Z trudem daje się on zastosować do relacji międzypaństwowych, a przecież politykę i zachowania polityczne spotkamy w wielu innych dziedzinach naszej społecznej aktywności. Ba, można powiedzieć, że znacznie częściej niż w sprawach międzynarodowych. Ludzie nie formułują przecież interesów, opierając się na enigmatycznych, ukutych przez akademików kategoriach, gdy rywalizują o pozycję w firmie, na uczelni, w biurze, ministerstwie, państwie czy na świecie. Posiedzenia zarządów firm nie różnią się zasadniczo od narad rządowych. W obu przypadkach ścierają się jednostki walczące o wsparcie i lojalność innych. Zbiorowości są przedmiotem polityki inicjowanej i prowadzonej przez jednostki, które kierują się swoimi interesami.

Skoro w tych rozgrywkach często naginamy zasady, aby kogoś przekonać lub wygrać z nim konkurencję, to dlaczego żywimy nierealistyczne oczekiwania wobec przywódców państw? Czy jesteśmy tacy jak oni? I tak, i nie – odpowiadają Bueno de Mesquita i Smith. Tak, bo również kierujemy się własnym interesem, planując działania, co nie znaczy, że ów egoizm musi oznaczać szkodzenie innym. Nie, bo odróżnia ich od nas posiadanie siły sprawczej pochodzącej z wyborów, nominacji, namaszczenia, prawa do sukcesji czy zamachu stanu, dającej możliwość ustanawiania praw korzystnych dla nich samych.

Polityka w ujęciu Bueno de Mesquity oraz Smitha jest prosta i rządzi się kilkoma regułami, których zlekceważenie grozi

utrata przywództwa. Różny jest jedynie poziom złożoności kierowanej organizacji, wpływający na dobór metod rządzenia. Istota procesu sprawowania władzy pozostaje jednak niezmienna. Powtórzmy, chodzi w nim nie o powszechny dobrobyt, ale o zdobycie i utrzymanie władzy politycznej. To wymaga odpowiednich środków potrzebnych do zarządzania lojalnością kluczowych stronników. Krajobraz polityczny z perspektywy przywódcy dzieli się na trzy grupy: selektorat nominalny (**wymienni**), rzeczywisty (**wpływowi**) i zwycięską koalicję (**niezbędni**). Te trzy grupy stanowią dla autorów fundament wszystkiego, ich proporcje determinują działania przywódcy i definiują właściwości systemu politycznego.

Takie podejście ma czytelnika wyzwolić od machinalnego posługiwania się pojęciami demokracji, autokracji czy dyktatury, w zamian oferując ogromną różnorodność systemów politycznych ciągle ewoluujących dzięki nieustannym przepływowi między wspomnianymi grupami. Atrakcyjność takiego spojrzenia jest funkcją prostoty zastosowanych kryteriów oceny przy jednoczesnym uniknięciu pułapki etykietowania, czyli wrzucania państw do pojemnych worków z napisami: demokracja (parlamentarna, prezydencka, deliberatywna, pośrednia, bezpośrednia), autokracja, monarchia (absolutna, konstytucyjna), dyktatura i hybryda (autorytaryzm wyborczy bądź konkurencyjny). Każde z tych określeń oferuje pewną wartość, rzucając światło na jeden element danego systemu bądź kilka z nich. Stosując jednak kryteria z *Poradnika dyktatora*, można uciec od tych trywializujących rzeczywistość społeczną, choć wygodnych konwencji. Analizując system pod kątem znaczenia wymienionych grup i ich udziału w sprawowaniu władzy, otrzymujemy trójwymiarowy obraz, na którym możemy umieścić każde państwo bądź organizację. Taki zabieg pokazuje na przykład, dlaczego systemy bardzo odmiennie (Szwecja i Stany Zjednoczone) mogą doskonale spełniać kryteria demokracji. Różnice w postępowaniu ich przywódców wynikają bowiem z odmiennych bezwzględnych i względnych wielkości wymiennych, wpływowych i niezbędnych.

Lista oferowanych przez autorów porad dla przywódcy, który chce osiągnąć sukces w dowolnym systemie, wygląda

następująco: 1) ogranicz zwycięską koalicję do minimum; 2) maksymalizuj wymiennych, aby szachować pozostałe grupy interesu; 3) kontroluj przychody; 4) płać za lojalność tyle, ile trzeba; 5) nie wyciągaj poplecznikom pieniędzy z kieszeni w imię poprawy sytuacji ogółu. To by było na tyle. Chciałoby się rzec: *nihil novi*, ale zagłębienie się w drobiazgową analizę każdej z tych reguł, podpartą fascynującymi ilustracjami, oferuje czytelnikowi świeży punkt odniesienia. I, co ważne, badacze metodycznie niszczą epistemologiczne mury między badaniami różnych dziedzin życia społecznego. Ich podejście pozwala na zastosowanie jednolitej siatki pojęciowej do analizy zagadnień z takich obszarów, jak rządzenie w demokracji i autokracji, polityka zagraniczna, polityka podatkowa i polityka redystrybucyjna, zadłużenie, pomoc rozwojowa, walka (bądź jej brak) z korupcją czy zarządzanie korporacją i wielu innych.

Nie jest to oczywiście uniwersalny klucz, który otworzy na oścież każde drzwi. Nie jest to teoria wszystkiego, choć takiego miana się doczekała (zarówno ze strony zwolenników, jak i krytyków). Autorzy lekceważą na przykład wpływ ideologii, kultury, historii, pamięci zbiorowej, widząc w nich jedynie narzędzia służące realizacji politycznego celu przetrwania. Podejście takie wyrasta z teorii racjonalnego wyboru, widzącej w jednostce podmiot nieustannie analizujący otoczenie, przetwarzający pozyskiwane dane i wyciągający z nich racjonalne wnioski. Każdy przywódca prowadzi więc swoistą księgę rachunkową minionych i potencjalnych politycznych strat oraz korzyści. Każde działanie bądź każde zaniechanie jest podyktowane analizą kosztów politycznych i przybliża do zrozumienia istniejącej w umyśle lidera struktury wymiennych, wpływowych i niezbędnych. A tym samym pozwala antycypować przyszłe ruchy, dając narzędzia prognostyczne.

Odrzucenie jednak warstwy idei, wartości czy norm budzi pewne wątpliwości, bo przecież kalkulacja nie jest dokonywana w próżni, ale wyrasta z określonego światopoglądu i wieloletniego procesu internalizacji pewnych norm przez jednostkę i zbiorowość, do której przynależy. Aby więc zwiększyć szanse na zdobycie władzy nad tą zbiorowością, musimy do naszych równań

wprowadzić zmienne ideowe. Jeśli nawet założyć, że każdy polityk (a naprawdę w to wątpimy) instrumentalizuje wartości w dążeniu do politycznego celu, to czyni tak, odpowiadając na realnie istniejące zjawisko, czyli światopogląd tych, o których wsparcie zabiega. Skłonność wielu państw i organizacji do odwoływania się do propagandy i próby zaszczepiania pewnych koncepcji w zbiorowej świadomości wskazują, że idee mogą mieć większe znaczenie, niż autorzy *Poradnika* sugerują. Próba zrozumienia, czy i jaką rolę warstwa aksjologiczna odgrywa w dążeniu do władzy w różnych ustrojach, innymi słowy w różnych konfiguracjach wymiennych, wpływowych i niezbędnych, mogłaby być ciekawym rozszerzeniem analizy Bueno de Mesquity i Smitha.

Polityka przedstawiona w *Poradniku dyktatora* jest pozbawiona ornamentyki charakterystycznej dla rozbudowanych teorii polityki, teorii stosunków międzynarodowych i zainfekowanej geopolityką publicystyki. Autorzy jak ognia unikają abstrakcyjnych i mglistych pojęć, ironicznie widząc w nich twory „uczelnianych mędrców”, niemające wiele wspólnego z realną polityką. Odrzucają też podręcznikową *Realpolitik* rozumianą jako kalkulacja siły i interesów narodowych. Polityka międzynarodowa nie jest zjawiskiem wyjątkowym, unikatowym, rządzącym się szczególnymi prawami. Jest również prosta i pozbawiona metafizyki.

Nikt nigdy nie rządzi sam. Zawsze potrzebuje popleczników. Oczywiście, im mniej ich potrzebuje, tym lepiej, bo środki na kupowanie lojalności zawsze są ograniczone. I tu właśnie ujawniają się różnice między demokracją a autokracją, by wrócić do tych wygodnych pojęć. Demokracje charakteryzują liczni wymienni, liczni wpływowi i liczni niezbędni, o których względy należy zabiegać. Grupy różnią się oczywiście liczebnością, ale w relatywnie niewielkim stopniu, przynajmniej w porównaniu z krajami nie-demokratycznymi. To dlatego częściej niż w innych systemach demokracja generuje dobra publiczne, bo rządu po prostu nie stać na nagradzanie poszczególnych jednostek. Zbankrutowałby, chcąc zadowolić każdego stronnika z osobna, a więc musi dbać o interesy zbiorowości, różnych grup interesu. Znajdujący się na przeciwnym krańcu osi autokrata opiera się na wąskiej grupie niezbędnych lojalistów, których względy może zaskarbić prostą

dystrybucją przywilejów. Toteż usilnie dba, by proporcje nie zostały zachwiane i nawet gdy w sąsiednim, blisko powiązanym kraju, pojawia się widmo systemowej zmiany w postaci upodmiotowienia większych grup społecznych, woli interweniować zbrojnie i ponosić związane z tym koszty, niż ryzykować, by niebezpieczny proces wzrostu liczebności wpływowych i niezbędnych przekroczył granice państwa.

Przyjęcie założenia, że fundamentalne motywacje demokratów, autokratów i dyktatorów są tożsame, rodzi wiele problemów aksjologicznych. Nie po to przecież różnicujemy i wartościujemy systemy władzy, by teraz sprowadzić wszystkich do wspólnego mianownika. Jakże wspaniała byłaby to wieść dla wszystkich politycznych niegodziwców, którzy od dawna wskazują, że cały demokratyczny Zachód to wygodna fasada, za którą kryją się brutalne frakcyjne walki o kontrolę nad społeczeństwem. Nie w tym rzecz jednak.

Owszem, Bueno de Mesquita i Smith rysują pesymistyczny obraz jednostki u władzy, ale wychodzą ze słusznego założenia, że dążyć do poprawy świata można wyłącznie poprzez zrozumienie, a nie pudrowanie rzeczywistości. Proponowana przez nich wędrówka intelektualna często wymaga zawieszenia utartych przekonań i wiary w ludzi w imię zgłębienia mechanizmów skutecznego rządzenia. To nie jest przyjemne doświadczenie, zwłaszcza dla kogoś, kto właśnie w naturze ludzkiej, lub w inżynierii społecznej czy też płciowej, widzi nadzieję na lepszą politykę. Problem w tym, że dobra polityka z pozycji obywatela i oddalonych od władzy grup społecznych nie musi być, nie jest, a często nie może być tożsama z dobrą polityką w oczach przywódcy. Ale, wbrew pozorom, autorzy nie zniechęcają do normatywnej analizy polityki; twierdzą jedynie, że musi ona uwzględniać rzeczywiste motywacje i kalkulacje, jakimi kierują się osoby stojące u władzy. Prowadząc przez meandry logiki politycznego przetrwania, zmuszają czytelnika do zadania sobie pytania, czy byłby zdolny walczyć o władzę bez odwoływania się do logiki nikczemnego postępowania.

Książka Bruce'a Bueno de Mesquity i Alastaira Smitha stanowi prowokacyjne i niepozbawione kontrowersji wprowadzenie

do nauki o polityce, napisane w sposób zrozumiały i przejrzysty, dostępny i dla politycznych profesjonalistów, i dla amatorów. Za lekkim i żartobliwym stylem kryje się masa intrygujących obserwacji. Choć, by zrobić z nich użytek, trzeba wyjść poza pewne wygodne schematy myślowe. Zamiast podtrzymywać iluzję, że gdzieś tam istnieją mężowie stanu pozbawieni egoistycznych pobudek, lepiej zdać sobie sprawę z rzeczywistych reguł gry. Nie należy bynajmniej popadać w polityczną apatię, tylko patrzeć na działania władz przez pryzmat kosztów politycznych związanych z dbaniem o lojalność i liczebność wymiennych, wpływowych i niezbędnych. Po lekturze trudno się zresztą oprzeć chęci zastosowania zaproponowanych przez autorów metod do analizy ewolucji systemów rządów poprzez badanie zmiany proporcji wspomnianych grup. Zjawiska takie jak zmiany w dystrybucji dóbr publicznych i prywatnych, koncentracja różnych gałęzi gospodarki w rękach państwa, fałszowanie wyborów, pozorowanie walki z korupcją, podwyższanie pensji pracownikom sektora publicznego, obniżanie podatków, rozdawanie stanowisk w zarządach spółek państwowych i wiele innych mogą być analizowane pod kątem chęci kształtowania optymalnej struktury tych grup.

Książka kierowana przekornie do dyktatora jest w istocie zbiorem rad dla obywatela, dając mu narzędzia do oceny kierunku zmian politycznych zachodzących w jego otoczeniu. Powinna uczulać na przypadki, gdy spada frekwencja wyborcza (czyli liczba wpływowych), partie zaczynają reprezentować grupy oligarchiczne, a nie swoich sympatyków, parlament staje się maszynką do głosowania, a nie miejscem toczenia realnego politycznego sporu i politycznej deliberacji, grono odpowiedzialne za podejmowanie decyzji (niezbędni) zaczyna się kurczyć, nieformalne uzgodnienia zyskują przewagę nad formalnymi, a kliki nad instytucjami. Pojawia się wówczas powód do niepokoju, który należy przekształcić w impuls do obywatelskiego tłumienia dyktatorskich zapędów tkwiących w każdym przywódcy. Być może lektura ostatecznie grzebie wiarę w zbożne cele liderów, ale oferuje w zamian obraz świata bliższy rzeczywistości, możliwy do lepszego zrozumienia, a tym samym współkształtowania

przez obywateli świadomych znaczenia logiki politycznego przetrwania.

Czytelników zainteresowanych tą naukową teorią odsyłamy do fundamentalnej dla tej szkoły teoretycznego myślenia o polityce monografii, której Bueno de Mesquita i Smith są współautorami: *The Logic of Political Survival*<sup>1</sup>. Wszystkich, którzy poszukują zaś tylko syntezy tej teorii, zachęcamy do lektury *Poradnika dyktatora*. Jego wartość polega na tym, że mieści w sobie i poradnik obywatela, i poradnik politycznego analityka. Jesteśmy przekonani, że książka wzbogaci jakość i precyzję naszego polskiego myślenia o polityce. Głęboko wierzymy, iż może się stać wartościową inspiracją dla wszystkich rozważających czynny udział w polityce. Kierując się tymi motywacjami, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych oddaje *Poradnik dyktatora* polskiemu czytelnikowi. Życzymy fascynującej lektury!

Sławomir Dębski, Ernest Wyciszkievicz

---

<sup>1</sup> B. Bueno de Mesquita, A. Smith, R.M. Siverson, J.D. Morrow, *The Logic of Political Survival*, The MIT Press, Cambridge, London 2003.

# Wstęp

---

## Reguły rządzenia

Jakich niezwykłych łamigłówek dostarcza nam polityka! Codziennie nagłówki gazet szokują nas i zaskakują. Każdego dnia słyszymy o oszustwach, matactwach i przekrętach szefów korporacji, o nowych kłamstwach, kradzieżach i okrucieństwach szefów rządów, a nawet popełnianych przez nich morderstwach. Niepodobna nie zastanawiać się, jakie błędy kultury, religii i wychowania lub jakie okoliczności historyczne wyniosły do władzy tych złowrogich despotów, chciwych bankierów z Wall Street i obłudnych potentatów naftowych. Czy miał rację szekspirowski Kasjusz, mówiąc, że „to nasza tylko, nie gwiazd naszych wina”, lub – bardziej konkretnie – wina tych, którzy nam przewodzą? Większość z nas zadowala się tym tłumaczeniem, choć jest ono dalekie od prawdy.

Nazbyt często przyjmujemy za dobrą monetę opinie historyków, dziennikarzy, mędrców oraz poetów i nie drążymy w poszukiwaniu głębszych prawd, które nie wskazują ani na gwiazdy, ani na nas samych. Światem polityki rządzą reguły. Władca na tyle nierozsądny, by ich nie przestrzegać, niedługo pozostanie u steru.

Dziennikarze, autorzy i naukowcy usiłują wyjaśniać politykę poprzez opisy przypadków. Badają, dlaczego ten czy inny przywódca przejął władzę; jak doszło do tego, że ludność dużego kraju zbuntowała się przeciwko rządowi; dlaczego jakaś polityka zainaugurowana w ubiegłym roku diametralnie zmieniła losy milionów. Wyjaśniając te przypadki, dziennikarz albo historyk na ogół potrafią powiedzieć, co się zdarzyło, komu, a może nawet

dlaczego. A przecież za szczegółami wielu politycznych relacji i historii kryją się pytania – niekiedy głębokie, niekiedy pozornie mało istotne, ale wszystkie uporczywie powracające: jak to się dzieje, że tyrani tak długo utrzymują się u władzy; a skoro już o tym mowa, dlaczego kadencje przywódców demokratycznych, z powodzeniem sprawujących rządy, trwają tak krótko? Czym wyjaśnić to, że państwa prowadzące błędne i skorumpowane polityki gospodarcze mimo wszystko trwają? Dlaczego tak często się okazuje, że państwa narażone na klęski żywiołowe były nieprzygotowane na nadejście kataklizmu? Jak to możliwe, że na ziemiach zasobnych w bogactwa naturalne ludność żyje w nędzy?

Równie dobrze można by się zastanawiać, dlaczego szefowie spółek z Wall Street cierpią na tak daleko posuniętą głuchotę polityczną, że pograżając światową gospodarkę w kryzysie, zarazem wypłacają sobie miliardowe premie? Dlaczego o najwyższym kierownictwie korporacji, na którym spoczywa wielka odpowiedzialność, decyduje tak nieliczne gremium? Dlaczego szefów nieudaczników trzyma się na stanowiskach i sownie opłaca, nawet wtedy, gdy akcjonariusze spółki tracą ostatni grosz?

Pytania o polityczne zachowania powracają w takiej czy innej formie. W każdej interpretacji, w każdej relacji przywódca – winowajca i jego (lub jej) błędne decyzje są traktowane jak jednorazowy przypadek. Tymczasem w politycznym zachowaniu nie ma nic unikalnego.

Relacje o niegodziwościach polityków czy szefów biznesu mają pewien przewrotny urok, ponieważ pozwalają nam wierzyć, że gdyby nadarzyła się sposobność, my sami postępowalibyśmy inaczej. Możemy więc winić niedoskonałego osobnika, który z jakichś trudnych do wyjaśnienia powodów zdobył władzę, umożliwiającą mu podejmowanie monumentalnych – i do tego gigantycznie złych – decyzji. Jesteśmy przekonani, że nigdy nie zrobilibyśmy tego, co przywódca libijski Muammar Kaddafi, który bombardował własne społeczeństwo, aby utrzymać się przy władzy. Słyszając o olbrzymich stratach, jakie ponieśli pracownicy, emeryci i udziałowcy Enronu pod kierownictwem Kennetha Laya, myślimy: nie jestem taki jak Lay. Każdy taki przypadek uważamy za anomalię, a przecież łączy je logika polityki, reguły rządzące władcami.

Znawcy polityki i prominenci mediów informacyjnych pozostawiają nas w nieświadomości tych reguł. Zadowolają się obwinianiem czyniących zło i nie dociekają, dlaczego świat polityki i biznesu wspiera niegodziwców albo zmienia przyzwoitych ludzi w drani. Oto dlaczego ciągle zadajemy sobie te same pytania. Nadal zaskakuje nas to, że trzy i pół tysiąca lat po tym, jak faraonowie wymyślili sposób składowania ziarna, w Afryce brakuje żywności z powodu suszy; ciągle szokują nas zniszczenia wywołane trzęsieniami ziemi i tsunami w Haiti, Iranie, Republice Związku Mjanmy i Sri Lance oraz dziwi pozornie mniejsza intensywność tych klęsk żywiołowych w Ameryce Północnej i Europie. Wciąż niepokoją nas przyjazne uściski rąk i porozumiewawcze mrugnięcia wymieniane przez przywódców demokratycznych z tyranami, gdyż ci pierwsi w jakiś sposób usprawiedliwiają władzę tych drugich.

W niniejszej książce wskażemy logikę nikczemnego postępowania, jakie cechuje wielu (kto wie, może większość?) przywódców rządów i liderów biznesu. Chcemy wyjaśnić dobre i złe postępowanie bez uciekania się do argumentów *ad hominem* i w tym celu zamierzamy rozwikłać sposób rozumowania i motywy kryjące się za tym, jak nami rządzą i jak się organizujemy.

Obraz, jaki namalujemy, nie będzie ładny. Nie umocni naszej nadziei na ludzką życzliwość i altruizm. Wierzimy jednak, że będzie prawdziwy i wskaże drogę ku jaśniejszej przyszłości. Jeśli nawet polityka jest tylko grą przywódców, to – opanowawszy jej reguły – właśnie my możemy z niej wyjść wygrani.

Wszak aby ulepszyć świat, wszyscy musimy zacząć od porzucenia wiary w utarte prawdy. Pozwólmy się prowadzić logice i dowodom, a otworzą się nam oczy na przyczyny takiego, a nie innego działania polityki. Wiedzieć, jak się sprawy mają i dlaczego, to pierwszy krytycznie ważny krok w uczeniu się, jak doprowadzić do zmiany na lepsze.

### Afera w mieście Bell

W polityce, jak w życiu, wszyscy mamy pragnienia i zmagamy się z przeszkodami na drodze do ich spełnienia. Na przykład

swobodę działania ograniczają nam przepisy wprowadzone przez rząd. Będący u władzy różnią się od reszty: mogą ustanawiać korzystne dla siebie reguły, dzięki którym łatwiej osiągnąć cel. Zrozumieć, czego ludzie chcą i jak realizują swoje pragnienia, to ważny krok ku wyjaśnieniu, dlaczego rządzący wielokrotnie popełniają złe uczynki. W istocie niegodziwość najczęściej jest dobrą polityką. To *dictum* odnosi się do rządu miasta, rodzinną firmą, megakorporacją czy globalnym imperium.

Zacznijmy od historii małomiasteczkowej klikki chciwych, zachłannych, nienasyconych łajdaków, bo ona pozwoli nam zrozumieć, jak wygląda świat z perspektywy przywódcy. Nie wolno jednak zapominać, że w tej narracji chodzi nie o cechy osobowości, lecz o politykę. Bez względu na to, czy bohaterowie tej historii stanowili szajkę zdemoralizowanych drani, czy nie, tak naprawdę liczy się jedno: cenili władzę i umieli ją zdobyć oraz utrzymać. Wkrótce przekonamy się, że ta opowieść o haniebnym postępowaniu powtarza się na każdym szczeblu polityki oraz zarządzania korporacją i że w niezwyklej aferze miasta Bell w stanie Kalifornia nie ma nic szczególnego.

Robert Rizzo był zarządcą miasta Bell, liczącego około 36 600 mieszkańców. Większość mieszkańców tego uboższego przedmieścia Los Angeles ma pochodzenie południowoamerykańskie. Dochód *per capita* wynosi, według różnych szacunków, od zaledwie 10 tys. dolarów aż do 25 tys. dolarów, lecz, tak czy inaczej, plasuje się znacznie poniżej średniej kalifornijskiej i krajowej. Ponad jedna czwarta ciężko pracujących mieszkańców miasta egzystuje poniżej granicy ubóstwa. Niełatwo się żyje w Bell.

Mimo to społeczność Bell jest dumna ze swoich osiągnięć, rodzin i perspektyw. Wbrew licznym przeszkodom Bell konsekwentnie wyprzedza inne gminy w Kalifornii pod względem niższych od średniej wskaźników przestępstw z użyciem przemocy oraz przeciwko mieniu. Strona internetowa miasta pokazuje, że jest to kwitnąca, szczęśliwa wspólnota, oferująca swoim członkom liczne letnie kursy, biblioteczne imprezy, sporty wodne i atrakcyjne wycieczki rodzinne. Poza tym Bell robi wrażenie miasta zaangażowanego. Na przykład osobom spełniającym

pewne podstawowe kryteria zamieszkania i wysokości dochodu oferuje dotacje na remonty domków jednorodzinnych z funduszu inwestycji mieszkaniowych i rozwoju miasta<sup>1</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że Robert Rizzo, który pełnił funkcję zarządcy miasta przez 17 lat, z dumą wspomina ten okres. W 2010 r. ówczesny burmistrz Bell Oscar Hernandez (później skazany na karę więzienia za korupcję) powiedział, że w 1993 r., gdy Rizzo (także oskarżony o korupcję) obejmował stanowisko, miasto stało praktycznie na skraju bankructwa, natomiast przez następnych 15 lat, pod kierownictwem Roberta Rizza, który ustąpił w 2010 r., miało zrównoważony budżet. Hernandez uważa, że Rizzo doprowadził do wypłacalności miasta, a następnie pomagał utrzymać ten stan<sup>2</sup>. To nie bagatela! Bez wątpienia i on, i ojcowie miasta, z którymi współpracował, zasługiwali na pochwały i wymierne nagrody za dobrą służbę mieszkańcom.

Za tą idylliczną fasadą kryje się jednak historia, która uosabia rzeczywisty mechanizm działania polityki. Otóż Robert Rizzo został zatrudniony w 1993 r. z wynagrodzeniem 72 tys. dolarów rocznie, a pod koniec urzędowania, latem 2010 r., gdy zmuszono go do odejścia, zarabiał oszałamiającą kwotę 787 tys. dolarów rocznie.

Spójrzmy na tę sytuację z pewnej perspektywy. Gdyby jego wynagrodzenie było jedynie indeksowane do poziomu inflacji, w 2010 r. wynosiłoby 108 tys. dolarów, a nie siedmiokrotnie wyższą kwotę, jaką pobierał. Przez długie lata niskiej inflacji to wynagrodzenie wzrastało, licząc procentem składanym, o ponad 15% rocznie, niemal dokładnie według tej samej stopy, jaką obiecywał swoim naiwnym inwestorom Bernie Madoff, mistrz piramidy finansowej.

Jak ma się pensja Rizza jako zarządcy miasta do wynagrodzenia na innych odpowiedzialnych stanowiskach rządowych?

---

<sup>1</sup> Dane na temat lokali mieszkalnych i mieszkańców miasta Bell w stanie Kalifornia dostępne są na stronie: [www.city-data.com/housing/houses-Bell-California.html](http://www.city-data.com/housing/houses-Bell-California.html).

<sup>2</sup> *Bell Council Seeks Resignation of 3 City Officials*, „Los Angeles Times” (Local Section) z 21 lipca 2010 r., [www.latimes.com/news/local/la-me-721-bell-20100721,0,3475382.story](http://www.latimes.com/news/local/la-me-721-bell-20100721,0,3475382.story).

Prezydent Stanów Zjednoczonych pobiera 400 tys. dolarów<sup>3</sup>, gubernator Kalifornii – nieco ponad 200 tys. dolarów i mniej więcej tyle samo burmistrz Los Angeles, „o rzut beretem” od Bell. Rzecz jasna, pensja Roberta Rizza daleko odbiega od najwyższej opłacanych pracowników instytucji publicznych w Kalifornii. Tu palmę pierwszeństwa – podobnie jak w większości stanów – dzierży trener uniwersyteckiej drużyny futbolowej, UC Berkeley. Zarobił on w 2010 r. około 1,85 mln dolarów, ale też prawdopodobnie przysporzył o wiele więcej wpływów niż Rizzo<sup>4</sup>. Roberta Rizza chwalono za znaczne usługi oddane miastu, lecz czy rzeczywiście były one aż tak cenne? Wygląda na to, że był najwyższym opłacanym zarządcą miasta w całych Stanach Zjednoczonych (chyba że gdzieś jest kolejna, nieodkryta jeszcze afera w stylu Bell).

Nasuwa się naturalnie myśl, że Robert Rizzo musiał kraść pieniądze, robić przysłowiowe „skoki na kasę”, wyprowadzać miejskie fundusze albo popełniać inne niemoralne i niezgodne z prawem czyny. Jerry Brown, który latem 2010 r., gdy wybuchł skandal z Bell, piastował urząd prokuratora generalnego stanu Kalifornia (i był kandydatem Partii Demokratycznej na gubernatora) obiecał wszcząć dochodzenie w sprawie ewentualnego naruszenia prawa. Przesłanie było jasne: nikt nie płaciłby zarządcy małego miasteczka blisko 800 tys. dolarów rocznie. Tymczasem prawda jest bardziej skomplikowana.

Mamy tu do czynienia ze sprytną (i niegodziwą) manipulacją polityczną, po cichu usankcjonowaną przez wyborców z Bell i reprezentujących ich członków rady miasta, z dodatkiem zaledwie szczypty złodziejstwa.

Miasta porównywalne z Bell płacą członkom swoich rad miejskich średnio 4800 dolarów rocznie. Tymczasem czterech z pięciu radnych Bell pobierało blisko 100 tys. dolarów rocznie dzięki prostemu mechanizmowi: każdy otrzymywał, oprócz należnego (minimalnego) wynagrodzenia radnego, blisko 8 tys. dolarów miesięcznie za zasiadanie w radzie nadzorczej któregoś z organów miejskich. Tylko radny Lorenzo Velez nie załapał się,

<sup>3</sup> Trener drużyny futbolowej Army zarabia znacznie więcej niż prezydent, mimo że w ostatnich latach drużyna przeżywa na boisku i wzloty, i upadki!

<sup>4</sup> Zob. [www.coacheshotseat.com/JeffTedford.htm](http://www.coacheshotseat.com/JeffTedford.htm).

nieborak, na te korzyści. Zarabiał zaledwie 8076 dolarów rocznie – mniej więcej tyle, ile jego koledzy z rady pobierali **miesięcznie**. Jak można wyjaśnić te różnice, nie mówiąc już o szokujących pensjach i emeryturach, przyznanych nie tylko Rizzowi, lecz także zastępcy zarządcy miasta i szefowi policji w Bell (ostatecznie wszyscy zostali skazani na kary więzienia za korupcję)?

Tajemnica leży w sprytnym manipulowaniu terminem wyborów. Przywódcy miasta pokierowali sprawami tak, by sprawowanie przez nich władzy i możliwość ustalania ich wynagrodzeń zależały od bardzo małej liczby wyborców. Aby zobaczyć, jak to się stało, że biedna społeczność mogła tak hojnie wynagradzać przywódców miasta, trzeba zacząć od referendum z 2005 r., które przekształciło Bell z „miasta funkcjonującego na podstawie przepisów ogólnych” w „miasto funkcjonujące na podstawie własnego statutu”. Zapytasz, czytelniku (między jednym ziewnięciem a drugim), czym się różnią te przepisy od własnego statutu? Tym, czym dzień od nocy: w miastach funkcjonujących na podstawie przepisów ogólnych decyzje zapadają otwarcie, w świetle dziennym, a w miastach funkcjonujących na podstawie statutu – często niejawnie, za zamkniętymi drzwiami. System zarządzania tym pierwszym opiera się na prawie federalnym lub stanowym, natomiast tym drugim – jak sama nazwa wskazuje – na własnym statucie miasta.

W 2005 r. parlament Kalifornii pracował nad ustawą o pułapach wynagrodzeń radnych w miastach, w których obowiązują przepisy ogólne. Gdy legislatura stanowa przystąpiła do wprowadzania owych limitów, kreatywni politycy miasta Bell – niektórzy utrzymują, że przewodził im Robert Rizzo – znaleźli sposób, by zabezpieczyć się przed fanaberiami Sacramento. Przy poparciu wszystkich pięciu radnych rozpisano referendum w sprawie przekształcenia Bell w miasto z własnym statutem. Głównym atutem tej zmiany miało być zwiększenie autonomii Bell wobec decyzji podejmowanych przez urzędników stanowych. Wszak władze lokalne najlepiej wiedzą, co jest dobre dla danej społeczności, lepiej niż odlegli politycy, którzy nie orientują się w lokalnych warunkach – dowodzili przywódcy Bell.

Referenda na temat kwestii technicznych – takie jak to, czy stać się miastem z własnym statutem, czy pozostać przy przepisach ogólnych – mało interesują zwykłego wyborcę. Oczywiście, gdyby rozpisano je w kontekście ważnych wyborów powszechnych lub choćby stanowych, zapewne wielu potencjalnych wyborców przyjrzałoby się bliżej temu projektowi, lecz stało się inaczej – bez wątplenia zgodnie z politycznym planem. W referendum, niepowiązanym z głosowaniem nad innymi sprawami, wzięło udział niespełna 400 osób (336 za, 54 przeciw) w mieście liczącym 36 tys. ludności. W ten sposób przyjęto statut, który oddawał garstce ludzi prawo do rozdzielania przychodów miasta i konstruowania miejskiego budżetu – i to na posiedzeniach niejawnych. O ile nam wiadomo, statut nie wprowadzał jakichkolwiek innych istotnych zmian w sposobie rządzenia miastem. Służył jedynie temu, by wąskiemu gronu przyznać szeroką swobodę decydowania o podatkach i wydatkach. Jak się okazało, decydenci stanowili także o własnych wynagrodzeniach.

Tym, którzy uznają, że radni Bell byli nie tylko sprzedajni, lecz i głupi, przypominamy, jak sprytnie maskowali swoje działania. Każdy członek rady zapytany, jakie wynagrodzenie pobiera za pracę wykonywaną w niepełnym wymiarze czasu, mógł odpowiedzieć szczerze i uczciwie, że otrzymuje grosze – kilkaset dolarów miesięcznie. Jak już się przekonaaliśmy, lwia część ich płacy – tę, której odmówiono Lorenzo Velezowi – stanowiło wynagrodzenie za zasiadanie w radach nadzorczych organów miejskich. Może to właśnie stało się ich piętą achillesową.

W czasie, gdy powstaje ta książka, wszyscy główni aktorzy afery Bell odbywają karę więzienia, lecz bynajmniej nie za swoje sowite apanaże. Te, choć oburzające, były w pełni zgodne z prawem. Zostali skazani za pobieranie wynagrodzenia za udział w posiedzeniach, które w ogóle się nie odbyły. Wygląda na to, że biorąc ciężkie pieniądze, jakoś nie pamiętali o obowiązku uczestniczenia w sesjach. Inaczej mówiąc, może się okazać, że szczerze opłacani menedżerowie miasta Bell wpadli na tym, co można by nazwać technicznym aspektem prawa. Szokujące wynagrodzenia? – w porządku; pobieranie zapłaty za udział w posiedzeniach, w których nie uczestniczyli? – a to już nie w porządku! Trudno

nie zadać sobie pytania, od ilu urzędników państwowych wymaga się przestrzegania tej normy. Na przykład ilu senatorów i kongresmenów pobiera pełne wynagrodzenie, a zarazem odpuszcza sobie posiedzenia Senatu czy Izby Reprezentantów, by zamiast tego zbierać fundusze na kampanię wyborczą, wygłaszać przemówienia czy uprawiać turystykę pod pretekstem oficjalnych podróży?

Aż dziw bierze, że w tak małym mieście jak Bell udawało się równoważyć budżet (co stanowiło jedno z istotnych osiągnięć Roberta Rizza), a zarazem płacić tak wysokie pensje. (Naszym zdaniem istnieje duże prawdopodobieństwo, że po uporządkowaniu sposobu rządzenia Bell wydatki przewyższą wpływy i zamiast zrównoważonego budżetu pojawi się zadłużenie). Pamiętajmy: przywódcy miasta mogli decydować nie tylko o sposobie wydawania pieniędzy, lecz i o wysokości podatków – i nakładali na swoich wyborców podatki, że hej! Oto co „Los Angeles Times” pisał o podatkach od nieruchomości w Bell:

Stawka podatku w Bell wynosi 1,55% – blisko półtora raza więcej niż w zamożnych enklawach, takich jak Beverly Hills, Palos Verdes Estates oraz Manhattan Beach, i znacznie więcej niż prawie wszędzie indziej w hrabstwie Los Angeles według dokumentacji dostarczonej przez Urząd Rewizyjny na prośbę redakcji. To znaczy, że w Bell właściciel domu wycenionego na 400 tys. dolarów płaci rocznie około 6200 dolarów podatku od nieruchomości. Właściciel takiego samego domu w Malibu, gdzie stawka podatku wynosi 1,1%, zapłaciłby za ledwie 4400 dolarów<sup>5</sup>.

Mówiąc wprost, podatek od nieruchomości w Bell był o około 50% wyższy niż w sąsiadujących miejscowościach. Rzecz jasna, przy tak wysokich podatkach zarządca miasta i rada mogli płacić wysokie pensje, zachowując równowagę budżetową, a przy tym sami się bogacić i wysoko opłacać najważniejszych kołesiów.

A teraz, gdy już opowiedzieliśmy historię Bell, popatrzmy na jej podtekst. Stanowiska w radzie miejskiej obsadza się w drodze

---

<sup>5</sup> Zob. <http://latimesblogs.latimes.com/lanow/2010/07/bell-paid-huge-salariesresidents-paid-huge-tax-bills-records-show.html>.

wyborów, chociaż do 2007 r. przez wiele lat urzędujący radni nie mieli rywali. To znaczy, że radni mają zobowiązania wobec wyborców – co najmniej wobec tych, których poparcia potrzebowali, by zdobyć mandat. Przed 2007 r. takich wyborców prawie nie było, bo nie było walki wyborczej. Okazuje się, że od 2007 r., w warunkach wyborów konkurencyjnych, do zdobycia mandatu radnego nadal wystarczało niewiele głosów. Na przykład w 2009 r. w Bell na listach wyborczych zarejestrowało się około 9400 osób, z których głosowało zaledwie 2285, czyli 24,3%. Wyborca mógł oddać głos na dwóch spośród sześciu kandydatów na radnych. Dwoje zwycięzców, Luis Artiga i Teresa Jacobo, otrzymało odpowiednio 1201 i 1332 głosów, lecz wcale nie potrzebowało aż tyle do wygranej. Według najbardziej wspaniałomyślnej interpretacji wybrano ich dzięki poparciui zaledwie około 13% zarejestrowanych wyborców. Mówimy wspaniałomyślnej, ponieważ w 2009 r. do zdobycia mandatu radnego wystarczyło uzyskanie jednego głosu więcej od liczby głosów **trzeciego** z kolei kandydata. Pamiętamy: wybierano dwóch. Kandydat numer trzy otrzymał tylko 472 głosy, a zatem już 473 głosy – czyli około 5% zarejestrowanych wyborców, nieco powyżej 1% populacji miasta i około jednej piątej frekwencji wyborczej – wystarczyły, by wygrać wybory. Bez względu na przyczyny takiego, a nie innego rozkładu głosów między sporą liczbę kandydatów jest oczywiste, że do uzyskania mandatu potrzebne jest poparcie drobnego ułamka populacji pełnoletnich mieszkańców Bell. To w znacznym stopniu wyjaśnia politykę podatków i wydatków prowadzoną przez władze miasta.

Jednego możemy być pewni: radni na pewno nie chcieli, by rywale (a nawet Velez zasiadający wraz z nimi w radzie miasta) poznali prawdę o ich pakietach wynagrodzeń. Zarządca miasta Rizzo musiał utrzymywać zaufanie rady miasta, aby zachować posadę, radni zaś potrzebowali jego poparcia, by pozostać na swoich stanowiskach. Gdyby Rizzo ujawnił, jak hojnie czerpią z ciężko zarobionych pieniędzy obywateli, musieliby się pożegnać ze stołkami (jak teraz). Naszym zdaniem praktyki ujawnione w Bell i stosowane w polityce w ogóle mają korzenie w potrzebie wzajemnej lojalności. Rizzo robił to, co kazał burmistrz i rada

miasta, a oni z kolei byli na rozkazy małej grupki obywateli Bell – swoich głównych popleczników wśród znacznie większego potencjalnego elektoratu. Bez poparcia radnych Rizzo wyleciałby z pracy (co się w końcu stało), chociaż z fantastyczną emeryturą szacowaną na 650 tys. dolarów rocznie. Jak mógł najskuteczniej zadbać o ich lojalność? To było łatwe: wystarczyło lansować sposoby przekazywania członkom rady wielkich korzyści prywatnych w formie hojnych pakietów wynagrodzeń<sup>6</sup>.

Oczywiście, gdyby wszystko odbywało się jawnie, gdyby Bell pozostało miastem funkcjonującym według przepisów ogólnych, a wynagrodzenia podlegały kontroli organów w Sacramento, Rizzo nie mógłby zorganizować koegzystencji z radnymi na zasadzie „ręka rękę myje”. Kiedy utrzymanie się przywódcy u władzy, czyli jego polityczne przetrwanie, zależy od wąskiej koalicji popleczników (pamiętamy, jak nikły procent głosów wystarczył do zdobycia mandatu radnego), droga do długiego sprawowania urzędu prowadzi przez zapewnianie im prywatnych nagród. Rizzo piastował swoje stanowisko przez 17 lat. Co więcej, gdy taką wąską koalicję tworzy się, czerpiąc ze stosunkowo obfitego zasobu potencjalnych kandydatów (w 2009 r. koalicję stanowiło zaledwie pięciu radnych wybranych na podstawie statutu miasta ratyfikowanego przez zaledwie 354 wyborców spośród zarejestrowanych 9395), wówczas skuteczną formą rządzenia stają się nie tylko prywatne korzyści, lecz i szeroki margines uznaniowości w działaniach w sferze budżetowej i podatkowej, stwarzający „tym na górze” liczne okazje (z których nie omieszkają skorzystać) do przyznawania sobie hojnych wynagrodzeń.

Z afery Bell płynie nauka o regułach rządzenia. Po pierwsze, w polityce chodzi nie o powszechny dobrobyt, czy o „My, naród”<sup>7</sup>, lecz o zdobycie i utrzymanie władzy politycznej. Po drugie,

---

<sup>6</sup> Oni z kolei mogą przekazywać nagrody własnym niezbędnym wyborcom. Ciekawe, czy beneficjenci świadczeń, np. dotacji mieszkaniowych, stanowili większość głosujących na radę miejską. Tajność głosowania nie pozwala tego stwierdzić, chociaż, gdyby sporządzić listę wyborców w Bell w rozbiu na osiedla, prawdopodobnie okazałoby się, że istnieje związek między poparciem wyborczym a perspektywą uzyskania specjalnych nagród, takich jak dotacje mieszkaniowe.

<sup>7</sup> „My, naród” – pierwsze słowa preambuły do Konstytucji Stanów Zjednoczonych (przyp. tłum.).

najlepszą gwarancją politycznego przetrwania jest oparcie się na nielicznym gronie wówczas, gdy zabiega się o zdobycie i utrzymanie władzy. Z tego wniosek, że dyktatorzy, którzy zależą od wąskiego grona kołesiów, mają znacznie lepsze widoki na utrzymanie się na stanowisku przez kilkadziesiąt lat – czy wręcz dożywotnio – niż demokraci. Po trzecie, gdy garstka kołesiów wie, że za kulisami czekają chętni do ich zastąpienia w kolejce do publicznego koryta, najwyższe kierownictwo według uznania decyduje o sposobie wydawania przychodów i wysokości podatków. Wpływy z podatków i swoboda decyzji prowadzą wielu przywódców do kleptokracji, a tylko nielicznych – do realizacji programów służących dobru społeczeństwa. Poza tym dają dłuższy czas pozostawania u władzy. Po czwarte, zależność od wąskiej koalicji umożliwia przywódcom nakładanie wysokich podatków, tak jak w Bell. Wysokie stawki podatków mają to do siebie, że rodzą niebezpieczeństwo powszechnego buntu, co miało miejsce w Bell. Oczywiście, mieszkańcy Bell mogli podnieść bunt i położyć kres rządóm Rizza, ponieważ mają podstawowe swobody: prawo do nieskrępowanej wypowiedzi i do gromadzenia się. Zobaczymy, że różnice w posiadanych prawach wynikają ze struktury rządu i funkcjonowania gospodarki. Od nich z kolei zależy to, czy ludzie wyjdą na ulice i czy uda się im doprowadzić do zmiany, co obserwowaliśmy niedawno w niektórych częściach Bliskiego Wschodu, czy nadal będą znosić ucisk, jak gdzie indziej.

Przekonamy się, że sprawa Bell to niemal doskonały scenariusz rządzenia w sytuacji, w której zachowanie stanowiska zależy od garstki osób, zwłaszcza gdy są to osoby wybrane spośród wielu. Politycy z Bell intuicyjnie rozumieli reguły polityki. Przywódca, który wiernie przestrzega tych reguł, może się utrzymać na szczycie bez konieczności „czynienia dobra” poddanym. Rządzący Bell bardzo długo pozostawali u władzy, aż zewnętrzne dochodzenie zdemaskowało ich metody. Zobaczymy, że to, co dobre dla tych na górze, zazwyczaj jest niekorzystne dla tych na dole – stąd szok i zdumienie, gdy z pierwszych stron gazet dowiadujemy się o występkach tak wielu na wysokich stanowiskach. Sposób rządzenia w strukturach takich jak w Bell (a w ten sposób rządzi się w większości miast, państw i firm) przynębia.

Przerobimy ważną lekcję: jeśli w grę wchodzi polityka, nie mają większego znaczenia ideologia, narodowość i kultura. Im wcześniej oduczymy się rozumowania kategoriami „Stany Zjednoczone powinny”, „naród amerykański chce” czy „rząd Chin powinien”, tym lepiej zrozumiemy rząd, biznes i wszystkie inne formy organizacji. Musimy się przyzwyczaić, że w polityce trzeba myśleć i mówić nie o mglistych ideach, takich jak interes narodowy, wspólne dobro i powszechny dobrobyt, lecz o działaniach i interesach konkretnych, wymienionych z imienia przywódców. Gdy przeanalizujemy, co pomaga przywódcom zdobyć i utrzymać władzę, pojawiają się także pomysły na naprawę polityki. W polityce, jak zawsze w życiu, chodzi o dążenie jednostek do własnego – nie cudzego – dobra. O tym właśnie opowiada historia Roberta Rizza z Bell w stanie Kalifornia.

### **Wielcy myśliciele wprowadzają zamęt**

Jak widać z historii Roberta Rizza, polityka nie jest szczególnie skomplikowana, a mimo to najbardziej poważani filozofowie nie najlepiej ją objaśnili. Faktem jest, że Niccolò Machiavelli, Thomas Hobbes, James Madison i Monteskiusz – nie zapominając o Platonie i Arystotelesie – myśleli o rządzeniu przede wszystkim w wąskim kontekście własnej epoki.

Hobbesa w poszukiwaniu najlepszej formy rządów zaślepiała doświadczenie angielskiej wojny domowej, dojście Cromwella do władzy i strach przed rządami mas. Obawiając się mas, widział w monarchii naturalną drogę do ładu i dobrych rządów. Wierzył, że łaskawość jest konieczną cechą przywódcy absolutnego, Lewiatana, a zatem doszedł do wniosku, że „Żaden bowiem król nie może być bogaty, sławny ani bezpieczny, jeśli poddani są albo biedni, albo godni wzgardy, albo zbyt słabi wskutek niedostatku czy też niezgody, by podjąć wojnę z wrogami”<sup>8</sup>.

Z całym szacunkiem dla niuansowości filozofii Hobbesa niepodobna nie zastanawiać się, jak to możliwe – w świetle jego tez

---

<sup>8</sup> Th. Hobbes, *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, Fundacja Aletheia, Warszawa 2009.

– że Robert Rizzo zgromadził takie bogactwa, podczas gdy ubóstwo jego podwładnych, obywateli Bell, rzuciło się w oczy.

Machiavelli, bezrobotny polityk/urzędnik państwowy, liczący na stanowisko przy rodzie Medyceuszów (można powiedzieć – Robert Rizzo swoich czasów), napisał *Księcia*, aby wykazać swoją wartość jako doradcy. Zapewne nie zrobił na Medyceuszach szczególnego wrażenia, bo posady nie dostał. Naszym zdaniem lepiej niż Hobbes rozumiał mechanizmy kształtowania się praktyk wywyższania się, takie, jakie pięć wieków później uprawiano w Bell. Pisząc *Rozważania*, zauważył, że każdy, kto dąży do ustanowienia rządów opartych na wolności i równości, nie urzeczywistni swojego zamiaru, „zanim nie wyróżni pewnej liczby ludzi o ambitnych i niespokojnych umysłach i nie uczyni ich szlachtą nie tylko z nazwy, ale i w rzeczywistości, nadając im zamki, bogactwa i majątki wraz z poddanymi. Otoczony tymi ludźmi oprze on na nich władzę, oni zaś posłużą się nim dla zaspokojenia swej ambicji”<sup>9</sup>.

Robert Rizzo powinien był studiować dzieła Machiavellego, w nich bowiem znalazłby najlepsze źródło obrony przed publicznym potępieniem. Przez długie lata pozostawał u władzy dzięki temu, że zaspokajał żądze władzy i stanowisk swoich lojalnych popleczników w radzie miasta Bell, oni zaś istotnie byli jedynymi, których poparcia potrzebował.

James Madison, rewolucjonista, który usiłował wprowadzić w życie swój rodzaj polityki, podobnie jak Hobbes oglądał rewolucję własnymi oczami, jemu jednak, w przeciwieństwie do Hobbesa, podobało się to, co widział. W pracy *Federalist 10* rozważał problem, który miał dręczyć obywateli Bell ćwierć tysiąclecia później: które republiki: małe czy wielkie najlepiej sprzyjają wyborowi odpowiednich strażników dobra wspólnego. Odpowiedź wyraźnie wypadła na korzyść tych drugich<sup>10</sup>. Jego konkluzja, a nie doszedł do niej łatwo, ponieważ bał się tyranii większości, jest bliska temu, co my uważamy za słuszne, chociaż, jak zwykle, diabeł tkwi w szczegółach. Naszym zdaniem Madison

<sup>9</sup> N. Machiavelli, *Rozważania nad pierwszym dziesięcioleciem historii Rzymu Liwiusza*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 134.

<sup>10</sup> J. Madison, *Federalist 10*, Wesleyan University Press, Middletown 1961, s. 62.

zbyt łatwo przeszedł do porządku nad szczegółowymi aspektami dobrego rządzenia. Określając republikę jako „wielką” lub „małą”, nie wprowadził rozróżnienia między liczebnością grupy tych, którzy mają głos w sprawie wyboru przywódców, a tych, którzy są niezbędni do utrzymania przywódcy u władzy. Jak się przekonamy, te dwie grupy niekiedy radykalnie się różnią.

Pogląd Madisona odbiegał od poglądu Monteskiusza, który twierdził: „W wielkiej republice wspólne dobro poddane jest tysięcznym względom, podlega wyjątkom; zależy od przypadków. W małej wspólne dobro lepiej każdy odczuwa, lepiej zna, znajduje się ono bliżej każdego obywatela, nadużycia są mniej rozległe, a tym samym mniej chronione”<sup>11</sup>. Nie tak się działo w Bell – a my nasze rozumowanie opieramy właśnie na tym przykładzie.

Oświecenie, nowe kartezjańskie myślenie i powstająca w Wielkiej Brytanii monarchia konstytucyjna zainspirowały Monteskiusza do sformułowania idei trójpodziału władzy i wzajemnej równowagi oraz kontroli, które – miał nadzieję – zapobiegą dokładnie takiemu psuciu dobra wspólnego, jakie miało miejsce w Bell wskutek referendum w sprawie zmiany statusu miasta.

Oczywiście, przyjęcie własnego statutu było motywowane, teoretycznie, niczym innym, jak chęcią ograniczenia i kontroli władzy kalifornijskiej legislatury stanowej. W specjalnym głosowaniu w sprawie prawnego statusu miasta frekwencja wyniosła zaledwie 390 osób; przed wybuchem afery nawet w konkurencyjnych wyborach mniej niż jedna czwarta zarejestrowanych wyborców (stanowiących z kolei zaledwie jedną czwartą ludności miasta) fatygowała się do urn. To za mało, by zapobiec tej właśnie korupcji, na której wyeliminowanie liczył Monteskiusz.

Nie ulega wątpliwości, że Monteskiusz, Madison, Hobbes i Machiavelli byli bardzo mądrymi, przenikliwymi myślicielami (na pewno mądrzejszymi od nas). Niemniej mylili się w bardzo wielu sprawach dotyczących polityki, a to dlatego, że zajmowali się przemijającymi okolicznościami. Analizowali jedynie skąpe

---

<sup>11</sup> Monteskiusz, *O duchu praw*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1957, s. 187.

zbiory danych, afery w najbliższym otoczeniu i oderwane fragmenty historii starożytnej. Poza tym nie mieli nowoczesnych narzędzi analizy (które my, na szczęście, mamy). W rezultacie pośpiesznie wyciągnęli częściowo słuszne, lecz częściowo głęboko błędne wnioski. Aby oddać sprawiedliwość tym dawnym luminarzom, trzeba zaznaczyć, że wiele niedociągnięć w ich rozumowaniu wynikało nie tylko z ograniczeń narzucanych przez ówczesne konteksty, lecz i z zaabsorbowania „wielkimi kwestiami”: jaka **powinna** być natura ludzka, jaki stan rządów jest „właściwy”, co naprawdę znaczy „sprawiedliwość” rozpatrywana w kategoriach politycznych. Tą krótkowzrocznością dotknięte były i historyczne legendy myśli politycznej, i współcześni myśliciele, tacy jak Jürgen Habermas, Michel Foucault i John Rawls, którzy może kiedyś będą postrzegani w takim samym świetle.

Wielkie pytania o to, jaki **powinien** być świat, są bez dwóch zdań ważne, lecz nie one stanowią ogniskową naszych rozważań. Kwestie wartości filozoficznych i abstrakcji metaforycznych po prostu nie dotyczą obrazu polityki, jaki przedstawimy na dalszych stronach tej książki. Nie kieruje nami pragnienie zadekretowania, jak powinno być – zresztą trudno sobie wyobrazić, by kogokolwiek (z nami włącznie) szczególnie obchodziło nasze zdanie w tej materii. Nie nawołujemy innych do stania się lepszymi, niż są. Przyznajemy: nie wyrzekamy się nadziei, że odkryjemy sposoby ulepszenia świata zgodnie z naszymi kryteriami, lecz uważamy, że świat można poprawić jedynie pod warunkiem, iż najpierw zrozumiemy, jak on funkcjonuje i dlaczego. Rozszyfrowanie motywów, które powodują, że w sferze polityki ludzie postępują tak, jak postępują, ma fundamentalne znaczenie dla ich przekonania, że w **ich własnym interesie** leży postępować lepiej.

Współczesny język polityki i stosunków międzynarodowych – od równowagi sił i hegemonię po stronnictwość i interes narodowy – jest tworem uczelnianych działaczy na rzecz praw obywatelskich oraz mędrców serwujących wieczorne wiadomości. Nie ma wiele wspólnego z realną polityką. Może cię, czytelniku, ucieszy zatem, a może rozczaruje, wiadomość, że ta książka o polityce nie zajmuje się żadną z powyższych kwestii. Zamierzamy