

Bartłomiej Nowatorski

Zagadnienie sprawiedliwości w procesie reform gospodarczych oraz konsolidacji młodych demokracji

Zarządzanie Publiczne nr 13 (3), 33-48

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Bartłomiej Nowotarski

Zagadnienie sprawiedliwości w procesie reform gospodarczych oraz konsolidacji młodych demokracji

Celem artykułu jest omówienie kwestii wartości, jaką może stanowić sprawiedliwość społeczna dla koniecznych reform oraz skutecznej konsolidacji młodych demokracji, powstałych na gruzach systemów totalitarnych czy autorytarnych. Szło będzie także o ustalenie, co z tego powinno wynikać dla twórców nowych, demokratycznych już, instytucji i dla konstytucyjnego (lub szerzej – instytucjonalnego) projektowania.

Słowa kluczowe: młode demokracje, sprawiedliwość, konsolidacja demokracji, ekonomiczne reformy w młodych demokracjach

Był rok 1944, gdy w Kawiarni Szkockiej we Lwowie słynni matematycy Uniwersytetu Jana Kazimierza: Hugo Steinhaus, Stefan Banach i Bronisław Knaster, rozwiązali „problem ciastka” w ramach *fair division*. Steinhaus na spotkaniu Towarzystwa Ekonometrycznego w Waszyngtonie we wrześniu 1947 r. przypisał ten sukces Banachowi i Knasterowi. Choć koncepcję rozwinęto dla wielu „konsumentów”, a zatem w wersji sprawiedliwego proporcjonalnego podziału, swoją genialność zdradza ona już w wypadku dwóch łakomczuchów i wyraża się zasadą: ten, kto kroi (dzieli), nigdy nie bierze jako pierwszy (czyli nie wybiera) żadnego kawałka. Trzydzieści lat później autor *Teorii sprawiedliwości* John Rawls nazwie wytwór polskich uczonych wersją „doskonałej proceduralnej sprawiedliwości”, dla której potrzebny będzie system bezstronnych instytucji, w tym sprawiedliwa politycznie konstytucja oraz sprawiedliwe ułożenie instytucji ekonomicznych i społecznych.

1. Sprawiedliwość dobrze urządzonego społeczeństwa

Sprawiedliwość jest tym dla instytucji społecznych, czym dla systemów myślowych (filo-

zoficznych) jest prawda – pisał w swojej słynnej *Teorii sprawiedliwości* w latach 70. XX w. John Rawls. I tak jak każda teoria, która jako nieprawdziwa powinna być odrzucona, „prawa i instytucje niesprawiedliwe powinny być zniesione lub zreformowane” (Rawls 1971¹, s. 3). Już nawet potoczna intuicja może nam podpowiadać, że właśnie w młodych demokracjach, fundujących swoje nowe podstawy – po latach totalitarnego lub autorytarnego cynizmu oraz opresji – sprawiedliwe lub nie instytucje publiczne mogą przesądzić o powodzeniu demokratycznej konsolidacji, będą bowiem wpływać na społeczne doznanie satysfakcji z demokracji w praktyce. Jeśli narastające w okresie ustrojowej transformacji doznanie krzywdy, które jest kategorią moralną (w przeciwieństwie do uczucia zawiści) wynikać może – jak twierdzi Rawls – z niesprawiedliwych instytucji, to „nowe społeczeństwa” mają tu wiele do zrobienia (Rawls 1994, s. 721).

Teoria Rawlsa wydaje się stanowić dobrą podstawę naszych rozważań o neodemokracjach, ponieważ, po pierwsze, skierowana została do społeczeństw demokratycznych, a więc takich, które – jak zauważyłem – są celem ludzi zrzucających jarzmo dyktatur. Do społeczeństw demo-

Bartłomiej Nowotarski – prawnik konstytucjonalista, politolog, Katedra Filozofii i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

¹ Zgodnie z przyjętymi regułami będę w dalszym ciągu posługiwał się polskim wydaniem poza przypadkami rozbieżności moich intuicji z przekładem lub koniecznością bardziej precyzyjnego podejścia.

kracji liberalnej z istotnym doprecyzowaniem, że instytucje stanowiące jej ramy „usiłują rozprasać własność dóbr i kapitału, zapobiegając temu, by nieliczni mogli kontrolować gospodarkę, a pośrednio i życie polityczne” (ibidem, przedmowa do polskiego wydania). Wszystko to ma się dziać za sprawą mechanizmów równych powszechnych wolności (wolności politycznych), racjonalnych ludzi i wyrównywania ich życiowych szans (ibidem).

Po drugie, Rawls dość przekonująco (co nie znaczy, że bez polemiki ze strony innych autorów) pokazuje adekwatność swojej teorii do warunków oczekiwanych przez racjonalnych i wolnych ludzi. Gruntuje ją w etyce Kanta i zasadach, które są przedmiotem rozumnego wyboru jako publiczne i właściwe istotom wolnym i równym. Odwołuje się przy tym do kontraktowej tradycji Kanta i Rousseau oraz ich założenia, że wolność polega na byciu w zgodzie z prawem, które sami sobie nadajemy. Po trzecie wreszcie, sformułował on koncepcję „dobrze urządnego społeczeństwa” jako społeczeństwa kierującego się publiczną, czyli wiadomą i dostępną dla wszystkich, koncepcją sprawiedliwości. I jeśli koncepcja ta daje mocniejsze społecznie poczucie sprawiedliwości, sama staje się stabilna, podobnie jak społeczeństwo na niej ufundowane. Reguła jest prosta: ja stosuję te zasady tylko wtedy, gdy inni zrobią to samo, a państwo i jego instytucje czynią to w sposób powszechny, wiadomy i widoczny. Dodatkowo każdy ma prawo oczekiwać, że jego indywidualna sytuacja będzie ulegać poprawie, gdy wszyscy będą stosować te zasady (Rawls 1971, s. 453–454; 1994, s. 496–497)². Tak więc w dobrze urządzonym społeczeństwie – ze względu na system sprawiedliwości – ludzie będą takie państwo popierać i ufać jego instytucjom.

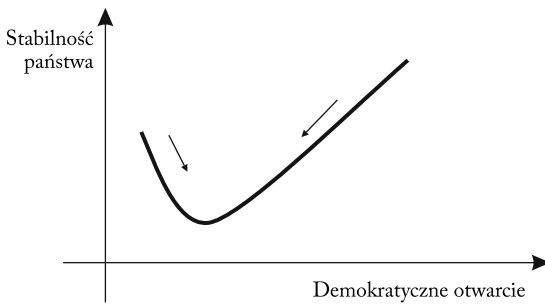
W kolejnej części artykułu przedstawię ogólne warunki demokratycznej konsolidacji przeprowadzonej z sukcesem. Czy będą to warunki wyczerpujące? Zapewne nie. Czy wystarczające? Prawdopodobnie, choć pewności nie ma. Ale na pewno będą to warunki redukujące do minimum

² Ważne też, że Rawls potrafił odrzucić utylitaryzm, który maksymalizując dobro ogólne, nie dba – że się tak wyrażę – o to, czy określone jednostki nie będą tracić. Bilans netto ma być tylko dodatni.

możliwość gwałtownych społecznych wstrząsów, zagrażających tak poważnie procesom demokracji. Przeciwdziałające poczuciu krzywdy i frustracji, skutkujących odrzuceniem przez społeczeństwa reguł gry demokratycznej i jej bazowych instytucji. Wszystko to oczywiście przy wstępnym założeniu, że takie rzeczy nie powinny spotkać społeczeństwa sprawiedliwie „urządzonego” lub przynajmniej uważanego za takie przez obywateli. Oznaczałoby to, że konsolidacja demokracji przebiegać będzie zgodnie ze znaną z pracy Iana Bremmera „krzywą J” (Bremmer 2006), a procesy odwrotne nie wystąpią, ponieważ zaufanie do demokracji będzie się pogłębiać, jak również satysfakcja z jej działania. Musimy więc teraz poświęcić chwilę uwagi ciekawym konstatacjom płynącym właśnie z „krzywej J”.

Istotną cechą tej krzywej jest to, że można (władza, państwo) nią wędrować w obie strony. Niesie ona informację, że po pierwsze, każde demokratyczne otwarcie po okresie autokracji powoduje destabilizację państwa (przez koszty transformacji), ale potem, gdy demokratyczne struktury krzepną, wszystko się stabilizuje (przesuwamy się po krzywej w prawo)³. Po drugie, że w pełni stabilne są nie tylko demokracje, lecz także „twarda” autokracja. Po trzecie zatem, każda władza może się wystraszyć destabilizacji i szybko uciec w lewo, do swojej autokratycznej stabilizacji. Stąd – konstatuje Bremmer – lepiej pomagać reżimowi w demokratycznym otwarciu i przejściu trudnego okresu załamania, niż nakładać nań embargo. Lepiej fundować uniwersytety i niezależne media oraz dotować organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a w zamian wciągać do kulturalnej lub gospodarczej współpracy. Tak, aby lewe ramię krzywej opadało jak najkrócej i najłagodniej. W ten sposób „krzywa J” uzasadnia istnienie spluralizowanej „rywalizacyjnej

³ Dlatego wątpliwa wydaje się demokracyzacja według trajektorii „państwa silnego”, którą analizuje Ch. Tilly. Wszak jak sam to ujmuje: „Dochodzi do walki o nadzór nad instrumentami władzy państwowej”, gwarantowany przecież przez dotychczasowe instytucje, gdy tymczasem obywatele walczą o instytucje zapewniające im „wzajemnie zobowiązującą konsultację”. A istniejące narzędzia rządzenia im tego nie zabezpieczają. W efekcie silne państwo przejmą dla swoich celów te czy inne elity, co przyznaje też Tilly (2008, s. 200, 212).



Ryc. 1. Krzywa J

Źródło: Bremmer 2006.

autokracji” jako etapu w możliwej demokratycznej tranzycji.

Teraz tylko napomknę, co – po czwarte – może wyrażać „krzywa J”. Otóż wskazuje ona wyraźnie i na to, że *posuwanie się wzdłuż niej po prawym ramieniu w dół również oznacza destabilizację państwa. Droga tą będą kroczyć wszelako wszyscy ci, którzy będą się starali – z różnych powodów (głównie ugruntowywania własnej władzy) – ograniczać demokrację i zasadnicze dla niej mechanizmy wertykalnej czy horyzontalnej odpowiedzialności rządzących; wszyscy, którzy w ten sposób będą kumulować swoją władzę formalną lub nieformalną.* Jeśli więc przykładowo takiemu scenariuszowi towarzyszyłby gwałtowny wzrost społecznych nierówności, to byłoby to niezmiernie wymowne dla naszych rozważań.

Sprawiedliwość to w gruncie rzeczy kwestia odpowiedniego rozłożenia przywilejów i obciążeń w ramach neodemokratycznego społeczeństwa, według takich zasad, iż – jeśli tylko będą przestrzegane – „każdy ma prawo oczekiwać, że jego sytuacja ulegnie poprawie” (Rawls 1994, s. 672–673). Zasady sprawiedliwości Rawlsa będą jednakowoż stanowić tylko tło moich dalszych rozważań, ponieważ – o czym trzeba pamiętać – są one efektem zabiegu idealizacji, czyli koncepcji „sprawiedliwości jako bezstronności” (*justice as a fairness*) ufundowanej na kontrakcie zawartym pomiędzy bezstronnymi jednostkami za „zasłoną ignorancji”. Wszystko po to, aby po prostu uzyskać bezstronną procedurę wśród ludzi, w normalnym świecie poróżnionych przypadłościami, które mogą wyzyskać i z reguły wy-

zyskują na własną korzyść⁴. Zanim przejdę do dalszego wywodu, zajmę się krótko ważną kwestią sprawiedliwości proceduralnej, według której powinny być projektowane instytucje sprawiedliwej konstytucji w neodemokracjach. Po pierwsze, jak parafrazował Einsteina wspomniany już Steinhaus: żadna władza nie może grać ze społeczeństwem w kości, pomimo że i ta gra objęta jest regułami. Niemniej są to reguły typowe dla hazardu. I tak właśnie jest z czystą sprawiedliwością proceduralną. Procedura jest uczciwa, ale w żaden sposób nie wskazuje pożądanego rezultatu.

Dopuszczalny jest jakikolwiek rozdział dóbr. Brak tu niezależnego kryterium, na podstawie którego można by uznać dany rezultat za sprawiedliwy. Po wtóre, tymczasem właśnie *fair division* Banacha i Knastera (oczywiście z konsekwencjami wynikającymi z dalszych prac nad tą kwestią) ukazuje procedurę wraz z rezultatem, jakim będzie sprawiedliwy (tu: równy) podział ciasta, ponieważ ten, kto kroi, wie, że będzie mógł wziąć dopiero ostatni kawałek. A co, gdy jest więcej (n) biesiadników? Najpierw jeden wykrawa pierwszy kawałek, a wszyscy pozostali mogą go tylko dokroić dodatkowo. Ostatni odkrawający bierze ów kawałek, chyba że nikt nie dokrawał, i bierze go pierwszy krojący. I tak do końca z kolejnymi kawałkami. Czego uczy ta z kolei koncepcja? Że pierwsi w sprawiedliwym podziale uczestniczą ci, którzy zgłaszają stosunkowo najmniejsze potrzeby, którzy najbardziej redukują swoje żądania. Mówiąc najogólniej, w podziale dóbr, praw, wartości, pierwszeństwa: (1) nie powinni mieć ci, którzy kroją (chyba że inni uznali ich podział za sprawiedliwy), ale (2) ci, którzy zgłosili najmniejsze roszczenia, w kolejności (Weron 2006; Brams, Taylor 1996). Alokatywna sprawiedliwość nie będzie zatem oznaczała „każdemu po równo”, ale zadziała też kompensacyjnie w pierwszej kolejności nie tylko na rzecz najmniej uprzywilejowanych, którzy ograniczą swoje żądania (bo „lepszy wróbel w garści niż gołąb na dachu”), lecz także tych w lepszej sytuacji, którzy potrzebują mniej, aby się nasycić. Ci najbardziej upośledzeni w okre-

⁴ Idzie bezpośrednio o takie przypadłości, jak: różnice w statusie społecznym, majątkowym, intelektualnym, pre-dyspozycje naturalne czy losowe itd.

sie demokratycznej transformacji nadal więc takimi pozostaną, choć już, na szczęście, na innym poziomie zaspokojenia. Zmusza to do powrotu do Rawlsa i jego zasad sprawiedliwości jako bezstronności. Chcę tylko w tym miejscu podkreślić, że po raz pierwszy pojawili się – w tej bez wątplenia kooperacyjnej grze – oponenti z prawem swoistego weta wobec decyzji dzielącego ciasto, bez zgody których nie będzie konsumpcji.

Pierwsza zasada sprawiedliwości według Rawlsa brzmiała: każda osoba winna mieć prawo do jak najszerzego całościowego systemu równych podstawowych wolności, dających się pogodzić z podobnym systemem dla wszystkich. Zasada druga: nierówności społeczne i ekonomiczne mają być tak ułożone,

- a) aby były z największą korzyścią dla najbardziej upośledzonych (pierwsza wersja: „dla wszystkich”), pozostając w zgodzie z zasadą sprawiedliwego oszczędzania, a zarazem
- b) aby były związane z dostępnością urzędów i stanowisk dla wszystkich, w warunkach autentycznej równości szans (Rawls 1994, s. 414–415)⁵.

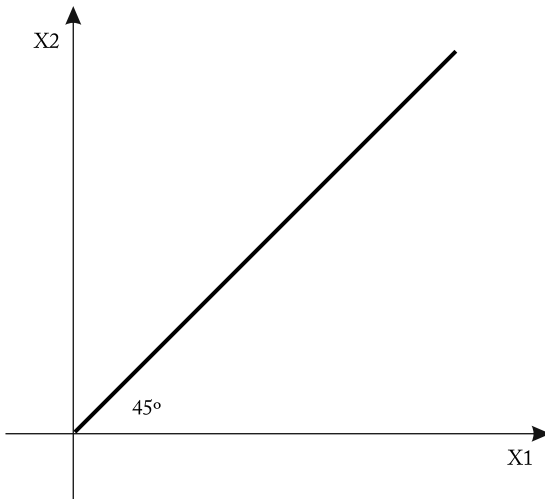
Z zasadą pierwszą nie ma problemów. Idzie tu o rzeczywiście podstawowe wolności polityczne (np. słowa, głosowania, piastowania urzędów) i osobiste (z prawem do posiadania, własności) itd., które wszelako muszą być równe. W zasadzie drugiej, w punkcie b) chodzi o autentyczny równy dostęp do urzędów i stanowisk i na przykład taki system edukacji, który pozwala na to nie tylko naturalnie utalentowanym czy korzystającym z „arbitralności natury” arystokratom lub osobom przynależnym do wyższych kast, ale wszystkim. Tak się przedstawia demokratyczna interpretacja Rawlsa w przeciwieństwie do tej liberalnej, którą krytykuje on w ostateczności za zgodę na wpływ naturalnego rozkładu talentów i wrażliwości (ibidem, s. 103–105). W ten oczywisty sposób Rawls zakłada zatem, że dla sprawiedliwości jako bezstronności „każdy” musi mieć możliwość dostępu do publicznych urzędów, wnosząc jednocześnie punkt widzenia swój

oraz swojej grupy interesu. To ważna konstatacja: stanowisko (publiczne) ma przypadać nie z przyczyn „naturalnej loterii”, lecz być otwarte „dla każdego”.

Prawdziwe problemy pojawiają się dopiero w punkcie a) zasady drugiej. Mówi ona, że nierówności społeczne czy ekonomiczne mogą być tolerowane wyłącznie wtedy, gdy największą korzyść z tego faktu odnoszą bezpośrednio nie ich beneficjenci, lecz ci najbardziej poszkodowani, upośledzeni, a w pierwszej wersji „wszyscy”. W ten sposób Rawls apoteozuje w społeczeństwie ważną „zasadę wzajemnych korzyści” (ibidem, s. 147). Z punktu widzenia sprawiedliwego układu sytuacja A może się polepszyć tylko, gdy poprawi to perspektywę B, i B się na to zgodzi. Albo gdyby nie polepszenie sytuacji A, B znalazłby się w jeszcze gorszym położeniu. Inaczej rzecz ujmując, A musi zaniechać korzyści lub zgodzić się na jej zmniejszenie. Dla Rawlsa jest to wymóg społecznej kooperacji. Tylko rozsądne warunki tejże uczynią ją w ogóle możliwą. To efekt zasady dyferencji, przez którą autor ten adoptuje do swojej teorii regułę optimum Vilfreda Pareto. Najpierw jednak pisze, iż nierówności społeczne i ekonomiczne są uprawnione, gdy działa to dla dobra nie najbardziej upośledzonych, lecz na korzyść wszystkich. Po kolei zajmę się tymi sprawami.

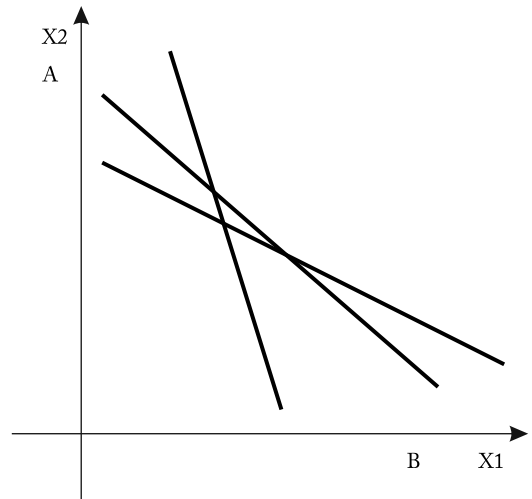
Najlepiej pojętą „korzyść dla wszystkich” obrazuje prosta nachylona pod kątem 45°, gdzie na osi rzędnych X1 jest uprzywilejowanym, a X2, na osi odciętych, nieuprzywilejowanym. To prosta kontrybucja obrazująca miłą chyba dla sprawiedliwości „harmonię interesów”. Widać tu równo odwzajemnione korzyści (rycina 2). Jednakże w rzeczywistości nawet stabilnych demokracji jest to sytuacja tylko teoretyczna. Niestety w młodych demokracjach może się stać przedmiotem ułudy. Często działa w nich reguła, którą nazwę oligarchiczną. Służy ona bowiem na początku transformacji argumentom wykorzystywanym np. na rzecz tzw. krótkoterminowych zwycięzców. Leszek Balcerowicz zwykł używać sloganu mówiącego, że gdy fala przychodzi, podnoszą się wszystkie łódki – i bogate jachty, i ubogie kajaki. Ostre ekonomiczne reformy są zatem sprawiedliwe, ponieważ – choć powodują nierówności – stanowią korzyść dla wszystkich. Sytuacja według „reguły oligarchicznej” jest

⁵ Kategorie „dla każdego” zastąpiłem w punkcie a) kategorią „dla wszystkich”, ponieważ u Rawlsa „każdy” oznaczał po prostu „reprezentanta” danej grupy interesów w warunkach idealizacyjnej sytuacji pierwotnej i bezstronności.



Ryc. 2. Prosta kontrybucji

Źródło: Rawls 1994, s. 108.



Ryc. 3. Optimum Pareto

Źródło: Rawls 1994, s. 108.

więc sprawiedliwa, gdy jeśliby odjąć uprzywilejowanym, mieliby na tym stracić także nieuprzywilejowani. I tym uzasadnia się zjawisko uprzywilejowania jednych, byle nie kosztem drugich. Reguła ta zatem potwierdza permanentną skłonność do forowania gospodarczych elit.

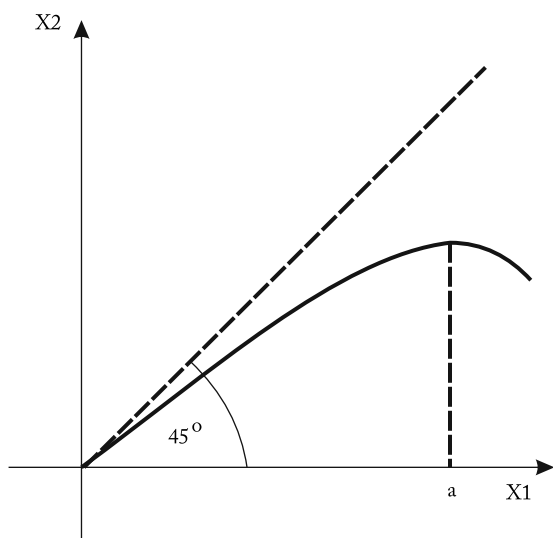
Budowanie układu sprawiedliwego na bazie reguły Pareto też zdaje się nie wieścić sukcesu. Reguła ta mówi – ujmując rzecz w skrócie – że podział dóbr jest optymalny (efektywny), gdy każda zmiana istniejącego układu, w celu polepszenia czyjejkolwiek sytuacji, spowoduje jednocześnie pogorszenie położenia czy sytuacji innych. Innymi słowy, optymalna jest taka dystrybucja, przy której korzyść jednych nie jest okupiona czyjąkolwiek stratą. Na rycinie 3 obrazuje to prosta AB (może być też krzywa, jeśli założylibyśmy, że pogorszenie sytuacji X2 jest mniejsze). Łatwo daje się zauważyć, że każdy punkt na prostej (krzywej) AB obrazuje optimum Pareto⁶. Każdy bowiem ruch wzdłuż niej pogarsza sytuację albo X1, albo X2. Problem dla zasad sprawiedliwości polega również na tym, że układ jest efektywny według Pareto, nawet gdy jeden ma wszystko, a drugi nic, jakkolwiek jest to skrajne rozwiązanie. Zresztą proste Pareto mo-

gą być różnie nachylone, w zależności od stopnia pogarszania czy poprawy sytuacji którejś ze stron.

Niestety – choć może to kusić – nie da się ze-stroić rycin 2 i 3, jako że prosta kontrybucji („harmonii interesów” Rawlsa) ukazuje inną filozofię efektywności, a mianowicie filozofię wzajemnych korzyści (tu równych korzyści). Nie idzie zatem o to, by nie pogarszać czyjejś sytuacji (np. utrzymać ją *constans*), tylko o to, by wręcz polepszać położenie obu stron. Rawls pisał wprost: „Porządek społeczny nie ma służyć ustanowieniu i gwarantowaniu atrakcyjniejszych perspektyw życiowych dla lepiej sytuowanych, jeśli nie dzieje się to z korzyścią dla gorzej potraktowanych przez los. Większe oczekiwania lepiej sytuowanych są sprawiedliwe wtedy i tylko wtedy, gdy działają jako element systemu podnoszącego poziom oczekiwań najmniej korzystnie usytuowanych członków społeczności” (Rawls 1994, s. 107). Wyjaśnia to zasada dyferencji, którą przedstawiam na rycinie 4.

Oczywiście krzywa dyferencji odbiega od prostej kontrybucji wyrażającej „harmonię interesów” (równy rozdział korzyści). Im jednak sytuacje są niej bliżej, tym lepiej dla rawlsowskiej sprawiedliwości. Mało realna jest tożsamość obu przebiegów, ale i tak widać, że społeczna kooperacja „zwycięzców” i „przeegranych” jest tu wzajemnie korzystna. To informacja niebagatel-

⁶ Wyjaśnienie tej zasady znajduje się nieomal w każdej pracy z teorii ceny czy wyboru społecznego. Zob. np. Koopmans 1957, s. 41–66.



Ryc. 4. Zasada dyferencji

Źródło: Rawls 1994, s. 108.

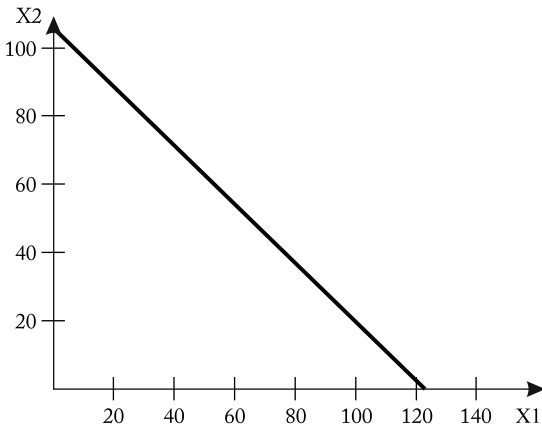
na dla młodej demokracji, niezależnie od tego, czy wędruje ona od upaństwowionej w stu procentach gospodarki socjalistycznej, czy od oligarchicznej dyktatury o dużym gospodarczym i społecznym rozwarstwieniu. Z jedynym wszak zasadniczym zastrzeżeniem, które wyłuszczyć poniżej w postaci ważnej hipotezy.

Zarówno teorie optimum Pareto, jak i sprawiedliwości Rawlsa są nieadekwatne do warunków tranzycji i konsolidacji demokratycznej, do warunków neodemokracji. Efektywność Pareto zamyka nas bowiem w potrzasku „niepogarszania niczyjej sytuacji”, co jest niemożliwe w trakcie odchodzenia od lewicowych czy prawicowych dyktatur. Transformacja oligarchicznego państwa do demokracji musi pogorszyć – chociażby zgodnie z „krzywą J” – sytuację, a w postkomunistycznej rzeczywistości socjalistycznej klasie robotniczej w procesie prywatyzacji odebrać przyznane jej częściowo i nierealne w gospodarce rynkowej przywileje. Świadom tego ostatniego czeski minister przemysłu Vladimír Dlouhý na początku lat 90. XX w. dał swojemu społeczeństwu wyrażnie do zrozumienia, że jeżeli bezrobocie nie dojdzie do 10%, to będzie to zły znak świadczący o fiasku reform (Przeworski 2009, s. 24). W podobnym stopniu nie da się do warunków neodemokratycznej transformacji zastosować rawlsowskiej prostej kontrybucji rów-

no dzielącej korzyści ani jej bardziej realistycznej modyfikacji: krzywej dyferencji (rycina 4). Z jednym wszakże można się zgodzić, a mianowicie z optymalnym punktem dyferencji (a), powyżej którego na osi rzędnych nadmierne stopniowe uprzywilejowywanie X1 doprowadzi do takiej oligarchizacji młodej demokracji, że korzyści innych warstw społecznych zaczną się kurczyć. A gdy oligarchia zacznie używać instytucji państwa do ochrony swoich zdobyczy, proces demokratyczny skończy się bez sukcesu. Jednak nawet wtedy, gdy mechanizmy demokracji będą jako tako funkcjonowały, oligarchizacja społeczeństwa uczyni demokrację ułomną, narażoną na wstrząsy podobne tym, które mają miejsce w krajach Ameryki Łacińskiej, na obszarze przykładowo republik andyjskich.

Niemniej istnieje formuła, która wydaje się wystarczająco adekwatna do podziału dóbr, przywilejów i obciążeń w nieopierzonych, konsolidujących się demokracjach. To pochodząca z dziedziny neoklasycznej ekonomii reguła Kaldora–Hicksa. Według niej efektywna jest taka alokacja zasobów (ekonomicznych czy politycznych), gdy jeden podmiot zyskuje więcej, niż traci drugi, a jednocześnie istnieje – przynajmniej teoretycznie – sposób kompensacji strat przez podmiot zyskujący na rzecz podmiotu tracącego. Bilans netto zysków i strat musi być zatem dodatni, także po uwzględnieniu kompensacji. No cóż, problem leży nie tylko w liczbach bezwzględnych, lecz także w takim bilansie zysków, strat i kompensacji, który nie spowoduje ucieczki z rynku głównego beneficjenta, albowiem uzna on wymianę za niekorzystną dla siebie. Wykres przedstawiony na rycinie 5 obrazuje przebieg tej reguły efektywności. Jak widać, są tu warunki na pełną kompensację strat X2 ze strony X1 (gdy X2 traci 20% ze 100% i będzie miał 80%, X1 zyskuje 25% itd.).

W transformującym się państwie wynik taki może być odłożony w czasie. W mikroekonomii przykładowo upadłość przedsiębiorstwa w ogóle może uczynić powyższą transakcję niemożliwą. Jednak już redukcja zatrudnienia z powodów ekonomicznych może dać szansę na odłożoną w czasie kompensatę, aktualnie zabezpieczoną np. w formie udziałów. Nie chcę wchodzić w szczegóły, ale przynajmniej teoretycznie możliwe jest osiągnięcie optimum Pareto,



Ryc. 5. Optimum Kaldora–Hicksa

Źródło: Stringham 2001.

a więc pełna kompensata, która nie pogorszy sytuacji X2. Tyle że w neodemokracjach warunki wydaje się dyktować po prostu „krzywa J”. Prosta Kaldora–Hicksa będzie miała oczywiście łagodniejsze nachylenie, gdy albo straty X2 będą mniej dokuczliwe, albo/i korzyści X1 będą gwałtownie rosły. Wszystkie reformy gospodarcze sugerowane w latach 80. i 90. przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy były nastawione na maksymalizację korzyści, a nie łagodzenie strat. Tymczasem konkluzje Światowych Forów w Porto Alegre czy Nowym Jorku z działania tzw. Konsensu Waszyngtońskiego właśnie zarzuciły rządowi południowoamerykańskim zbyt jednostronne podejście. W literaturze znalazło to nawet odzwierciedlenie w złośliwym srafrazowaniu tego porozumienia jako „kontrowersyjny Waszyngton” (*Washington contentious*)⁷. Wszystko dlatego, że na początku nowego tysiąclecia zaczęto rekapitulować dramatycznie złą ocenę społeczeństw krajów Ameryki Łacińskiej i przeprowadzonych w latach 90. reform strukturalnych. Wyniki *Latinobarometru* z roku 2002

⁷ Mowa o porozumieniu zawartym w 1990 r. na konferencji zorganizowanej przez Institute of International Economics w Waszyngtonie, którego efektem były uzgodnione następujące reguły polityki gospodarczej: (1) dyscyplina finansów publicznych; (2) większe wydatki publiczne na zdrowie i edukację; (3) reforma podatków; (4) deregulacja; (5) prywatyzacja; (6) otwarcie na zagraniczne inwestycje. Zob. Birdsall, de la Torre 2001.

na podstawie analizy 17 krajów wykazały, że aż dwie trzecie ich populacji uznało prywatyzację za niesłużącą dobrze tym społeczeństwom, 40% odrzuciło ideę, iż państwo powinno pozostawić gospodarkę wyłącznie w rękach prywatnych i aż dwie trzecie oceniło władzę demokracji jako złe funkcjonującą. Nie pozostało to bez wyborczego efektu. Od 1998 r. wybory prezydenckie zaczęły wygrywać lewicowi lub wręcz populistyczni kandydaci w Wenezueli, Peru, Ekwadorze, Brazylii. Na szczęście pragmatyczne społeczeństwa nie oczekiwały renacjonalizacji majątku, ale ochrony przed korupcją i monopolami oraz godziwej kompensacji dla „krótkoterminowych przegranych”⁸. Raporty zaczęły pokazywać, że wzrost gospodarczy *per capita* to nie wszystko, że tworzące się rozwarstwienie społeczne może go zahamować albo przynajmniej spowolnić. Dowiedziono niestety, że stopa wzrostu *per capita* wśród biedniejszych jest statystycznie zdecydowanie niższa niż średnia stopa w całym społeczeństwie. A zatem dwa filary polityki lat 90. zostały w praktyce poddane próbie: że należy wycofać państwo z gospodarki oraz że wzrost wzbogaci wszystkich członków społeczeństwa (Ravaillon 2001; Lora, Panizza 2003). Skoro „przyływ nie podnosi wszystkich łódek”, zaczęły się próby formułowania nowego paradygmatu⁹. Dodatkowo chodziło też o uniknięcie złych doświadczeń wenezuelskiej demokracji i Paktu de Punto Fijo, który zabetonował korzyści płynące ze sprzedaży ropy dla dwóch współzrządzających na przemian partii: chadeckiej i demokratycznej, co spowodowało oczywiście korupcję, zamieszki (tzw. *caracazo*) oraz *impeachment* prezydenta Carlosa Pereza w 1989 r. W efekcie demokracja upadła, a wyrok na niej wykonał dzieśmi lat później Hugo Chavez.

⁸ Zob. Indeks prywatyzacji i konsumpcji przygotowany przez: Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton 1999, a także: Lora, Panizza 2003.

⁹ O dziwo w tym duchu zaczął się wypowiadać w tamtym okresie uprzedni promotor „terapii szokowych” Jeffrey Sachs, który stał się też zwolennikiem podwyższenia podatków dla bogatych w okresie kryzysu. Zob. Sachs 2009 oraz Birdsall, de la Torre 2001, s. 10–13.

2. Wygrani przeciw przegranym

Południowoamerykański Nowy Paradygmat sformułowany na początku XXI w. przedstawiał się zatem następująco: reformy liberalne generują zwycięzców i przegranych (przynajmniej okresowych), musi zatem istnieć mechanizm kompensacyjny dla tych drugich. Więcej trzeba robić dla społecznej inkluzji, uspołecnić bardziej dialog i kooperację, dostarczyć społecznych dóbr, takich jak: sprawnie działający wydział sprawiedliwości, powszechna edukacja, służba zdrowia, instytucjonalna pomoc dla małej i średniej przedsiębiorczości, ponadto zbudować profesjonalną służbę publiczną i sprawną społeczną opiekę. Mechanizmy te muszą zostać wdrożone jeszcze przed procesem liberalizacji i prywatyzacji. Słabość bowiem tkwiła dotychczas w instytucjonalnej implementacji reform. Potrzebny jest polityczny system adekwatny również do celów długoterminowych. Programów wyrównania szans i spójności społecznej w żadnym wypadku nie można odwlekać¹⁰. W to wszystko – dla każdego społeczeństwa z osobna – muszą być wkomponowane mechanizmy badania preferencji grup „przegrywających” rynkowe reformy, w tym sposoby ewaluacji ekonomicznej, tak aby system kompensacji był jak najbardziej społecznie efektywny i w miarę możliwości wykluczył zagrożenia dla demokratycznej konsolidacji.

Czy sprawa przedstawiała się podobnie w transformujących się demokracjach Europy Środkowo-Wschodniej i Azji Centralnej? Obserwacja prowadzić może do ciekawych i dość nieoczekiwanych wniosków. Tradycyjnie i tu „krzywa J” niesie informację o kosztach transformacji, które wyprzedzają spodziewane korzyści i poprawę sytuacji dla całej reformowanej populacji. Ceny rosły, rosło też bezrobocie, a produkcja spadała wraz z konsumpcją i produktem krajowym brutto. Zgodnie z konwencjonalnym nastawieniem „ekonomii politycznej reform” straty miały się kumulować w wyraźnie identyfikowalnych grupach społecznych (tych nieuprzywilejowanych, dotowanych przez państwo w *ancien régime*’ie), a korzyści ulegać roz-

proszeniu. Tak się przedstawia utarta interpretacja „krzywej J” (Hellman 1998). Ponieważ grupy „okresowo przegrane” (*short-time losers*) mogą zagrozić procesowi reform w państwie demokratycznym przez nerwową i roszczeniową reakcję przy urnach wyborczych lub na ulicy, wśród teoretyków reform pojawił się oczywisty wniosek – należy maksymalnie izolować rządzących i prowadzone przez nich przemiany od społecznej frustracji, tym bardziej że zgodnie z tą koncepcją koszty są tym większe, im bardziej konsekwentne są reformy. Polityczne instytucje powinny być zatem tarczą osłaniającą reformy, a władza winna być bardziej scentralizowana lub technokratyczna, w jak najmniejszym stopniu podlegająca wymianie¹¹. Dane i opracowania z lat 90. pochodzące z krajów postkomunistycznych mogą jednak świadczyć o zgoła innym zjawisku, *ergo* także innych konkluzjach instytucjonalnych dla demokratycznej konsolidacji.

Kraje postkomunistyczne z niejednakową konsekwencją wprowadzały demokratyczne i gospodarcze reformy. Mówią o tym dane Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR), który określił determinanty postępu, takie jak prywatyzacja, rekonstrukcja przedsiębiorstw, liberalizacja handlu zagranicznego, konkurencyjność, reforma bankowości, reformy prawne, oraz ich czteropunktową skalę. Wyniki pokazały mniej lub bardziej zrównoważony proces rozwoju poszczególnych państw, zdecydowanie zaawansowany dla: Polski, Czech, Słowacji, Słowenii i Węgier, gorszy w: Estonii, Bułgarii, Rosji, Mołdawii, Rumunii, Albanii i Kazachstanie, najgorszy zaś na Ukrainie, Białorusi, w Uzbekistanie i Turkmenistanie. Odpowiadało to procesom mocno, średnio i bardzo słabo zaawansowanym¹². Jak się okazało, to nie w krajach o zaawansowanych reformach (jak chcą komentatorzy „krzywej J”), ale tam, gdzie nie było konsekwencji, zanotowano wyższy spadek PKB

¹¹ Do starych poglądów o wyższości władzy autokratycznej w okresie reform doszły zatem te o silnych egzekutywach i izolowanych technokratach. Zob. np. Haggard, Kaufman 1995; Williamson 1994, a także Haggard, Kaufman 1992.

¹² Zob. Transition Raport, EBRD, 1994 i 1995. J.S. Hellman rozróżnia jeszcze procesy „wysoko-średnio zaawansowane” i „nisko-średnio zaawansowane” (1998, s. 208).

¹⁰ Stanowisko potwierdza Raport Banku Światowego z 2006 r. (s. XI). Mówi nie tylko o wyrównywaniu szans, lecz także o „pozbawianiu wyników” z uwagi na poziom zdrowia, wykształcenia i konsumpcji.

per capita w latach 1989–1994 odpowiednio o 17 i 39%. W tym samym okresie mało konsekwentni reformatorzy zapłacili zdecydowanie wyższą cenę w społecznym rozwarstwieniu mierzonym wzrostem wskaźnika Giniego o 48%, w porównaniu z 18-procentowym wzrostem w krajach forsujących zmiany konsekwentniej. Wskazuje to niewątpliwie w tych pierwszych krajach na większą koncentrację dochodów (rzędu 8% w porównaniu z 3% w krajach bardziej zaawansowanych) w rękach od 10 do 20% populacji. Ostatni czynnik jest już zupełnie zdumiewający. Kraje o najbardziej stabilnych rządach (głównie prezydenckich, ale i parlamentarnych), z jednym wyjątkiem Czech, to te, które w latach 90. realizowały tylko powolne, częściowe reformy. Turkmenistan, Uzbekistan czy Kazachstan nie doznały żadnych zmian rządzących. Rumunia, Kirgistan, Mołdawia i Rosja – tylko raz, a Polska, Estonia, Litwa i Słowacja przeżyły aż pięć lub sześć zmian rządowych ekip. Trwałość rządów różniła się zatem w relacji 64 miesiący do 24 dla obu grup. Wynika stąd, że fluktuacja we władzach nie przeszkadzała w konsekwentnej realizacji reform, a stabilność rządów nie korelowała ani z konsekwencją, ani z odwagą rządzących. Prowadzi to do jednej zasadniczej konkluzji: *niezadowolone „okresowo przegranych” – pomimo zjawiska usuwania, w drodze wyborów powszechnych, poszczególnych rządów – nie było wymierzone w proces demokratycznych i gospodarczych reform. Wskazywało tylko na brak poczucia sprawiedliwości wśród „krótkoterminowych przegranych”*. Diabeł okazał się nie taki groźny. Dlaczego więc tyle krajów wybrało drogę spowolnionych, prowadzonych niekonsekwentnie reform, skoro elektorat, gdzie skumulowały się koszty przemian, nie żądał generalnie powrotu do socjalistycznej gospodarki? Dlaczego rządy, które zabezpieczyły sobie ustrojową stabilność (głównie przez kadencyjność systemu prezydenckiego), nie zdecydowały się na pełne reformy, jak Polska czy Czechy? Odpowiedź zadziwiamy Joelowi Hellmanowi.

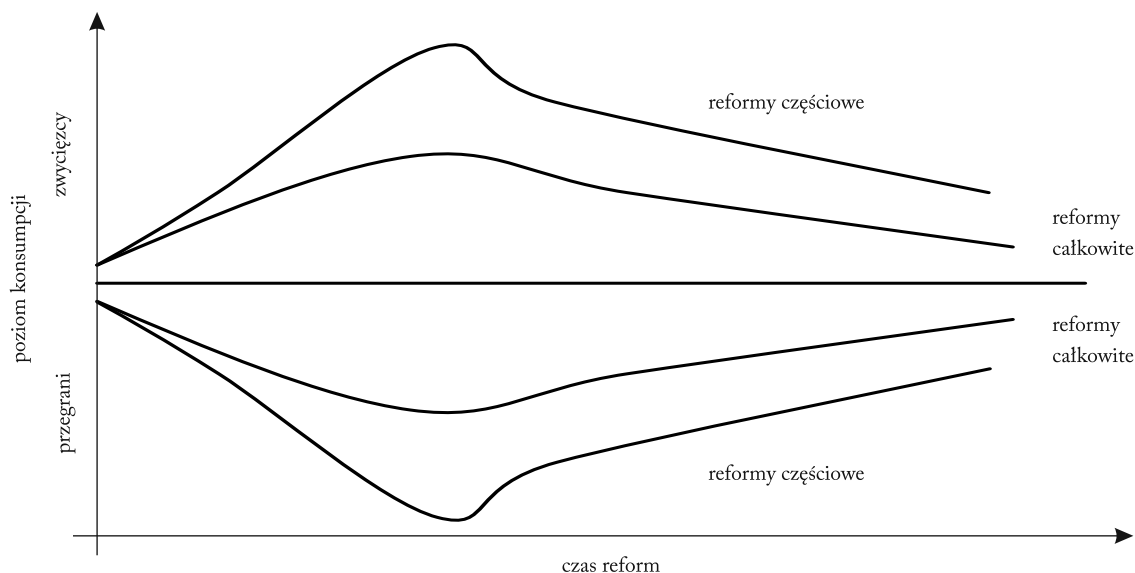
Wbrew dotychczasowym interpretacjom „krzywej J” o skoncentrowanych kosztach na określonych społecznie grupach i rozproszonych korzyściach Hellman łatwo identyfikuje także „krótkoterminowych zwycięzców”. To ci, którzy korzystają z profitów ułomnego lub rozło-

żonego w czasie wprowadzania mechanizmów wolnorynkowych (*rent-seeking opportunities*); z faktu, że ceny muszą być wcześniej uwolnione niż zlikwidowane monopole, że w grze rynkowej uczestniczą menedżerowie sprywatyzowanych, dotowanych przez państwo zakładów pracy, a zasady zamówień publicznych czy transparentności jeszcze nie zostały wdrożone. Toczy się gra z czasem, na której korzystają „okresowi zwycięzcy”; zrobią oni wszystko, aby trwała ona jak najdłużej. Rozumienie takiego interesu władzy, w polskiej literaturze, Jerzy Hausner i Mirosława Marody wzbogacili o zjawisko „pokoju społecznego”, dla utrzymania którego w Polsce tylko najsilniejszym, najgłośniejszym i najbardziej mobilnym w protestach grupom miano oferować korzystne rozwiązania prawne. To wszystko – zdaniem tych autorów – niweczyło polski dialog społeczny, ponieważ stosunki z władzą zostały oparte na relacjach „patronacko-klientelistycznych” i dotyczyło to tylko grup w ten sposób uprzywilejowanych, kosztem pozostałych interesów społeczeństwa. Hausner i Marody potwierdzili zatem istnienie również w Polsce grup „krótkoterminowych zwycięzców”¹³.

„Krzywa J” odzwierciedla zatem wyłącznie sytuację przegrywających, ponieważ dla „zwycięzców” wygląda ona jak swoje lustrzane odbicie. Rycina 6 unaocznia to dla przebiegu konsekwentnego wdrażania reform i dla stanu „reform częściowych”. Można powiedzieć, że pierwsza para krzywych obrazuje – w przeciwieństwie do drugiej – zjawisko kompensacji z optimum Kaldora–Hicksa.

Ameryka Południowa przedstawia pod tym względem obraz bardziej zamazany, choć i w tym wypadku można się pokusić o pewne konkluzje. Nie widać tu wyraźnej korelacji pomiędzy krajami o mało zaawansowanych reformach a przyrostem wskaźnika Giniego, *ergo* wzrostem biedy i dysproporcji. Między rokiem 1980 a 1990 poziom biedy wzrósł z 40,5 do 48% (19 krajów), ale do 2004 r. spadł do poziomu 43%. Znalazło to odzwierciedlenie w spad-

¹³ Zob. Hausner, Marody 2001, s. 115–147; 2000, s. 117–153. Grupy tych „zwycięzców” nazwali „klasą wygrywających przegranych”, do których zaliczyli rolników, część przedstawicieli biznesu i różne korporacje.



Ryc. 6. „Przegrani” i „wygrani” w procesie reform

Źródło: Hellman 1998, Fig. 4.

ku wskaźnika Giniego w: Urugwaju (z 48 do 45%); Meksyku, Panamie, Peru (z 55 do 52%); Gwatemali, Kolumbii, Nikaragui, Hondurasie (z 62 do 55%). Niestety w pozostałych latynoamerykańskich krajach wskaźnik ten w dalszym ciągu wzrastał: w Wenezueli (z 47 do 50%), Salwadorze (z 46 do 51%), Chile (z 55 do 56%); Paragwaju (z 45 do 55%), Argentynie (z 51 do 58%), Boliwii i Ekwadorze (z 55 do 62%). Jeśli w tym samym okresie w rankingu liderów zaawansowanych reform prowadziły: Boliwia, Jamajka, Peru, Argentyna, a najgorzej wypadły: Urugwaj, Meksyk, Wenezuela, Ekwador i Kostaryka, to wyniki są niekonkluzywne. Dla Ameryki Południowej zatem bardziej adekwatna wydaje się „krzywa J” niż jej – pokazane tu na bazie krajów poskomunistycznych – modyfikacje¹⁴. Długo zastanawiałem się dlaczego. Dlaczego przy uwzględnieniu tych samych wskaźników rynkowych i demokratycznych reform, nie widać tak wyraźnego jak w Europie Środkowo-Wschodniej i Azji Centralnej związku między źle i niekonsekwentnie przeprowadzonymi reformami a wzrostem wskaźnika Giniego, czyli społecznych dysproporcji w do-

chodach i konsumpcji, w porównaniu z kompleksowym reformowaniem. Mowa oczywiście o przyroście wskaźnika Giniego, a nie jego absolutnym poziomie, w zdecydowanie lepszej sytuacji bowiem są tu państwa postsowieckie, gdzie nawet wskutek reform utrwalił się on średnio na niezłym poziomie 32%. Natomiast przyrost dla krajów „maruderów” wyniósł średnio 48%, a w wypadku liderów zaledwie 18%. Otóż tajemnica w konkluzji jednych, a niekonkluzji drugich wynika tkwi – jak mi się wydaje – w stosunkowo małym w ogóle stopniu zaawansowania reform w Ameryce Łacińskiej w porównaniu z krajami postsowieckimi, szczególnie Europą Środkowo-Wschodnią. Progres reform strukturalnych w Ameryce Łacińskiej na przełomie wieków – według Lora i Panizza pracujących dla Inter-American Bank Development – nie przekroczył 28% do 1994 r. Tylko w zakresie swobody międzynarodowej wymiany handlowej i inwestycji osiągnął 85%. Reformy podatkowe, prywatyzacyjne urzeczywistnione zostały jedynie w 35%, a rynku pracy na poziomie zaledwie 1%. Argentyna i Wenezuela doznały nawet regresu reform w latach 2000. (Lora, Panizza 2002, s. 9 i nast.). Tymczasem dla neodemokracji Europy Środkowej zaawansowanie reform przekroczyło, do połowy lat 90., średnio 70%,

¹⁴ Zob. dane na temat wskaźnika Giniego w: Economic Commission... 2005.

w pozostałych zaś krajach postkomunistycznych osiągnęło ok. 35%. I stąd widoczne różnice prowadzące do wyraźnych konkluzji (tamże, s. 126–128; Hellman 1998, tabela 5).

Ciekawe, że w podobnym kierunku prowadzi analiza poziomu realizacji – przez kraje tych kontynentów – wskaźników tzw. dobrego zarządzania (*Worldwide Governance Indicators*) autorstwa Daniela Kaufmanna, Aarta Kraaya i Massimo Mastruzziego, które wykorzystuje Bank Światowy. W szczególności szłoby tu o takie wskaźniki, jak: poziom zaawansowania w budowie demokratycznego państwa i jego instytucji (*voice and accountability*), efektywności zarządzania (*government effectiveness*) czy kontroli nad zjawiskami korupcyjnymi (*control of corruption*), wreszcie efektywności systemu podatkowego i prawnego jako takiego (*regulatory quality*). Otóż ich analiza z połowy lat 90. pokazuje zasadniczo, że kraje o najniższym przyroście wskaźnika Giniego: Polska, Słowenia, Węgry i Słowacja, przewyższają wyraźnie w realizacji wszystkich wymienionych wskaźników kraje o najwyższej stopie tego wskaźnika: Bułgarię, Litwę, Estonię, Rosję, Mołdawię oraz Ukrainę. Niemniej Estonia, która odnotowała 70% przyrostu społecznych nierówności, ma lepsze wyniki niż Polska, poza jednym. Tak samo Czechi, gdzie wskaźnik Giniego wzrósł aż o 42%. Tym, co najbardziej odróżnia te kraje, jest wskaźnik pierwszy, a mianowicie „dobrze urządzona demokracja” z efektywną reprezentatywnością swoich społeczeństw, dobrze zorganizowanym systemem politycznych instytucji w postaci horyzontalnego zrównoważenia władzy prawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej oraz rutyną w wymianie rządzących¹⁵. *Kraje postkomunistyczne o najniższym skoku społecznego rozwarstwienia są zdecydowanie konsekwentniej zbudowanymi demokracjami niż te pozostałe.* Zobrazuję to twierdzenie poniżej. Tymczasem pójdziemy tym tropem nieco dalej i rozważymy preferowany w neodemokracjach charakter rozwiązań ustrojowych, które mogłyby lepiej sprzyjać możliwości interweniowania przez „okresowo przegranych” w proces reform, a nie pozwalałyby na

zawłaszczenie ich przez „okresowych zwycięzców” dla siebie.

Hellman sugeruje, że „okresowi zwycięzcy” (beneficjenci) reform są zainteresowani w „zamrażaniu” drogi dalszego postępu wolnorynkowego i demokratycznego, dlatego wprost trzeba im zablokować możliwość powstrzymywania tego procesu. Zawsze będą to czynić w obawie przed utratą swoich wpływów i korzyści. To oni, koncentrując korzyści we własnych rękach, przyczynili się w wielu postkomunistycznych neodemokracjach do wzrostu dochodowych dysproporcji w społeczeństwie, zobrazowanych wskaźnikiem Giniego – wbrew utartym i słusznym poniekąd poglądom, że najpierw trzeba wykreować „wygranych”, a potem oni stworzą elektorat wyborczy przychylny reformom. Do tego jednak – w wąsko pojętym interesie beneficjentów przemian – może nie dojść. Nowa demokracja wpadnie w pułapkę zastawioną albo przez obawiających się reform obrońców starego porządku, albo przez nową mało prawomyślną klasę średnią¹⁶.

Na gruncie krajów postsowieckich można zatem wspólnie z Hellmanem zrekapitulować sytuację w sposób następujący. *Im więcej system polityczny otwarty jest na udział „okresowo przegranych”, tym mniejsza będzie blokada reform ze strony krótkoterminowych beneficjentów. Im bardziej inkluzywna demokracja, tym lepiej.* Hellman w charakterze dowodu słuszności tego rozumowania używa formuły rządzenia koalicyjnego, wcześniej podkreślając *fakt korelacji zaawansowania reform z częstszą niż gdzie indziej rotacją rządzących ekip.* *A zatem im więcej partii uczestniczy w koalicjach, tym trudniej zmonopolizować proces reform „okresowym zwycięzcom”.* Rządy jednopartyjne mogą być niebezpieczne. *Im więcej podmiotów w grze, tym mniejsze szanse, że skończy się tylko na częściowych reformach.* W końcu Hellman oblicza wysoką korelację między determinantami wskazującymi na prawidłowy proces reform zaproponowanymi przez EBOR a koali-

¹⁵ To opis wskaźnika *voice and accountability*. Zob. Kauffman, Kraay, Mastruzzi 2006 a i b.

¹⁶ Zob. Hellman 1998, s. 227–228. Ci beneficjenci to: poprzednie komunistyczne elity, dyrektorzy czy prezesi państwowych firm, biurokraci, a także nowi bankierzy oraz menedżerowie korzystający ze słabości mechanizmów rynkowych w danej młodej demokracji.

Tab. 1. Gospodarka a demokracja w okresie konsolidacji. Wybrane wskaźniki

Europa Środkowa	Stopień zaawansowania reform	Przyrost wskaźnika Giniego w % (1988–1994)	Rozwój demokracji i reprezentatywności	Prawo wyborcze	System rządów	Wysokość wskaźnika Giniego	Kontrola nad korupcją
Polska	75	19	84	PR	parlamentarno-prezydencki	34	61
Słowenia	64	17	85	PR		28	80
Węgry	72	10	85	Segm.	parlamentarny	27	70
Czechy	72	42	78	PR	parlamentarny	26	68
Słowacja	81	0	83	PR		26	68
Europa Wschodnia							
Estonia	56	70	84	PR		36	80
Bułgaria	47	48	66	PR	parlamentarny	29	55
Litwa	31	57	73	Segm.	parlamentarno-prezydencki	36	64
Rosja	47	100	26	Segm.	prezydencki	40	28
Moldawia	47	50	32	PR		32	27
Kirgistan	64	35	23	większościowy	prezydencki	30	14
Ukraina	81	43	40	Segm.	prezydencko-parlamentarny	28	34
Uzbekistan		18	4	większościowy	prezydencki	27	13
Białoruś		22	5	większościowy	prezydencki	30	19
Ameryka Płd.							
Argentyna	60(27)	7	59	PR	prezydencki	53	42
Boliwia	60(18)	7	44	PR – spersonalizowany	prezydencki	60	24
Chile	(13)	1	83	Binarny większości	prezydencki	54	90

Tab. 1 – cd.

	Stopień zaawansowania reform	Przyrost współczynnika Ginięgo w % (1988–1994)	Rozwój demokracji i reprezentatywności	Prawo wyborcze	System rządów	Wysokość współczynnika Ginięgo	Kontrola nad korupcją
Salwador	(5)	7	53	PR	prezydencki	52	44
Wenezuela	55(7)	3	32	PR spersonalizowany		44	17
Kolumbia	(4)	-7	37	PR	prezydencko-parlamentarny	55	53
Urugwaj	55(11)	-3	77	PR (zamknięty)	prezydencki	45	74
Meksyk	55(8)	-3	54	PR segm.	prezydencki	55	44
Peru	60(13)	-3	48	PR	parlamentarno-prezydencki	55	41
Kostaryka	55(21)		76	PR	prezydencki	50	67
Paragwaj	(5)	10	41	PR	prezydencki	58	7
Ekwador	55(5)	7	42	większościowy	prezydencko-parlamentarny	43	25
Gwatemala	(-1)	-7	36	PR	prezydencki	55	18
Honduras		-7	43	PR	prezydencki	53	32
Dominkana	(13)		52	PR	prezydencki	51	33

Liczby w nawiasach oznaczają „przyrost zaawansowania reform” dla krajów Ameryki Łacińskiej w obrazowanych latach wg World Development Report 1993,1994, 1995, 1996 (www.wds.worldbank.org).

Oznaczenia: PR – proporcjonalny system wyborczy do parlamentów; segm. – dzielenie mandatów osobno w części wg modelu proporcjonalnego, w części wg większościowego; spersonalizowany – głosowanie na osoby w modelu proporcjonalnym; Binarny – charakteryzujący chudeckiej opozycji zawsze drugi mandat.

Źródło: stopień zaawansowania reform na podstawie wskaźników EBRD Transition Report 1995; „rozwoj demokracji” oraz „kontrola korupcji” na podstawie World Bank Governance Indicators.

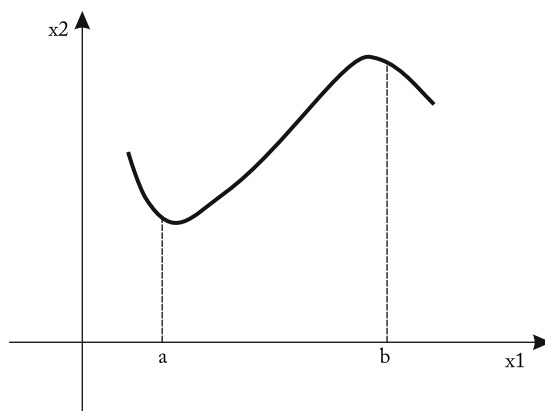
cyjnością rządów. Wskaźnik osiąga wysoki poziom aż 72% zbieżności (Hellman 1998, s. 230).

Jeśli w 19 zbadanych krajach Europy Wschodniej i Środkowej oraz Azji Centralnej zachodzi korelacja między koalicyjnością a postępem reform oraz większą społeczną spójnością, to *preferowana w młodych demokracjach powinna być proporcjonalna ordynacja wyborcza do ciał prawodawczych*. System partii politycznych nie może być dotknięty żadnymi ograniczeniami. Państwo – być może także przez subwencjonowanie – musi wspierać partie opozycyjne, w szczególności pozaparlamentarne. Progi wyborcze nie mogą być za wysokie. A opozycja musi mieć szansę skutecznej interwencji – po stronie chociażby „okresowych przegranych” – w proces reform. Skoro rządy jednopartyjne z opisywanego tu względu mogą być niebezpieczne, to czy nie należałoby unikać systemów dwupartyjnych, a zatem zgodnie z duvergerowską regułą¹⁷ także systemów wyborczych większościowych w okręgach jednomandatowych? Wreszcie, skoro tak wysoko z zaawansowaniem demokratycznej konsolidacji koreluje (72%) koalicyjność procesu decyzyjnego, a co za tym idzie – przeciwdziałanie koncentracji władzy, *to czy nie należałoby odradzać także systemów demokracji westminsterskiej lub czysto prezydenckich dla młodych demokracji?* Otóż, z powyższych względów odpowiedź może brzmieć tylko „tak, należałoby”. Spróbujmy zatem podsumować rozważania. Pomoże w tym tabela 1 obrazująca omówione kwestie i parametry dla pierwszych pięciu lat po demokratycznym otwarciu.

3. Wnioski

1. Nowa demokracja musi zmierzać do sprawiedliwości, do „dobrze urządzonego” społeczeństwa demokratycznego. Dolegliwości reform, koncentrujące się w określonych grupach społecznych, muszą z kolei mieć szansę na kompensację ze strony beneficjentów procesu. Obowiązywać powinna reguła efektywności Kaldora–Hicksa, dająca przynajmniej teoretycznie szansę na taką kompensację, a potem

¹⁷ Reguła mówi o tendencji do kreowania i utrwalania systemów dwupartyjnych przez wybory większościowe w okręgach jednomandatowych.



Ryc. 7. Zmodyfikowana „krzywa J”

Źródło: opracowanie własne.

nawet na „korzyść dla wszystkich”, zgodnie z jedną z wersji zasady Rawlsa. Kompensacja może przybrać postać *fair division* Steinhausa – w pierwszej kolejności wobec tych, którzy najbardziej ograniczą swoje roszczenia, z uwzględnieniem z kolei drugiej wersji zasady sprawiedliwości Rawlsa: „z korzyścią dla najbardziej upośledzonych” według jego reguły dyferencji. To spowoduje modyfikację „krzywej J” do postaci przedstawionej na rycinie 7.

2. Elity polityczne neodemokracji muszą wziąć poprawkę względem przekonania, że wystarczy skoncentrować się na ochronie „krótkoterminowych” beneficjentów reform z powodu nieodzownej kreacji elektoratu je popierającego, albowiem beneficjenci ci mogą być osobiście zainteresowani w zamrażaniu reform, gdyż czerpią korzyści z początkowej ułomności rynku gospodarczego i politycznego. Ich postawa będzie powodować rozwarstwienie dochodów i konsumpcji, a zatem oligarchizację niesprawiedliwie i „niedobrze urządzonego społeczeństwa”.

3. *Nie należy się obawiać „okresowo przegranych” i impregnować rządy na ich krytykę czy partycypację. Nie należy izolować władzy, jej technokratyzować ani tym bardziej – wbrew powszechnej intuicji – nadmiernie koncentrować. Nie powinno się też blokować instytucjonalnie możliwości wymiany rządzących, nawet gdy będzie do niej dochodzić często. Obowiązywać powinny obie zasady sprawiedliwości Rawlsa dotyczące: równych podstawowych wolności dla wszystkich*

oraz pełnej dostępności urzędów i stanowisk dla nich. Zasada inkluzji musi być więc w pełni respektowana.

4. Paradygmat „dobrze urządzonego” sprawiedliwego społeczeństwa neodemokracji wydaje się zatem korelować negatywnie z modelami dominacji i koncentracji władzy wykonawczej (np. legislacyjnie proaktywnym prezydentem w systemie prezydenckim oraz parlamentaryzmem westminsterskim), a pozytywnie – z jej rotacją i rozpraszaniem. Pragnę tu tylko wspomnieć, że na gruncie tzw. ekonomii konstytucyjnej podobną tezę – bazując na analizach i modelach ekonometrycznych Witolda Henisza – wysoce uprawdopodobniła Katarzyna Metelska-Szaniawska. Jej zdaniem to nie koncentracja władzy, ale właśnie istnienie większej liczby aktorów uczestniczących w implementacji polityki państwa oraz niezależne sądownictwo konstytucyjne przyczyniły się w krajach postsocjalistycznych do skutecznego uruchamiania reform. Dekoncentracja władzy była najważniejsza szczególnie w pierwszych latach transformacji, w okresie reform tzw. pierwszej generacji, obejmujących, według wskaźników Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju: prywatyzację (na małą skalę), liberalizację cen, handel oraz system kursów walutowych (Metelska-Szaniawska 2008, s. 244–274; Henisz 2000, s. 1–31).

5. Konkluzja o konieczności zachowania władzy zdekoncentrowanej przez młodą demokrację odnosi się zatem do wszystkich omówionych w rozdziale modeli paradygmatu sprawiedliwościowego: optimum Kaldora–Hicksa, „niepogarszania sytuacji”, „korzyści dla wszystkich” oraz „największej korzyści dla najbardziej upośledzonych”.

Bibliografia

Birdsall N., de la Torre A. (2001). *Washington Contentious; Economic Policies for Social Equity in Latin America*. Washington DC: Carnegie Endowment and Inter-American Dialogue.

Brams S., Taylor A. (1996). *Fair Division: From Cake-Cutting to Dispute Resolution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bremmer I. (2006). *The J-Curve. A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall*. New York: Simon and Schuster.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2005). W: *Social Panorama of Latin America*. Santiago de Chile.

Haggard S., Kaufman R. (1992). „Economic adjustment and the prospects for democracy”, w: S. Haggard, R. Kaufman (red.), *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton University Press.

Haggard S., Kaufman Z. (1995). *The Political Economy of Democratic Transition*. Princeton: Princeton University Press.

Hausner J., Marody M. (red.) (2000). *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej; Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta.

Hausner J., Marody M. (red.) (2001). *Polski talk show: dialog społeczny a integracja europejska*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej; Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta.

Hellman J.S. (1998). „Winners take all: The politics of partial reform in postcommunist transition”, *World Politics*, t. 50, nr 2.

Henisz W.L. (2000). „The institutional environment for economic growth”, *Economics and Politics*, t. 12, nr 1, s. 1–31.

Kauffman D., Kraay A., Mastruzzi M. (2006a). „A decade of measuring the quality of governance”, www.govindicators.org, wrzesień.

Kauffman D., Kraay A., Mastruzzi M. (2006b). *Governance Matters V: Governance Indicators*. World Bank Policy Research, wrzesień.

Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P. (1999). *Governance Matters*. Washington DC: World Bank.

Koopmans T.C. (1957). *Three Essays on the State of Economic Science*. New York: McGraw-Hill.

Lora E., Panizza U. (2002). *Structural Reforms in Latin America under Scrutiny*, tekst przygotowany na potrzeby seminarium: „Reforming Reforms”, Fortaleza, Brasil, 11 marca.

Lora E., Panizza U. (2003). „The future of structural reform”, *Journal of Democracy*, t. 14, nr 2, kwiecień.

Metelska-Szaniawska K. (2008). *Konstytucyjne czynniki reform w krajach postsocjalistycznych*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Przeworski A. (2009). „Demokracja przetrwa kryzys”. Rozmowa w *Gazecie Wyborczej* z 20–21 czerwca.

Ravaillon M. (2001). „Growth, Inequality, and poverty: Looking beyond averages”, *World Development*, nr 29.

Rawls J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

Wydanie polskie: Rawls J. (1994). *Teoria sprawiedliwości*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Sachs J. (2009). „Nauka przetrwania”, *Polityka*, nr 4.

Stringham E. (2001). „The Kaldor-hicks efficiency and the problem of central planning”, *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, t. 4, nr 2, s. 41–51.

Tilly Ch. (2008). *Demokracja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Weron R. (2006). „Hugo Steinhaus: Matematyk, humanista i... popularyzator sprawiedliwego podziału tortu”, *Decyzje*, nr 6, grudzień.

Williamson J. (1994). „In search of a manual for technopols”, w: J. Williamson (red.), *The Political Economy of Policy Reform*. Washington DC: Institute for International Studies.

The Issue of Justice in the Process of Economic Reforms and in Consolidation of Young Democracies and How It Results on the Institutional Designing

The article examines the meaning of justice in the process of democratic consolidation and economic reforms in young democracies replacing totalitarian or authoritarian regimes. The authors discuss the impact of their findings on the institutional (constitutional) design of new democratic institutions in these countries.

Key words: young democracies, justice, democratic consolidation, economic reforms.