

ANTONI Z. KAMIŃSKI, BARTŁOMIEJ KAMIŃSKI

KRYTYCZNE WYBORY USTROJOWE W POKOMUNISTYCZNEJ TRANSFORMACJI¹

I. WSTĘP

W niniejszym tekście rozpatrujemy przebieg pokomunistycznego przejścia ustrojowego z perspektywy krytycznych wyborów ustrojowych, tj. wyborów dokonanych na poszczególnych etapach transformacji, które kształtują architekturę ustroju polityczno-gospodarczego. Ich rezultatem jest różnorodność ustrojów politycznych: od czystego despotyzmu w Uzbekistanie czy Turkmenistanie, poprzez autokracje zachowujące pozory demokracji w Kazachstanie i na Białorusi, aż po skonsolidowane demokracje liberalne w większości państw Europy Środkowej.

Wyjście z komunizmu oznaczało dramatyczne zerwanie instytucjonalnej ciągłości². Podstawy ustrojowe komunistycznego państwa zbudowane na negacji liberalnej – opartej na gospodarce rynkowej – demokracji, obejmowały: monopol kontroli partii komunistycznej nad wszystkimi władzami w państwie, państwową własność środków produkcji, a tym samym pełną arbitralność władzy. Warunkiem utrzymania równowagi politycznej była atomizacja społeczeństwa osiągnięta poprzez mechanizmy przemocy.

Stąd wybory ustrojowe, w obliczu których stały się społeczeństwa po upadku komunizmu, dotyczyły sposobów zastąpienia monopartyjnego państwa i centralnego planowania przez instytucje, w ramach których możliwa byłaby aktywność gospodarcza wolna od centralnego planowania i jednoczesne zachowanie stabilności politycznej. Niezależnie od możliwej różnorodności opcji ustrojowych, zmuszało to do zastąpienia ustrojowych filarów państwa komunistycznego rozwiązaniami instytucjonalnymi związanymi z innymi formami ustrojowymi i powiązania ich w spójną całość.

Pomimo wspólnej historycznej przeszłości i powszechnej w świecie pokomunistycznym konieczności ożywienia rozpadającej się gospodarki,

¹ Pragniemy wyrazić wdzięczność Matthew Auerowi, Marco Janssenowi, Markowi Kamińskiemu, Henrykowi Szlajferowi i Piotrowi Winczorkowi za krytyczne uwagi i sugestie, które wykorzystaliśmy przy pracy nad tym artykułem. Odpowiedzialność za wyrażone w nim poglądy oraz usterki ponoszą wyłącznie autorzy.

² Pod pojęciem „pokomunistyczne przemiany ustrojowe” rozumiemy proces, który otwiera decyzja o przeprowadzeniu pierwszych wolnych wyborów do parlamentu, a kończy konsolidacja nowego, pokomunistycznego ustroju. Inaczej rzecz widzi Valery Bunce, dla której proces zmiany ustrojowej (*transition*) kończą pierwsze wolne wybory (*Rethinking Recent Democratization. Lessons from the Post-Communist Experience*, „World Politics” 55, 2003, nr 2).

pokomunistyczna transformacja przyniosła podobną różnorodność systemów polityczno-gospodarczych, jaką można zaobserwować wszędzie na świecie. Z jednym wszelako zastrzeżeniem – żadne państwo pokomunistyczne nie znalazło się w grupie państw rozpadających się (ang. *failing states*), ani tzw. państw hultajskich (*rogue states*). Spektrum możliwości rozciąga się zaś od stabilnych liberalnych demokracji po różne formy rządów despotycznych.

W naszej analizie zakładamy, że można zidentyfikować wybory strategiczne, które wyznaczają dalsze ścieżki transformacyjne. Charakter tych wyborów wyjaśniamy, rozpatrując naturę stosunków w trójce: Opozycja (O) – Establishment Komunistyczny (EK) – Społeczeństwo (S). Przedmiotem analizy są trzy obszary: 1) strategię przebudowy gospodarki obejmujące wybór reform pierwszej generacji wraz z – należącym do reform drugiej generacji – wyborem strategii prywatyzacyjnej, w szczególności wielkich przedsiębiorstw; problemem kluczowym jest zakres, w jakim prywatyzacja umożliwiła przestępcze zawłaszczanie majątku publicznego oraz monopolizację gospodarki; 2) strategię przebudowy państwa: typ rządów, rodzaj systemu wyborczego oraz miejsce władzy sądowniczej i administracji publicznej wśród priorytetów elity przeprowadzającej zmianę ustrojową; 3) stopień, w jakim zmiany ustrojowe przyczyniły się do odbudowy i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Płaszczyzny te są wzajemnie powiązane, podobnie jak wybory wskazujące na „zależność ścieżki” od tradycji kulturalnej i wstępnych warunków przemiany ustrojowej. Stwierdzamy istnienie silnego związku między strategicznymi wyborami podjętymi w tych dziedzinach a dalszą ewolucją pokomunistycznych systemów polityczno-gospodarczych.

II. RAMY ANALITYCZNE

Różnorodność skutków transformacji pokomunistycznej wyjaśniamy, analizując zmienny układ stosunków między Establishmentem Komunistycznym, Społeczeństwem i Opozycją. Dynamika tego układu wyjaśnia kierunek pokomunistycznych wyborów ustrojowych. Mogą one być rozpatrywane w postaci grafu decyzyjnego: wybór określonej ścieżki wyznacza naturę następnych wyborów. Zmiana ścieżki może nastąpić jedynie pod presją kryzysu. Trzeba jednak mieć jednocześnie świadomość, że – poza omawianym układem – na przebieg transformacji wpłynęło szereg innych czynników, takich jak: tradycja kulturalna i doświadczenia historyczne, geografia, zasoby naturalne itp.

Pojęcia „Establishment Komunistyczny” (EK), „Społeczeństwo” (S) i „Opozycja” (O) służą wyłącznie celom analitycznym. Żadna z tych trzech zbiorowości nie poddaje się ostrej definicji ani nie stanowi całości o zuniformizowanych interesach, zdolnej do spójnego działania. A jednak są takie interesy, które je łączą, i takie momenty, gdy spójne działanie staje się możliwe i jest empirycznie obserwowalne. EK obejmuje kręgi ludzi materialnie lub uczuciowo związanych z komunizmem, których interesy w warunkach zmiany ustrojowej zostały zagrożone. Jest to więc „dodatnia strona stosunku władzy” – by użyć określenia Ralfa Dahrendorfa – lub „klasa rządząca”

w sensie, jaki pojęciu temu nadał Gaetano Mosca³. EK obejmuje aparat partii komunistycznej, aparat bezpieczeństwa, wyższe szczeble tzw. nomenklatury, w tym dyrektorów wielkich przedsiębiorstw państwowych. Termin „Społeczeństwo” (S) dotyczy kulturalnego potencjału decydującego o zdolności do tworzenia niezależnych od państwa instytucji o charakterze samorządnym i podejmowania zorganizowanego działania na rzecz obrony interesów zbiorowości⁴. Jednym z podstawowych celów komunizmu było niszczenie tego potencjału jako zagrożenia dla równowagi ustrojowej⁵. Zachowanie tego potencjału było warunkiem, choć nie jedynym, pojawienia się i podtrzymania działalności opozycyjnej (O). Bez tego pojawić się mógł jedynie ruch dysydencki o stosunkowo marginalnym znaczeniu. „Opozycja” mogła osiągnąć różne formy i skale organizacji: od jej braku, przez ruchy dysydenckie, organizacje formalne o niepolitycznym charakterze, które w pewnych warunkach mogły stać się „politycznymi”, aż po zorganizowany, szeroki ruch o charakterze instytucjonalnym w przypadku np. NSZZ „Solidarność” w latach 1980-1981. Ścisły związek O z S, który występował w warunkach komunistycznych, ulega rozluźnieniu po rozpadzie tego ustroju, a relacja między tymi elementami analizy staje się kluczowa dla oceny postępów demokratyzacji.

Stosunki w trójce O–EK–S wyjaśniają typ przyjętej strategii transformacyjnej, która przejawia się w wyborach dotyczących:

– Głębi i szybkości przejścia od planowania centralnego do gospodarki rynkowej. Krytyczny wybór w początkowej fazie przejścia, to polityka zmiany radykalnej (tzw. terapia szokowa) *versus* polityka zmiany stopniowej (gradualizm) – reformy pierwszej generacji. W następnej fazie wybory krytyczne dotyczyły metod prywatyzacji i tworzenia instytucjonalnych podstaw gospodarki rynkowej – reformy drugiej generacji.

– Rodzaju rządów: rządy prezydenckie, półprezydenckie i parlamentarne.

– Wyboru systemu wyborczego: większościowy (JOW), proporcjonalny, mieszany.

Powyższe wybory wyznaczały wzajemne relacje między pokomunistycznym państwem a społeczeństwem, tj. możliwość realizacji potencjału społeczeństwa obywatelskiego.

Jak wskazaliśmy wyżej, na zdolność kraju do stworzenia podstaw liberalnej demokracji miały wpływ także inne, poza wymienionymi, czynniki, takie jak: wielkość, typ kultury politycznej, położenie geopolityczne, wyposażenie w bogactwa naturalne, przede wszystkim w gaz i ropę naftową, metale itp. Niewielka liczba ludności może wpływać na poczucie

³ R. Dahrendorf, *Class and Class Conflict in an Industrial Society*, Routledge & Kegan Paul, London 1959; G. Mosca, *The Ruling Class. Elementi di scienza politica*, McGraw-Hill Book Company, New York 1939.

⁴ Termin „społeczeństwo obywatelskie” jest tu używany w sensie, w jakim stosuje go Inka Ślodka, *Społeczeństwo obywatelskie na tle historycznego przełomu. Polska 1980-1989*, ISP PAN, Warszawa 2006.

⁵ Cel ten w pełni osiągnął Stalin – twórca „państwa totalitarnego z totalnie sobie podporządkowanym społeczeństwem”. Z. Brzeziński, *The Grand Failure. The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century*, Charles Scribner's Sons, New York 1989, s. 41. Stąd też walka partii komunistycznych z każdą formą niezależnej organizacji społecznej, w tym z Kościołem.

odpowiedzialności polityków wobec S (w krajach bałtyckich, np. liczba ludności odpowiada liczbie mieszkańców dużego miasta europejskiego); szczególnie gdy ludność jest względnie homogeniczna narodowościowo, mogą tu istnieć stosunkowo silne więzi nieformalne umożliwiające w miarę skuteczną kontrolę zachowań polityków⁶. Mogło to wpływać na umocnienie więzi zaufania między społeczeństwem a jego reprezentacją polityczną. Wysoki poziom zaufania z kolei jest czynnikiem sprzyjającym pojawieniu się systemu rządów typu partycypacyjnego raczej niż opartego na manipulacji i przymusie⁷. Sprzyja to traktowaniu przez nową elitę polityczną transformacji jako eksperymentu, którego celem jest budowa „dobrego państwa”, a nie przypadkowe przyjmowanie rozwiązań instytucjonalnych służących grupom interesu zajmującym w danym momencie strategiczne pozycje.

Kultura polityczna odróżnia obszary zamieszkałe przez narody związane historycznie z zachodnim chrześcijaństwem od regionów zamieszkałych głównie przez ludność prawosławną lub muzułmańską. Zmienna ta pokrywa się w znacznej mierze z *położeniem geopolitycznym*, będącym znaczącym czynnikiem, oddziałującym na procesy budowy ustroju demokratycznego. Z tym jednak, że kultura polityczna wpływa od wewnątrz, podczas gdy położenie geopolityczne – z zewnątrz. Odmienność oddziaływania chrześcijaństwa zachodniego na kulturę polityczną społeczeństw była rezultatem rewolucji gregoriańskiej, która doprowadziła do oddzielenia Kościoła od państwa⁸. Proces ten nie wystąpił w kręgu wschodniego chrześcijaństwa, co zdecydowało o różnicach w rozwoju kultury politycznej tych dwóch części Europy⁹. Kultura polityczna zadecydowała o stopniu penetracji świadomości społecznej przez ideologię komunistyczną. Mogliśmy niedawno obserwować zderzenie tych dwóch kultur w kilku krajach, w szczególności w Gruzji i na Ukrainie, którego skutki sprzyjały konsolidacji demokracji; odmienna tendencja przeważała na Białorusi.

W największym uproszczeniu – czynnik geopolityczny odniesiony do Europy Środkowej i Wschodniej zakłada dwie możliwości:

- Położenie w obszarze oddziaływania Europy Zachodniej i zdolność do względnie wczesnego uwolnienia się od ekonomicznej zależności od Rosji oraz perspektywę członkostwa w NATO i UE stanowiącą czynnik mobilizujący do wysiłku na rzecz szybkich zmian instytucjonalnych o charakterze liberalno-demokratycznym;

⁶ W Estonii i na Łotwie występuje znacząca mniejszość rosyjska, lecz przynajmniej w okresie początkowym była ona pozbawiona praw politycznych, a zatem jej wpływ na wybory ustrojowe był ograniczony.

⁷ Rozróżnienie między „władzą z”, gdy politycy zmuszeni są do brania społeczeństwa pod uwagę, a „władzą nad”, kiedy społeczeństwo staje się przedmiotem manipulacji lub przymusu, które wprowadził Vincent Ostrom, wiąże się ściśle z problemem zaufania w relacji: społeczeństwo–elita władzy (idem; *The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies. A Response to Tocqueville's Challenge*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1997).

⁸ Zob. H. Berman, *Prawo i rewolucja. Kształtowanie się zachodniej tradycji prawnej*, tłum. S. Amsterdamski, PWN, Warszawa 1995.

⁹ Samuel Huntington argumentuje, że z ośmiu cech cywilizacji zachodniej siedem było dla Rosji zupełnie obcych, a ósma – dziedzictwo klasycznej starożytności – dotarła do niej w całkiem innej niż do Zachodu Europy postaci. Zob. idem, *Zderzenie cywilizacji*, Wydawnictwo Literackie MUZA SA, Warszawa 2004, s. 227.

- Położenie w obszarze oddziaływania Federacji Rosyjskiej, co poddaje te obszary działaniu instrumentów służących polityczno-gospodarczemu podporządkowaniu Rosji, a to z kolei prowadzi do fiaska wysiłków reformatorskich. O ile bowiem UE traktuje słabość polityczno-gospodarczą krajów sąsiadujących jako zagrożenie własnego bezpieczeństwa, o tyle dla Rosji stabilizacja na obszarze będącym przedmiotem imperialnych aspiracji przekreśla szansę ponownego podporządkowania go sobie.

Wyposażenie w bogactwa naturalne o strategicznym znaczeniu, jak wskazują przykłady wielu krajów, może stać się, z punktu widzenia rozwoju, przekleństwem. Łatwy dochód z tych źródeł umożliwia elicie władzy przekupienie kluczowych grup społecznych, pomniejszając w ten sposób polityczny nacisk na reformy, dostarcza też środków niezbędnych do stosowania przemocy. Ponadto łatwo osiągając dochody z eksploatacji dóbr naturalnych, rząd nie jest zainteresowany w rozszerzeniu bazy podatkowej przez tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju sektora przetwórczego, co z kolei sprzyjałoby umocnieniu demokracji (dzieje się tak np. w putinowskiej Rosji).

Pierwszym pytaniem, na które znaleźć muszą odpowiedź społeczeństwa i ich elity, staną wobec konieczności przeprowadzenia dogłębnej reformy strukturalnej, jest pytanie o tożsamość: Kim jesteśmy jako naród? Jakie powinny być nasze cele strategiczne? Jaki typ rządów najbardziej odpowiada naszej tradycji? Odpowiedzi na te pytania wywierają głęboki wpływ na kierunki wewnętrznej i zewnętrznej polityki rządów. Sposób odpowiedzi w społeczeństwach przechodzących zmianę ustrojową wpływa również w stopniu znaczącym na przyjęte rozwiązania ustrojowe, tj. na wybory konstytucyjne.

Istotny jest jednak nie tylko rodzaj odpowiedzi, lecz także sposób sformułowania pytania o tożsamość. Rolę kluczową w obu przypadkach mają do spełnienia narodowe elity intelektualne i polityczne. Czynnikiem krytycznym jest zatem ich skład i postawa wobec społeczeństwa. Gdy widzą się one jako jego integralna część, wtedy potraktują przebudowę ustrojową jako historyczną szansę, zbiorową przygodę, okazję budowy ustroju umożliwiającego pełne wykorzystanie kulturalnego, ekonomicznego i politycznego potencjału społeczeństwa. Celem twórców konstytucji jest wtedy określenie zasad, na których winno oprzeć się „dobre państwo”. Kiedy jednak związek emocjonalny między elitami a społeczeństwem jest luźny, gdy postrzegają one siebie jako coś odrębnego, zewnętrznego wobec niego (nawet lepszego), wtedy będą chciały przede wszystkim zaprojektować system, który gwarantowałby im trwały uprzywilejowany dostęp do władzy, bogactw i przywilejów. Pojęcia interesu publicznego, dobra państwa, ochrony kultury narodowej są tu tylko pokrywką dla partykularnych interesów grupowych. W pierwszym wypadku efektem są instytucje zapewniające:

- sprawne osiąganie uzgodnionych publicznie celów,
- przejrzystość zapewniającą łatwość kontroli i odpowiedzialność urzędników publicznych za podejmowane decyzje oraz
- instytucje umożliwiające społeczne uczestnictwo w rządzeniu na różnych szczeblach hierarchii państwa.

W drugim przypadku, jest to pozbawiony legitymacji, słaby i niestabilny system rządów, mający za podstawę arbitralność i manipulację¹⁰. Zgodnie z zarysowanym na wstępie modelem przyjmujemy, że stopień zakorzenienia elit transformacyjnych w społeczeństwie jest funkcją relacji między Establishmencem Komunistycznym, Opozycją i Społeczeństwem we wstępnym okresie zmian ustrojowych.

III. DEMOKRACJA, DOMINACJA, INTERES ZBIOROWY

Demokrację rozumiemy tu podobnie jak Vincent Ostrom i Ian Shapiro. Shapiro widzi w niej „[...] sposób zarządzania relacjami władzy, który umożliwi minimalizację dominacji”. Przez dominację rozumie „nieuprawnione sprawowanie władzy”. Intuicja ta bliska jest temu, co określa się też mianem „zawłaszczenia państwa” przez partykularne grupy interesu. Shapiro zauważa, że „istnieją [...] poważne powody, by wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, tak kształtować życie społeczne, by ludzie sami znajdowali bodźce do jego demokratyzacji poprzez tworzenie mechanizmów gwarantujących, że ci, którzy posiadają jakąkolwiek władzę w relacjach społecznych, będą odpowiadać przed tymi, nad którymi władzę tę sprawują”¹¹. Demokracja oznacza tu więc zdolność rządzących do rozliczenia rządzących ze sposobu, w jaki posługują się powierzoną im władzą (*accountability*)¹².

Z kolei Vincent Ostrom wskazuje na różnicę między *władzą z* (*power with*) a *władzą nad* (*power over*). Pierwsza odnosi się do stosunków władzy, których podstawą są ogólnie akceptowane, dobrowolnie uzgodnione zasady egzekucji odpowiedzialności i wzajemnego współdziałania¹³. Ten rodzaj władzy kładzie więc nacisk na symetrię w stosunkach społecznych, samorządność i współdziałanie. *Władza nad* ma z natury rzeczy charakter asymetryczny, a jej użycie, przy braku właściwych mechanizmów kontroli, łatwo przechodzi w nadużycie. Jest więc ona bliska temu, co Shapiro nazwał dominacją. Jednym z zasadniczych wątków tego artykułu jest kwestia, na ile konstrukcje ustrojowe przyjęte w krajach pokomunistycznych zbliżają się do rzeczywistej demokracji,

¹⁰ Trudno nam zgodzić się z opinią Wojciecha Sadurskiego, że „[...] długotrwałość prac nad konstytucją [...] może mieć także wartość jako droga prowadząca do kompromisu, zwiększająca prawomocność instytucji narodowych, koncentrująca uwagę społeczności na debacie nad dobrem publicznym”, idem, *Conclusions: On the Relevance of Institutions and Centrality of Constitutions in Post-Communist Transitions*, w: J. Zielonka (red.), *Democratic Consolidation in Eastern Central Europe: Institutional Engineering*, Oxford University Press, Oxford-New York 2001, s. 467-468. Prace nad konstytucją trwają długo wtedy, gdy twórcy skupiają się na interesach partykularnych, zamiast dyskutować wartości i zasady. Tak więc długotrwałość procesu konstytucyjnego może raczej wskazywać na brak dbałości o interes publiczny – im dłużej trwa proces konstytucyjny, tym większa będzie przestrzeń dla osiągnięcia politycznej renty.

¹¹ V. Ostrom, op. cit.; I. Shapiro, *Stan teorii demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 4-6.

¹² Według Philippe'a Schmittera, „rozliczalność” (*accountability*) „[...] zakłada wymianę zobowiązań oraz potencjalnych sankcji między rządzącymi a obywatelami, którą dodatkowo komplikuje fakt, że jest ona zapośredniczona przez zmienny zespół konkurujących między sobą przedstawicieli (*The Ambiguous Virtues of Accountability*, „Journal of Democracy” 15, 2004, nr 4, October, s. 47).

¹³ V. Ostrom, op. cit., s. 273.

tj. promują *władzę* z i zapobiegają dominacji państwa nad społeczeństwem, a na ile promują dominację.

Zauważmy, że reguły ustrojowe zbudowane na gruncie ogólnych zasad i wartości zapewniają elastyczność wyboru taktycznych instrumentów ich realizacji. Stwarza to możliwość łatwego wykrywania i korekty błędów, twórczego przystosowywania się układu do zmiennych warunków otoczenia. Z drugiej strony reguły mające na celu ochronę monopolistycznych pozycji władzy i przywileju muszą być sztywne, przynajmniej w obszarze interesów grup zajmujących strategiczne pozycje w systemie władzy; muszą być też wystarczająco szczegółowo sformułowane, by uniemożliwić swobodę interpretacyjną. Zerwanie tej zależności umożliwia dopiero głęboki kryzys instytucji społeczno-ustrojowych.

Zagadnieniem podstawowym w procesie budowania struktur ustrojowych jest kultura polityczna elit. Wskazał na to w swojej książce Henryk Szlajfer. Analizując nacjonalizm gospodarczy, badał on dwa jego podtypy: nacjonalizm partykularny i holistyczny. Nacjonalizm gospodarczy określa działania grupowe, inspirowane przez ideologię nacjonalizmu politycznego, realizowane w ramach istniejących struktur instytucjonalnych. Celem działań jest zmiana kierunku rozwoju gospodarczego kraju. Mogą się one skupiać na „maksymalizacji partykularnych korzyści” grupowych (*nacjonalizm partykularny*), bądź na optymalnym osiągnięciu dóbr kolektywnych (*nacjonalizm holistyczny*). Odmienne od względnie statycznej natury polityki państwa w warunkach nacjonalizmu partykularnego, polityka gospodarcza charakterystyczna dla nacjonalizmu holistycznego zakłada „zróżnicowaną kombinację produktu narodowego”, dającą w efekcie strategię optymalizacji rozwoju gospodarki¹⁴.

Występowanie jednego lub drugiego podstawowego typu nacjonalizmu, czy jednej lub drugiej formy nacjonalizmu partykularnego, Szlajfer traktuje jako czynnik zależny od struktury społecznej i instytucji państwa. Absolutna przewaga osiągnięta przez jeden typ interesów w warunkach słabej administracji państwa daje w wyniku politykę gospodarczą zorientowaną na reprezentowanie tych grupowych interesów. Nacjonalizm holistyczny rozwija się w warunkach społecznego pluralizmu, tj. na pewnym poziomie rozwoju społecznego podziału pracy. Oznacza to również ograniczenie władzy państwowej, zorientowanie polityki państwa na cele związane z dobrami kolektywnymi. Warto przy tym zauważyć, że nawet wtedy, kiedy warunki te nie są spełnione, ideologia nacjonalizmu holistycznego, przy względnie słabo zróżnicowanej strukturze społecznej, może generować działania, które przewyciężają opór interesów partykularnych¹⁵.

Można się spodziewać, że dominacja postaw związanych z nacjonalizmem partykularnym przyniesie ustrój zorientowany na *władzę nad* lub – innymi słowy – instytucje ustrojowe zapewniające dominację partykularnym układom interesów, natomiast nacjonalizm holistyczny będzie preferował aktywizację społeczeństwa obywatelskiego oraz orientację na interesy zbiorowe.

¹⁴ H. Szlajfer, *Droga na skróty. Nacjonalizm gospodarczy w Ameryce Łacińskiej i Europie Środkowo-Wschodniej w epoce pierwszej globalizacji*, ISP PAN, Warszawa 2005, s. 29 i 93-94.

¹⁵ Ibidem, s. 105.

IV. TRZY ŚCIEŻKI ROZPADU USTROJU KOMUNISTYCZNEGO I ICH KONSEKWENCJE DLA WYBORÓW USTROJOWYCH

W perspektywie rozważanego trójkąta O–EK–S wyróżniamy wśród krajów pokomunistycznych dwie kategorie: 1) te, w których wystąpiła szeroko rozumiana opozycja wobec komunizmu; 2) te, w których była ona nieobecna. Narody należące do pierwszej kategorii nigdy w pełni nie zaakceptowały prawomocności porządku komunistycznego, natomiast pozostałe zaakceptowały go co najmniej biernie. Jest naturalne, że to kraje pierwszej grupy zainicjowały proces zmiany ustroju i wyznaczyły jego kierunki. Kraje drugiej kategorii weszły na tę drogę z opóźnieniem, w sposób niespójny i pełen zahamowań.

Rola pioniera pociągała za sobą koszt niepewności wynikły z braku informacji na temat granic suwerenności, jakie Związek Radziecki był gotów wyznaczyć dawnym wasalom. To musiało skłaniać negocjujących przedstawicieli Opozycji do umiaru, wzmacniając tym samym siłę przetargową Establishmentu Komunistycznego. EK mógł to wykorzystać do osiągnięcia lepszych warunków w zamian za ustępstwa, niż miałyby to miejsce przy pełnej informacji. Porozumienia Okrągłego Stołu w Polsce w kwietniu 1989 r. są tego ilustracją: idea dzielenia władzy między EK a O traciła jednak wiele na atrakcyjności w miarę, jak inne kraje zaczęły odsuwać komunistów od władzy, lub przynajmniej pozbawiać ich monopolu rządów. W konsekwencji – biorąc tylko ten czynnik pod uwagę – szanse na zdecydowane zerwanie z przeszłością były większe w krajach „drugiego szeregu”.

Koncentrując się na diadzie O–EK można wyróżnić trzy sytuacje:

1. Pod nieobecność O partia komunistyczna miała możliwość przejęcia inicjatywy w przebudowie ustrojowej, przekształcając się w partię reformy. Możliwe były przy tym dwie sytuacje: partia komunistyczna uprawomocnia się przez przejęcie haseł nacjonalistycznych lub przez nazwanie się „socjaldemokracją – każdy z wyborów miał inne konsekwencje. Partia komunistyczna przekształcała się w partię reformy w warunkach zmiany ekipy w ramach EK; opcji nacjonalistycznej sprzyjało zaś utrzymanie się przy rządach starej ekipy. Pierwsza sytuacja rodzi ustrój autorytarny, druga – autokrację lub czysty despotyzm.

2. Kiedy względnie zinstytucjonalizowana opozycja istniała przed zmianą ustrojową (Polska i Węgry), przebieg transformacji i skład nowej elity władzy zależał od natury wcześniejszych ustaleń, niekoniecznie jawnych, oraz od gotowości O do respektowania ich, gdy wiedza o akceptowanych przez Moskwę granicach zmiany była już dostępna¹⁶.

3. Rozkład komunizmu prowadzi do upadku narzuconej z zewnątrz, w przeważającej części narodowo obcej elity (np. Rosjanie w Estonii czy na Łotwie) i względnie spontanicznego wyłonienia się lokalnej elity, która przejmuje władzę w kraju. Tu jednak opóźnienie w stosunku do byłych krajów satelickich liczyło się już w latach i było efektem ubocznym konfliktu w samym sercu imperium.

¹⁶ Zauważmy jednak, że wiedza ta była większa na Węgrzech niż w Polsce ze względu na paromiesięczne opóźnienie tego kraju wobec polskich przemian.

Powyższa kategoryzacja nie wyczerpuje wszystkich możliwości, ale obejmuje wystarczający zakres realnych procesów, by wykorzystać ją do celów teoretycznej dyskusji. Na jej podstawie możemy wyróżnić trzy ścieżki rozpadu ustroju komunistycznego.

Ścieżka 1: Z przyjęcia przez partię komunistyczną *opcji nacjonalistycznej* (Serbia, Chorwacja) wynika też orientacja wewnętrzna. W krótkiej perspektywie czasu opcja ta może umożliwić utrzymanie się przy władzy, ale w dłuższej musi wywołać trudności w polityce zagranicznej i gospodarce, niekorzystnie wpływając na poziom inwestycji zagranicznych i pozycję kraju w handlu zagranicznym. Te niekorzystne efekty może złagodzić jedynie posiadanie bogactw naturalnych. Państwa pozbawione takich zasobów staną wcześniej czy później wobec konieczności zmiany strategii. Przyjęcie z kolei *opcji socjaldemokratycznej* (Bułgaria, Rumunia) wraz z hasłem „trzeciej drogi” (między komunizmem a kapitalizmem) kłóci się z wymogami globalnego otoczenia gospodarczego, chyba że kraj posiada zasoby naturalne, które zapewnią mu dopływ kapitału niezależnie od prowadzonej polityki gospodarczej¹⁷. W obu przypadkach obserwujemy przewagę stopniowych zmian polityczno-gospodarczych, tj. spowolnione tempo likwidacji instytucji komunistycznych i wysoki poziom korupcji. Mimo że we wszystkich państwach pokomunistycznych odbywały się względnie demokratyczne wybory władz, pasywność elektoratu w przypadku *Ścieżki 1* spowodowała brak wymiany starej, komunistycznej elity władzy przez „nowych ludzi”, choćby dlatego, że nowych ludzi nie było.

Większość państw pokomunistycznych przeszła przez *Ścieżkę 1* rozstania się z tym ustrojem. W Bułgarii opozycja była zbyt słaba i niekompetentna, by samodzielnie odsunąć komunistów od władzy; podobnie w Rumunii, gdzie reżim Ceausescu upadł w wyniku wewnętrznego zamachu stanu¹⁸. W byłych republikach ZSRR, z wyjątkiem krajów bałtyckich, dynamikę rozpadu ustrojowego wyznaczały wydarzenia zachodzące w RFSR i walka o władzę między Jelcynem a Gorbaczowem, która doprowadziła do rozwiązania Federacji w grudniu 1991 r. Objęcie przez Słobodana Miloševića urzędu prezydenta Serbii i jego polityka narzucenia serbskiej dominacji pozostałym republikom Jugosławii, a później program budowy Wielkiej Serbii, doprowadziły do szeregu wojen i ostatecznego rozpadu federacji¹⁹. Państwa, które powstały na gruzach Jugosławii, przyjęły odmienne drogi rozwojowe. Słowenia zdołała skutecznie obronić się przed krótkotrwałą agresją armii Jugosłowiańskiej i szybko przekształciła się w stabilną demokrację parlamentarną. Chorwacja, podobnie jak pozostałe państwa powstałe po rozpadzie Jugosławii, ewoluowała w kierunku autorytarnego reżimu prezydenckiego. W miarę jak przywódcy poszczególnych krajów pojugosłowiańskich schodzili ze sceny, kraje te odchodziły od rozwiązań autorytarnych i zbliżały się do demokracji parlamentarnej.

¹⁷ Zob. A. Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów: Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*, ISP PAN i TRIO, Warszawa 2004.

¹⁸ Zob. V. Tismaneanu, *The Great Shock at the End of a Short Century: Ion Iliescu in Dialogue with Vladimir Tismaneanu*, Columbia University Press, New York 2004.

¹⁹ Zob. G. Stokes, *The Walls Came Tumbling Down. The Collapse of Communism in Eastern Europe*, Oxford University Press, New York 1993.

Ścieżka 2: Ewolucja ustroju politycznego w krajach, gdzie Opozycja negocjowała zmianę ustrojową z Establishmentem Komunistycznym, zależała od jej gotowości do odrzucenia przyjętych wcześniej oraz w trakcie negocjacji zobowiązań i samodzielnego przyjęcia odpowiedzialności za losy kraju. Jeżeli opozycja (lub jej najbardziej wpływowe kręgi) nie jest gotowa do podjęcia takiej decyzji, wchodzi ona *de facto* w układ nieformalnego podziału władzy z elitą starego ustroju. Niejawne porozumienia pozbawiają proces politycznej przemiany przejrzystości, prowadząc do wyobcowania instytucji rządów w społeczeństwie. Częste powtarzanie w 1990 r. przez środowisko związane z rządem Mazowieckiego, że *pacta sunt servanda*, a także dążenie Lecha Wałęsy do „wzmocnienia lewej nogi” są przykładami tej postawy. Tu bodaj leży różnica między Węgrami a Polską. W obu przypadkach ze względu na uprzednie porozumienia z władzami komunistycznymi, a także na niepewność co do intencji Moskwy, przywódcy Opozycji byli skłonni do ustępstw, które zaowocowały podziałem stanowisk rządowych między O i EK. Na Węgrzech jednak Opozycja była bardziej skłonna uwolnić się od zobowiązań, kiedy sytuacja wyjaśniła się na tyle, że nie przedstawiało to większego ryzyka, podczas gdy kolejne rządy w Polsce na ogół respektowały przyjęte porozumienia. Doprowadziło to do komplikacji w relacjach między nową klasą polityczną, w której dawna Opozycja znalazła się razem z Establishmentem Komunistycznym, a Społeczeństwem i utrudniło proces przemian ustrojowych. Partie pokomunistyczne uzyskały dzięki temu czas, by zreorganizować się i przebudować swój wizerunek. Umożliwiło im to, już w 1993 r., powrót do rządów. Fakt ten nie wpłynął jednak w sposób znaczący na trajektorię przebudowy ustrojowej. Powrót byłych komunistów do rządu wykazał, że społeczeństwo w końcu zaakceptowało miękkie stanowisko zajęte przez wpływową część kierownictwa Opozycji w kwestii komunistycznej przeszłości.

Ścieżka 3: Zastąpienie w całości EK przez uformowaną *ad hoc* polityczną Opozycję, choć wywodziła się ona z różnych stowarzyszeń społeczno-kulturalnych, spowodowało radykalne zerwanie z przeszłością. Dotyczyło to w szczególności Estonii i Łotwy, gdzie czynniki związane z odrębnością kulturalną i dziedzictwem historycznym oraz wewnętrznym (problem mniejszości) i zewnętrznym zagrożeniem ze strony Rosji. Zmusiło to klasę polityczną do ograniczenia praw obywatelskich mniejszości rosyjskiej, która w innych warunkach mogłaby być łatwo wykorzystana w roli piątej kolumny, oraz poszukiwania mocnego wsparcia ze strony Społeczeństwa mającego swe źródło w odbudowie świadomości narodowej i szerokim uczestnictwie w życiu publicznym. Z drugiej strony kraje te musiały dążyć do stworzenia systemu aliansów międzynarodowych dla obrony się przed presją ze strony sąsiada. Obrona ta wymagała znacznej determinacji i uporu, by przetrwać rosyjskie ograniczenia w dostawach energii w trakcie dwóch kolejnych zim. Stabilność polityczna i sukces gospodarczy były najlepszą drogą do osiągnięcia tych celów.

Przypadek Czechosłowacji nie poddaje się łatwej kategoryzacji, ponieważ po Wiośnie Praskiej w 1968 r. ustrój komunistyczny odzyskał tam stabilność²⁰.

²⁰ Analizę różnic w stosunku między społeczeństwem a komunistycznym państwem w Czechosłowacji, na Węgrzech i w Polsce znaleźć można w pracach Antoniego Kamińskiego (*An Institutional*

Niezależnie od tego, wola zerwania z przeszłością w trakcie „aksamitnej rewolucji” była, przynajmniej na terenie Czech, bardzo silna, co wskazuje na niską skuteczność komunistycznej penetracji ideologicznej w tym kraju po inwazji Paktu Warszawskiego – pod fasadą komunistycznego państwa rosła gotowość społeczeństwa do zmiany. Czesi wykazali więc większą wolę odsunięcia komunistów od władzy, gdy tylko nadażyła się ku temu okazja. Pod tym względem przypominali kraje *Ścieżki 3*. Z drugiej strony w początkowym okresie ich podejście do reform cechowała ostrożność i stopniowość, co przypominało raczej przypadek państw należących do *Ścieżki 1*. Z kolei Słowacy aż do 1998 r. wykazywali większą tolerancję dla komunistycznego dziedzictwa, akceptując autorytaryzm rządów Vladimira Mečiar i jego Ruchu Demokratycznej Słowacji. Upodobniało to ten kraj do *Ścieżki 1* wychodzenia z komunizmu. Dopiero groźba utraty szansy na członkostwo w UE wywołała zdecydowaną zmianę kursu w kierunku demokratyzacji i głębokich zmian gospodarczych, czyniąc ze Słowacji jednego z pionierów reform. Potwierdza to, że zmiana ścieżki jest możliwa²¹.

Ścieżkę 1 charakteryzuje dominacja nacjonalizmu partykularystycznego, co przejawia się w projekcie ustrojowym, który daje absolutną przewagę elitom władzy. *Ścieżki 2* i *3* stworzyły warunki do szybkiej konsolidacji ustroju demokratycznego, gdy zmiana ustrojowa w krajach, gdzie za główny powód jej przeprowadzenia uznano, że trwanie przy starym ustroju musiałoby doprowadzić do ekonomicznej i społecznej katastrofy, doprowadziły do odmiennych, choć zmiennych w czasie rezultatów. Wydaje się jednak, że *Ścieżka 3* stwarza lepsze warunki dla umocnienia się holistycznej formy nacjonalizmu niż *Ścieżka 2*. Zwróćmy przede wszystkim uwagę na odmienną w sytuacji byłych republik ZSRR (poza bałtyckimi) i Jugosławii (poza Słowenią i w ostatnich latach Chorwacją) a Bułgarią i Rumunią. W przypadku ostatnich dwóch krajów, a także Chorwacji, presja sytuacji gospodarczej i realistyczne nadzieje na członkostwo w UE doprowadziły do zmiany trajektorii przejścia ustrojowego. Wskazuje to na znaczenie czynnika geopolitycznego dla kierunku i intensywności przemian ustrojowych.

Analiza wyróżnionych powyżej sposobów wyjścia z ustroju komunistycznego wskazuje, że zmienna, która determinuje siłę Opozycji, jest kondycja Społeczeństwa. Ta zaś zależy przede wszystkim od źródeł narodowej tożsamości: od tego, czy jest ona związana z tradycją łacińską czy bizantyjską. Inne czynniki są pochodną tej dychotomii i określają miejsce doświadczenia komunistycznego w kontekście świadomości narodowej oraz intensywność występowania wartości i norm związanych zazwyczaj z pojęciem tożsamości narodowej. Wynika stąd zdolność społeczeństwa do utrzymania względnie niezależnych od państwa ośrodków władzy (np. instytucje religijne), tworzenia względnie autonomicznych stowarzyszeń i pielęgnowania symboli narodowych. Nie dziwi, że

Theory of Communist Regimes: Design, Function, and Breakdown, ICS Press, San Francisco 1992, rozdział 12; *Coercion, Corruption and Reform: State and Society in the Soviet-Type Socialist Regime*, „The Journal of Theoretical Politics” I, 1989, nr 1); zob. także G. Ekiert, *The State Against Society. Political Crises and Their Aftermath in East Central Europe*, PUP, Princeton 1996.

²¹ Zob. B. Javorcik, B. Kamiński, *The ‘EU Factor’ and Slovakia’s Globalization: The Role of Foreign Direct Investment*, „Czech Review of Economics and Finance” 54, 2004, nr 9-10.

społeczeństwa o najsilniejszej woli do zerwania z komunizmem przejawiały większą skłonność do przyjęcia radykalnego podejścia do przebudowy gospodarki (terapia szokowa). Zauważmy jednak, że w czasie następnych etapów zmian ustrojowych to nowe instytucje i polityka kolejnych rządów zaczynają kształtować kulturę życia publicznego: wektor zależności ulec może wtedy odwróceniu.

V. KRYTYCZNE WYBORY EKONOMICZNE I ICH WPŁYW NA POLITYCZNĄ TRAJEKTORIĘ ZMIAN

Intuicyjnie wskazać można na dwa rodzaje krytycznych decyzji, które wpłynęły na przebieg transformacji pokomunistycznych. Jedne dotyczyły wyboru przejścia od – by użyć pojęć wprowadzonych przez Janosa Kornai – gospodarki ograniczonej przez podaż do gospodarki ograniczonej przez popyt²²; drugi – wyboru podejścia do reform „drugiej generacji”, obejmujących prywatyzację przedsiębiorstw państwowych oraz tworzenie podstaw instytucjonalnych gospodarki rynkowej. Pierwszy wybór poprzedzał z natury rzeczy drugi, jako że trzeba było go dokonać na samym początku przejścia ustrojowego, podczas gdy drugi wymagał większego zaangażowania czasu, wyobraźni i zasobów administracyjnych państwa. Jednak pierwszy wybór ograniczał zakres dostępnych polityk drugiej generacji.

Konieczność wyboru podejścia do reform pierwszej generacji – tj. uwolnienie cen, zniesienie bezpośredniej kontroli państwa nad handlem zagranicznym i wprowadzenie twardych ograniczeń budżetowych – wprowadziła państwa pokomunistyczne na dwie różne trajektorie o odmiennej dynamice polityczno-gospodarczej²³. Pierwsza trajektoria wiązała się z usunięciem za jednym pociągnięciem pióra administracyjnej kontroli państwa nad cenami i zastąpienie jej przez mechanizm cen rynkowych; jej alternatywą była strategia zmian cząstkowych, krok po kroku. Ryzyko związane z pierwszą metodą, z ówczesnej perspektywy, polegało na trudnych do przewidzenia efektach ubocznych, jakie gwałtowna, żywiołowa, wszechogarniająca zmiana musiała za sobą pociągnąć. Nieuniknionym kosztem związanym z drugą trajektorią było umożliwienie strategicznie ulokowanym przedstawicielom Establishmentu Komunistycznego uzyskanie renty w postaci nieuzasadnionych korzyści i przywilejów. Uniknięcia tego zagrożenia nie zapewniła nawet terapia szokowa. Kraje, które od razu przyjęły pierwszą trajektorię, wcześniej wyszły z recesji transformacyjnej oraz uniknęły podwójnej pułapki spadku dochodu narodowego przy wzroście nierówności dochodów.

Interesujące, że przedstawiony wyżej wybór nie był przedmiotem dyskusji w krajach, które musiały go dokonać, chociaż z dzisiejszej perspektywy można

²² J. Kornai, *Niedobór w gospodarce*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1985; idem, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1992.

²³ Polskie omówienie zachodnich dyskusji na temat tego wyboru znaleźć można w pracy Witolda Morawskiego, *Zmiana instytucjonalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

powiedzieć, że w istocie wybór nie istniał²⁴. Do najzagorzalszych zwolenników podejścia radykalnego w dyskusjach, jakie toczono w specjalistycznej literaturze za granicą, należeli Lipton i Sachs²⁵, najgorętszymi zwolennikami zmiany stopniowej – Murell i Poznański²⁶. Adwokaci zmiany stopniowej nie docenili ograniczonej zdolności państw przechodzących przemianę ustrojową do zarządzania procesami na styku sektora prywatnego i publicznego, nie dostrzegli zakłóceń w relacjach ekonomicznych, jakie musiała spowodować częściowa liberalizacja cen. Pominęli też czynnik „tarcia” (*friction*) związanego ze zniekształceniami politycznymi, wywołanymi przez naciski pokomunistycznych grup interesu, który zrodził poważne konsekwencje gospodarcze ujawniające się w trakcie przebudowy instytucji.

Radykalnej zmianie sprzyjała głębia zagrożeń gospodarczych i politycznych oraz determinacja społeczeństwa, by zerwać więzy łączące je z komunistyczną przeszłością. Stojąc wobec rosnącej inflacji i braków na rynku, Polska wkroczyła wraz z „programem Balcerowicza” w okres, który on sam nazwał „polityką wyjątkową”, akceptując tym samym twarde środki stabilizacji gospodarczej. Inaczej było na Węgrzech, gdzie wewnętrzna sytuacja makroekonomiczna znalazła się już wcześniej pod kontrolą rządu, a ceny były zliberalizowane jeszcze przed upadkiem komunizmu. Tu nadzwyczajne środki były mniej potrzebne.

Przyjęcie radykalnego podejścia okazało się nadzwyczaj korzystne. Po pierwsze, otworzyło to uprzednio zamknięte gospodarki na konkurencję importu, a niedoszacowane kursy wymiany pozwalały utrzymać import pod kontrolą. Po drugie, podejście radykalne uwolniło administrację państwa od ciężaru zarządzania w skali mikroekonomicznej, pozwalając skupić się na podstawowych problemach gospodarki. Po trzecie, uwolniło energię przedsiębiorczą i przekierowało ją z gry o rentę polityczną na nowe przedsięwzięcia gospodarcze. Na koniec, nałożyło na gospodarkę znacznie niższe koszty związane z przedłużającą się recesją: kraje, które przyjęły podejście radykalne, wcześniej weszły na ścieżkę wzrostu gospodarki.

Natomiast gradualizm stworzył ogromne możliwości osiągnięcia renty politycznej i nieuczciwych dochodów²⁷. Podejście to „zamknęło” gospodarkę

²⁴ Dotyczyło to nie tylko reform pierwszej generacji. Łatwo zgodzić się z uwagą Piotra Kozarzewskiego, że „w sferze polityki prywatyzacyjnej fundamentalne znaczenie ma opracowanie spójnej długofalowej koncepcji prywatyzacji – zawierającej jasno postawione cele, zadania i sposoby realizacji oraz wyznaczającej miejsce prywatyzacji w całości kształcie reform systemowych. Trzeba przyznać, że większość krajów, w tym Polska, takiej koncepcji nie posiadała, co miało wpływ na to, że prywatyzacja przybierała niekonsekwentny i często chaotyczny charakter, nie pozwalało osiągnąć jej podstawowych celów i powodowało skutki uboczne w postaci narastania dysfunkcji władzy i występowania rozmaitych nadużyć” (*Prywatyzacja w krajach pokomunistycznych*, ISP PAN, Warszawa 2006, s. 215).

²⁵ D. Lipton, J. Sachs, *Creating a Market Economy in Eastern Europe*, „Brookings Papers on Economic Activity”, Washington D.C. 1990.

²⁶ P. Murrell, *What is Shock Therapy? What Did It Do in Poland and Russia?*, „Post-Soviet Affairs” 9, 1993, nr 2; K. Poznański, *Market Alternative to State Activism in Restoring the Capitalist Economy*, „Economics of Planning” 1992, nr 25. Wnikliwą analizę argumentacji za i przeciw terapii szokowej znaleźć można w: J. Brada, *The Transformation from Communism to Capitalism: How Far? How Fast?*, „Post-Soviet Affairs” 9, 1993, nr 2, który zresztą należy do zwolenników tego podejścia.

²⁷ Zob. J. Hellman, *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transition*, „World Politics” 50, 1998, nr 2, s. 203-234.

w stanie „złej” równowagi, która gwarantowała łupy strategicznie ulokowanym w strukturach władzy i wpływu grupom kosztem interesów reszty społeczeństwa. Rozwiązania systemowe, umożliwiające wpływowym kręgom polityczno-gospodarczym osiągnięcie renty politycznej, mają dwa skutki. Po pierwsze, materialnie korzystniej jest angażować przedsiębiorczość, czas i inteligencję w układy polityczne niż w konkurencję rynkową i w produkcję, co jednak negatywnie wpływa na rozwój gospodarki. Po drugie, umacnianie się nieformalnych układów na styku polityki i gospodarki powołuje do życia potężne grupy, których interesy są ściśle związane ze słabością instytucji zapewniających przejrzystość procesów decyzyjnych i wymuszającą odpowiedzialność za podejmowane decyzje. W sferze gospodarczej instytucją taką jest rynek; w politycznej – właściwie zaprojektowana i dobrze funkcjonująca instytucja demokratycznej reprezentacji oraz wymiar sprawiedliwości. Grupy korzystające z renty politycznej, którą zapewnił gradualizm reform, popierały więc z natury rzeczy pozornie demokratyczne i liberalne rozwiązania ustrojowe, ale *de facto* mające skutki przeciwne: gwarantowały im trwałość korzyści²⁸. Jednym słowem, błędy przy wyborze drogi reformy pierwszej generacji mają negatywne skutki na realizację reform drugiej generacji.

Powstanie takich układów nie mogło pozostać bez wpływu na kształtowanie instytucji politycznych i gospodarczych we wszystkich następnym etapach. Stwierdziliśmy na początku, że najważniejszym elementem reformy gospodarczej drugiej generacji była prywatyzacja. Kręgi, które najbardziej na niej skorzystały, umocniwszy swe wpływy w przestrzeni między sektorem publicznym a rynkowym, mogły teraz je wykorzystać, by blokować próby usunięcia monopoli rynkowych i ciągnąć dalsze korzyści z przekształceń własnościowych.

Jeżeli wziąć pod uwagę często dyskusowany w ekonomii i naukach o zarządzaniu model „pryncypała i agenta” (*principal-agent*), dotyczący kontroli nad spółkami akcyjnymi o rozproszonej własności, zaprojektowanie i realizacja polityki prywatyzacji wielkich zakładów pracy wymagała znaczącego wysiłku. Powinien on dotyczyć budowy sprawnej administracji i prawnych mechanizmów kontroli jej działania. Ten problem jednak rzadko, jeśli w ogóle, dostrzeżegano.

Sposoby prywatyzacji majątku państwa obejmują 1) prywatyzację menedżersko-pracowniczą, 2) powszechną prywatyzację przez rozdawnictwo tytułów własności (bonów) między wszystkich dorosłych członków społeczeństwa; 3) indywidualną sprzedaż przedsiębiorstw zagranicznym 3a) lub krajowym 3b) inwestorom połączoną z ofertą akcyjną. Pokomunistyczne rządy realizowały z reguły strategię mieszaną, w której znalazły się wszystkie wymienione wyżej metody. Dało to z punktu widzenia skuteczności restrukturalizacji gospodarki (szybkość i jakość restrukturalizacji przedsiębiorstw) bardzo różne wyniki, choć wiele wskazuje na to, że sprzedaż strategicznym inwestorom zagranicznym 3a)

²⁸ Dla przykładu, wycofanie się Bułgarii z liberalizacji cen i wstrzymanie przez ten kraj reform ekonomicznych w latach 1994-1996, podjęte pod pozorem populistycznych haseł, umożliwiło rządzącej klicie osiągnięcie znacznych zysków poprzez transfer środków budżetowych w formie renty politycznej. Głęboki kryzys gospodarczo-polityczny, jaki stał się tego następstwem, doprowadził do ponownego podjęcia reform przez następną rząd. Podobna sytuacja miała miejsce w Rumunii.

stanowiła najlepsze rozwiązanie²⁹. Również z punktu widzenia jakości rządów implikacje wyboru metod prywatyzacji były bardzo różne. Metoda „3”, która przeważała w przypadku prywatyzacji węgierskiej okazała się najmniej korupcyjną, co utrudniało pojawienie się kliki oligarchów zawdzięczających majątki kontaktom politycznym, wiążącym swe interesy z ustawianiem przetargów, handlem wpływami politycznymi i specyficznym lobbyngiem³⁰.

Ogólnie rzecz biorąc, większości krajów Europy Środkowej, które zastosowały podejście radykalne, udało się uniknąć na tym etapie masowego przejmowania majątku publicznego drogą oszustwa. Inaczej rzecz wyglądała na obszarze WNP, gdzie gospodarka została w pełni zawłaszczona przez układy oligarchiczne, silnie osadzone w Establishmencie Komunistycznym. Mimo że szybko rosnąca inflacja i przeciągająca się recesja zmusiła w połowie lat 90. zwolenników stopniowania zmian pierwszej generacji do pójscia drogą reformatorów środkowoeuropejskich, szkoda została już wyrządzona. Efektem tego są olbrzymie dysproporcje majątkowe i zawłaszczenie państwa przez układy polityczno-biznesowe, często powiązane ze środowiskami przestępczymi³¹.

Różnice w wyborze reform pierwszej generacji znalazły, jak to wynika z oceny Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, odbicie w tempie przemian instytucjonalnych w gospodarce nowych członków UE (UE-8) i krajów WNP (wykres 1). Poziom przemian gospodarczych, który pierwsza grupa krajów osiągnęła w 1991 r., kraje WNP osiągnęły dopiero cztery lata później, gdy większość z nich, poza Białorusią i Uzbekistanem, zmuszona była porzucić metodę zmiany stopniowej.

Dane przedstawione na wykresie potwierdzają obserwację, że gradualizm w podejściu do reform pierwszej generacji nie tylko pobudził energię w walce o rentę polityczną oraz napędził korupcję, ale też opóźnił realizację reform drugiej generacji, czyli zmian strukturalnych związanych z tworzeniem przejrzystych zasad regulujących relacje na styku sektora prywatnego i publicznego oraz instytucji wspierających konkurencję na rynku. Mediana poziomu zmian w gospodarkach CIS osiągnęła w 2004 r., w ocenie EBOR, poziom niższy od tego, jaki kraje UE-8 osiągnęły w 1993 r.

Obraz, jaki wyłania się z powyższej analizy, można podsumować następująco: kraje, które przyjęły metodę stopniowania lub wycofały się w pół

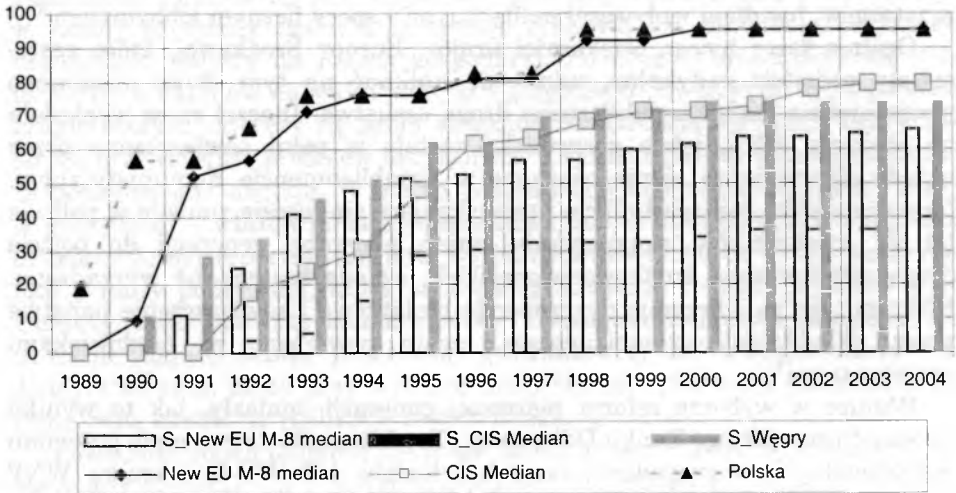
²⁹ Wyraźnie wskazują na to badania Simeona Djankova i Petera Murrella, *Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey*, World Bank, Washington, D.C., 2000.

³⁰ Najmniej fortunnym okazało się rozwiązanie rosyjskie, w którym najpierw zastosowano metodę powszechnej prywatyzacji 2), a następnie metodę „pożyczki za udziały”, która jest odmianą sprzedaży firm inwestorom krajowym 3b). Tu udział został ograniczony do grupy oligarchów wspierających finansowo reelekcją Borysa Jelcyna; por. M. Goldman, *Putin and the Oligarchs*, „Foreign Affairs” 2004, November/December.

³¹ Pewne elementy tego pojawiły się w Polsce, szczególnie w czasie rządów SLD w latach 2001-2005. Jednym z wielu przykładów jest sprawa gangu starachowickiego oraz powiązanych z nim Jagieli, Długosza i Sobotki, a także fakt ulaskawienia tego ostatniego przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. Również informacje, które przedostały się do opinii publicznej na temat działań wokół Orłenu i prób przekazania Rosjanom kontroli nad tą firmą, wyraźnie wskazują na pewne podobieństwa, chociaż skala jest nieco inna.

Wykres 1

Postęp reform pierwszej i drugiej generacji w krajach UE-8, Polsce, na Węgrzech oraz w krajach WNP w latach 1990-2004



Uwaga: zagregowany wskaźnik postępu w reformach drugiej generacji EBOR jest średnią ocen na skali od 1 (brak liberalizacji) a 4,5 (liberalizacja na poziomie w pełni rozwiniętej gospodarki rynkowej) dotyczących restrukturalizacji rządów i przedsiębiorstw, polityki w zakresie konkurencji, reformy banków i uwolnienia stóp procentowych, rynków papierów wartościowych i niebankowych instytucji finansowych oraz prywatyzacji wielkich przedsiębiorstw.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z „Annual Transition Reports” EBOR.

drogi z podejścia radykalnego, wpadły w systemową pułapkę renty politycznej. Reformy cząstkowe przyniosły korupcję i niską jakość rządów. Najpotężniejsi beneficjenci niepełnej liberalizacji w pierwszej fazie zmiany skutecznie zablokowali dalszy postęp demokratyzacji i liberalizacji gospodarki. Systemy polityczno-gospodarcze „zostały zamknięte” w stanie „niezdrowego” ekwilibrium. Jedynie jednoczesne wystąpienie kryzysu gospodarczego i politycznego otwierało drogę do zmiany ścieżki. Przykładem jest Bułgaria i Rumunia, a także – być może – Gruzja i Ukraina.

Trzeba jednak zaznaczyć, że radykalne podejście do reform pierwszej generacji nie gwarantuje automatycznie gładkiego przejścia do reform drugiej generacji i nie zapewnia im wysokiej jakości, co najwyżej ułatwia ograniczenie korupcji, zmniejsza motywację do poszukiwania renty politycznej. Przykład najbardziej dojrzałych krajów liberalnej demokracji pokazuje, że korupcja i renta polityczna są plagą, którą można poważnie ograniczyć, ale której w pełni pozbyć się nie sposób.

Poza omawianymi wyżej reformami, które dotyczą bezpośrednio, choć nie jedynie, gospodarki, warto wskazać szereg innych zmian strukturalnych wpływających na rozwój gospodarczy. Należą do nich decentralizacja państwa

i reforma finansów publicznych; stworzenie mocnych podstaw podatkowych dla działania samorządu lokalnego, co pozwoliło stworzyć w Polsce początków lat 90. przyjazny klimat dla przedsiębiorstw³². Świadomość, że władze lokalne będą aktywnie uczestniczyć w przychodach podatkowych od osób fizycznych i prawnych, stanowiła zachętę do angażowania się w inwestycje infrastrukturalne, a także skłaniała do usuwania przeszkód w przedsiębiorczości prywatnej. Kontrastuje to silnie ze sposobem funkcjonowania władz lokalnych w krajach WNP, a także w szeregu krajów środkowoeuropejskich, gdzie władze lokalne były całkowicie uzależnione od finansowania przez centrum.

VI. WYBORY KONSTITUCYJNE: RODZAJE RZĄDU I SYSTEMÓW WYBORCZYCH

Proces polityczno-gospodarczych przemian ustrojowych został poprzedzony głęboką zmianą ustrojową dopuszczającą konkurencję między partiami o głosy wyborców; następnie kierowały nim nowe rządy. Był to więc proces o charakterze politycznym z konsekwencjami dla porządku gospodarczego. Jego celem była przebudowa struktur polityczno-gospodarczych. O ile w pierwszej fazie zmian uwaga skupiała się głównie na polityce gospodarczej, a w mniejszym stopniu dotyczyła instytucji, o tyle w drugiej fazie proporcje były odmierne – była ona przede wszystkim rewolucją instytucjonalną. Jeżeli tak, to należy naszą wstępną hipotezę o zależności od ścieżki rozszerzyć na całokształt zmian instytucjonalnych: *zmiany konstytucyjne, zainicjowane na początku transformacji, wyznaczają logikę dalszej ewolucji systemu polityczno-gospodarczego.*

Ogólnie przyjmuje się w naukach politycznych, że najważniejsze dla projektu państwa są dwa rozstrzygnięcia konstytucyjne: wybór rodzaju rządu oraz wybór systemu wyborczego. Przyjrzymy się obu rozstrzygnięciom, biorąc za kryterium oceny stabilność systemu politycznego, skuteczność rządów oraz stopień demokratycznej kontroli, czyli zdolność społeczeństwa do rozliczania polityków z ich działalności (*accountability*).

Początkom pokomunistycznych zmian ustrojowych towarzyszyły dwie debaty toczone na łamach światowych pism naukowych. Pierwszą sprowokowała krytyka rządów prezydenckich³³ Juana Linza i Alfreda Stepana³⁴. Drugą otworzyły publikacje Arenda Lijpharta, który zachęcał kraje pokomunistyczne do przyjęcia ordynacji proporcjonalnej, jako zasady wyboru reprezentacji

³² Zob. J. F. Hicks, B. Kamiński, *Local Government Reform and Transition from Communism: The Case of Poland*, „Journal of Developing Societies” XI, 1995, nr 1, s. 1-20.

³³ Pojęcie „rządy prezydenckie” opisuje sytuację, w której: a) prezydenta wybiera się w wyborach powszechnych na b) określony czas i określoną liczbę kadencji, c) pozostawia mu się konstytucyjną swobodę w obsadzie rządu – S. Mainwaring, M. S. Shugart, *Juan Linz, Presidentialism, and Democracy*, „Comparative Politics” 1997, July.

³⁴ J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, w: A. Lijphart (red.), *Parliamentary vs. Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford-New York 1992; idem, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore-London 1996; Szersze omówienie tych kwestii przez autorów niniejszego artykułu: A. Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów...*

parlamentarnej³⁵. W obu wykorzystywano międzykrajowe analizy porównawcze ustrojów politycznych różnych państw i posługiwano się śmiałymi uogólnieniami. Ich bezpośredni wpływ na pokomunistyczne wybory konstytucyjne był co najwyżej marginalny. Jednym z powodów było to, że wyborom tym rzadko towarzyszyły dyskusje, które wyszłyby poza wąskie grono ich uczestników – polityków i ich sejmowych doradców – na ich kształt wpływały na ogół partykularne rachunki strat i korzyści oraz bieżące uwarunkowania polityczne³⁶. Niektóre kraje, dla podkreślenia ciągłości niepodległego bytu państwowego, wróciły lub nawiązały do konstytucji z okresu międzywojennego (Łotwa i Estonia, choć z poważnymi modyfikacjami), inne przyjęły nowe rozwiązania konstytucyjne. Atmosfery wielkiego eksperymentu ustrojowego zabrakło.

Warto jednak przyjrzeć się tym debatom, ponieważ dotyczą kluczowych kwestii teorii demokracji: stabilności rządów, odpowiedzialności, prawomocności, skuteczności, sprawiedliwości społecznej oraz praw mniejszości. Co więcej, koncentrowały się one na wadach i zaletach poszczególnych rozwiązań, a nie na partykularnej kalkulacji korzyści.

Linz i Stepan rozwinęli wcześniejsze zarzuty Linza wobec rządów prezydenckich: zbyt wielka przewaga władzy wykonawczej nad ustawodawczą, brak stabilności rządów oraz nadmierna sztywność. Przyczyną niestabilności jest nieunikniony konflikt prawomocności między urzędem prezydenta, obsadzonym w drodze wyborów powszechnych, a parlamentem. Ograniczenie pełnienia urzędu prezydenta do dwóch, a często – szczególnie w Ameryce Płd. – do jednej kadencji, stwarza motywację do gwałcenia ograniczeń konstytucyjnych. Ponadto, gdy prezydent i parlamentarna większość wywodzą się z różnych partii, może wystąpić tendencja do wzajemnego blokowania się, co powoduje paraliż rządów. Linz twierdził też, że cechująca rządy prezydenckie zasada „zwycięzca bierze całą pulę” pogłębia podziały społeczne, zwiększając niestabilność polityczną. Analizę teoretyczną autorzy wsparli wiedzą empiryczną pochodzącą głównie z Ameryki Płd., gdzie większość konstytucji wzorowała się, choć z pewnymi odstępstwami, na konstytucji Stanów Zjednoczonych.

Na problem pominięty przez Linza zwrócił uwagę Scott Mainwaring. Linz założył, że rządy prezydenckie dają większą przewagę władzy wykonawczej nad ustawodawczą niż rządy parlamentarne, a przecież pozycja premiera w Wielkiej Brytanii, gdzie partia u rządu kontroluje obie władze, jest potężniejsza niż pozycja prezydenta w USA, gdzie koncepcja rządów zbudowana została na zasadzie podziału władz. Mainwaring potwierdził, że paraliż egzekutywy zdarzał się w historii latynoamerykańskiego prezydenccjalizmu, ale wiązał ten

³⁵ A. Lijphart, *Constitutional Choices for New Democracies*, „Journal of Democracy” 1991, Winter; idem *Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland, 1989-1991*, „Sisyphus” VIII, 1992, nr 1.

³⁶ Uwaga ta, o ile wierzyć uczestnikom tych rozstrzygnięć, z pewnością odnosi się do sytuacji w Polsce. Zob. P. Winczorek, *Dobre państwo – spojrzenie prawnika*, w: W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2004; J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993; W. Osiatyński, *Kilka uwag na temat trybu uchwalania Konstytucji III Rzeczypospolitej*, w: M. Wyrzykowski (red.), *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1998.

fakt z ordynacją proporcjonalną w wyborach do parlamentu, co prowadziło do fragmentaryzacji systemu partyjnego. Dążenie do wzmocnienia parlamentu w warunkach współistnienia sfragmentaryzowanego systemu partyjnego z rządami prezydenckimi skutkuje skostnieniem władzy wykonawczej. Źródłem problemu jest więc wielość partii, a nie system prezydencki *per se*. W przypadkach gdy rządowi prezydenckim towarzyszył system dwupartyjny, groźba niestabilności nie wystąpiła³⁷.

Nadmierną sztywność rządów prezydenckich Linz przypisywał temu, że kandydaci na urząd muszą zawiązać wszystkie istotne sojusze koalicyjne przed wyborami, co krępuje swobodę działania w momencie objęcia urzędu. Pomijając już fakt, że nie inaczej jest w przypadku rządów parlamentarnych w warunkach systemu dwupartyjnego, gdyż każda z partii musi zawrzeć wszystkie istotne sojusze już w okresie przedwyborczym, na jeden jeszcze aspekt zwrócili uwagę Matthew Shugart i John Carey³⁸. Zauważyli mianowicie, że zawieranie koalicji w okresach przedwyborczych, które znajduje odbicie w programach partii i kandydatów, zwiększa przejrzystość rządów, a tym samym sprzyja rozliczalności (*accountability*) z pełnienia funkcji.

Doświadczenia państw pokomunistycznych mało wnoszą do sporów teoretycznych. Państwa środkowoeuropejskie przyjęły system rządów parlamentarnych lub ewentualnie półprezydenckich³⁹. Z drugiej strony, kraje należące do WNP przyjęły prezydencką lub półprezydencką formę rządów. Co charakterystyczne jednak, to brak jasnego podziału władz, a także mechanizmu kontroli i równowagi, który regulowałby stosunki między nimi. W konsekwencji rządowi prezydenckim w WNP bliżej jest z reguły do autorytarnej dyktatury lub autokracji niż do systemu liberalno-konstytucyjnego⁴⁰.

Drugą debatę otworzyły publikacje Arenda Lijpharta, w których zachęcał demokratyzujące się kraje pokomunistyczne do przyjęcia ordynacji proporcjonalnej,

³⁷ S. Mainwaring, *Presidentialism in Latin America*, w: A. Lijphart (red.) *Parliamentary...*, s. 114.

³⁸ *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge-New York 1992, s. 45.

³⁹ K. von Beyme (*Institutional Engineering and Transition to Democracy*, w: J. Zielonka (red.), op. cit. Na temat rządów półprezydenckich zob.: M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, „European Journal of Political Research” 8, 1980, June; G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*, New York University Press, New York 1994. W 2001 r. sklasyfikował jako półprezydenckie przypadki tak różne, jak rządy Polski, Litwy, Rosji, Białorusi, Chorwacji, Serbii i Czarnogóry, a jako parlamentarne – rządy Węgier, Czech, Słowacji, Bułgarii i Słowenii. Zauważył, że formalna zawartość konstytucji często mówi mało o rzeczywistym funkcjonowaniu państwa. My skłonni jesteśmy sklasyfikować Rosję, Białoruś, a także do niedawna Ukrainę, jako przypadki (szczególnego) prezydenjalizmu, Polskę zaś jako przypadek rządów półprezydenckich. Prezydenci są też wybierani w wyborach powszechnych w Słowacji, Bułgarii i Słowenii, co jest typowe raczej dla rządów półprezydenckich i prezydenckich. T. Rakowska-Harmstone (*Dynamics of Transition*, w: eadem, *New Europe: The Impact of the First Decade*, t. 1, ISP PAN, Warszawa 2005, s. 107, sklasyfikowała z kolei przypadki Bułgarii, Litwy i Polski, jako parlamentarno-prezydenckie, Mołdawii i Rumunii – prezydenckie, a pozostałe – parlamentarne. Zajmowała się ona jednak tylko Europą Środkowo-Wschodnią. Na ten temat zob. także M. Leonardo, *Constitutional Design and Problems of Implementation in Southern and Eastern Europe*, w: J. Zielonka (red.), op. cit., 2005, s. 107.

⁴⁰ Zauważmy, że w 2004 r. Ukraina zmieniła konstytucję, przechodząc od prezydenckiego systemu rządów do parlamentaryzmu. Przyczyną tego były obawy prezydenta Kuczmy i związanej z nim grupy oligarchów, że następny prezydent mógłby wykorzystać swą władzę przeciwko nim. Podobna zmiana dokonała się w Chorwacji po śmierci jej pierwszego prezydenta – Franjo Tudjmana.

jako sposobu wyboru reprezentacji parlamentarnej⁴¹. Twierdził, że zapewnia ona lepszą reprezentację interesów w parlamencie, a szczególnie interesów mniejszości; ułatwia dostęp do urzędów publicznych kobietom, koreluje pozytywnie z szeregiem wskaźników państwa dobrobytu oraz dobrze służy idei społecznej sprawiedliwości. Jego oponenti twierdzili z kolei, że systemy wyborcze mające za podstawę zasadę większości, a w szczególności system brytyjski („pierwszy na miecie”), przewyższają ordynację proporcjonalną pod względem łatwości rozliczenia polityków przez elektorat (*accountability*), stabilności i skuteczności rządów oraz większej zdolności do przeprowadzenia zmiany polityki⁴². Ułatwiają też zadanie wyborcom, którzy stają przed klarownym, dobrze zdefiniowanym wyborem, a program zwycięskiej partii staje się programem rządu. Przy ordynacji proporcjonalnej wyborcy decydują o tym, które partie wejdą do parlamentu; przy ordynacji większościowej – wybierają rząd. Zauważają też, że partie reprezentujące mniejszości mają interes w tym, by przeciwdziałać integrowaniu się swojego elektoratu w ramach społeczności, a zatem działają na rzecz dezintegracji społeczeństwa⁴³.

Nieco później Lijphart przyznał, że system większościowy zapewnia większą rozliczalność, choć jest mniej sprawiedliwy⁴⁴. Podsumowując tę debatę, Pipa Norris stwierdziła, że wybór między ordynacjami wyborczymi zależy od tego, czy większą wartość przyznać rozliczalności i skuteczności (większościowa) czy reprezentacji mniejszości i sprawiedliwości społecznej (proporcjonalna)⁴⁵.

Jedenaście spośród interesujących nas krajów optowało za systemem proporcjonalnym (Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Łotwa, Mołdawia, Polska, Rumunia, Serbia & Czarnogóra, Słowacja, Słowenia), osiem ma systemy mieszane (Albania, Armenia, Kazachstan, Litwa, Rosja, Tadżykistan, Ukraina i Węgry), siedem – większościowe (Azerbejdżan, Białoruś, Kirgistan, Macedonia, Mongolia, Uzbekistan, Turkmenistan)⁴⁶. Gdyby przyjąć konkluzję Norris i uznać, że twórcy konstytucji kierowali się w swych decyzjach wartościami uniwersalnymi, to Polska i kilka innych krajów, w tym Rosja, optowały za prawami mniejszości narodowych i sprawiedliwością społeczną, a Białoruś – za skutecznością oraz odpowiedzialnością i rozliczalnością rządów. Ponieważ teza ta wydaje się bezzasadna, wypada zastanowić się, jakie czynniki przesądziły o tych czy innych rozstrzygnięciach.

Powyzsza dyskusja miałyby wskazywać, że tych wyborów dokonano w sposób bezrefleksyjny: jedne państwa przejęły rozwiązania, które wprowadzono tam po pierwszej wojnie światowej, inne skupiły uwagę na instrumentach działających w większości państw Europy Zachodniej. Naszym zdaniem jednak,

⁴¹ Zob. przypis 33, a także: *Double-Checking the Evidence*, „Journal of Democracy” 1991, Summer.

⁴² G. Leydeyret, *The Problem with PR*, „Journal of Democracy” 1991, Summer; Q. L. Quade, *PR and Democratic Statecraft*, „Journal of Democracy” 1991, Summer; M. Pinto-Duschinsky, *How to Get Rid of a Bad Government*, „Times Literary Supplement” 1998, September.

⁴³ Temat ten omawiany szerzej w: A. Z. Kamiński, B. Kamiński, *Koncepcja rządów...*, s. 222-226.

⁴⁴ *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford University Press, Oxford 1994, s. 144.

⁴⁵ P. Norris, *Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems*, „International Political Science Review” 18, 1997, nr 3, s. 301.

⁴⁶ W 2006 r. Rosja odeszła od systemu proporcjonalno-większościowego, wprowadzając ordynację proporcjonalną.

w większości wypadków okolicznością rozstrzygającą były kalkulacje grup, które na początku zmian ustrojowych zajęły strategiczne pozycje. Każę nam to przyjąć, że wyjaśnienie przyczyn dokonanych wyborów wymaga rozważenia całego kompleksu czynników. Można więc przyjąć, że *o ile o procesach politycznych w ukształtowanych systemach ustrojowych decyduje walka o władzę i gra interesów, o tyle projektowanie ustroju, jeżeli ma przynieść konstruktywny skutek, wymaga wzniesienia się ponad bieżącą grę interesów, wymaga spojrzenia obywatelskiego*. Wtedy projektodawcy ustroju myślą w kategoriach budowy podstaw dla władzy z i ograniczenia czynników sprzyjających dominacji. Mamy z tym do czynienia, kiedy klasa polityczna widzi w przemianie ustrojowej szansę dla kraju, swoistą zbiorową przygodę. Tylko w tych warunkach możliwa jest autentyczna debata o instrumentach instytucjonalnych, najlepiej służących długofalowemu rozwojowi kraju. Kiedy jednak widzi ona w przemianie szansę wzbogacenia się lub zapewnienia sobie względnie trwałego dostępu do władzy i przywilejów, wtedy wybór padnie na instrumenty instytucjonalne, które w danych warunkach najlepiej posłużą osiągnięciu tych partykularnych celów. Buduje ona wtedy podstawy sprawowania władzy nad i stwarza korzystne warunki dla dominacji nad społeczeństwem. Skłania nas to do wysunięcia następujących hipotez:

1. System prezydencki był opcją preferowaną w przypadku transformacji kontrolowanych przez grupy związane z EK. Silna władza prezydencka przy słabej pozycji parlamentu i skorumpowanej władzy sądowniczej, tj. pod nieobecność mechanizmu kontroli i równowagi, stanowi najlepszą gwarancję obrony interesów EK i jednocześnie zachowanie pozorów demokracji⁴⁷. Tam, gdzie Opozycja była względnie silna, wybór padnie na parlamentarny typ rządów⁴⁸.

2. Podobnie o wyborze ordynacji wyborczej decydowały kalkulacje interesów partii politycznych: kiedy postkomuniści kontrolowali struktury terytorialne, opcją naturalną był system większościowy. Z kolei gdy silne są partie o proweniencji opozycyjnej, wybór padnie na reprezentację proporcjonalną, gdyż chroni ona polityków przed publicznym rozliczeniem, ułatwia manipulację głosami wyborców, sprzyjając w efekcie wyłączeniu społeczeństwa z życia politycznego. Rozwiązania mieszane były kompromisem między dwiema skrajnościami⁴⁹.

Na skłonność pokomunistycznych elit do przyjmowania partykularystycznej, oportunistycznej perspektywy przy projektowaniu instytucji ustrojowych trafnie zwrócił uwagę Jeremy Pope:

Wśród wylaniających się demokracji, nawet urzędnicy autentycznie poszukujący rozwiązań, nie zawsze stosowali się do podstawowych zasad demokracji. Przyjęcie tych zasad, z definicji,

⁴⁷ Na temat wpływu stanu wymiaru sprawiedliwości na funkcjonowanie mechanizmu kontroli i równowagi w warunkach prezydenjalizmu zob. J. E. Alt, D. D. Lassen, *Political and Judicial Check on Corruption: Evidence from American State Governments*, „Mimeo” 2005, August.

⁴⁸ Szczególny przypadek stanowi Polska, gdzie silna pozycja Lecha Wałęsy na początku przemian ustrojowych przesądziła o pojawieniu się rządów o charakterze półprezydenckim.

⁴⁹ Trzeba jednak zauważyć, że – jak to wykazał Marek Kamiński – oportunizm w manipulowaniu regułami wyborczymi co najmniej równie często przynosił manipulatorom straty, jak korzyści (*Do Parties Benefit from Electoral Manipulation? Electoral Laws and Heresthetics in Poland*, „Journal of Theoretical Politics” 14, 2002, nr 3, s. 325-359). Politykom zdarzają się błędy w kalkulacji, co dobitnie wykazała porażka rządu Silvio Berlusconi w wyborach w 2006 r.

skłaniałoby do podjęcia trzeźwej debaty publicznej, wrażliwości na społeczne oczekiwania obywateli, otwartości na sygnały płynące od społeczeństwa obywatelskiego przy wypracowywaniu rozwiązań. Zamiast tego, państwo niechętnie włączało społeczeństwo obywatelskie jako partnera. Niektóre rządy widziały w nim zaś rywala, z punktu widzenia władzy i wpływów, lub wykorzystania zewnętrznej pomocy, o której w przeszłości rozstrzygał wyłącznie rząd. Rządy te, ignorując społeczeństwo obywatelskie, zaniedbały stworzenia mechanizmów umożliwiających instytucjonalizację odpowiedzialności (*accountability*) oraz budowę publicznego zaufania⁵⁰.

VII. TEST PODSTAWOWYCH TWIERDZEŃ TEORETYCZNYCH

Szczegółowe omówienie przypadków konkretnych krajów wyszłoby znacznie poza ramy niniejszego artykułu. Zamiast tego posłużymy się dla weryfikacji naszych twierdzeń danymi zagregowanymi, pochodzącymi z różnych źródeł, które pozwolą ocenić postęp dokonany przez kraje pokomunistyczne w budowie liberalnej, opartej na rynku demokracji. Baza danych *Freedom House* dostarcza informacji określających ogólny poziom swobód: wolności ekonomicznej, wolności mediów itp.; rankingi *Transparency International* dają stosunkowo dobrą podstawę dla oceny jakości rządów, podczas gdy wskaźniki postępów w transformacji, publikowane co roku przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR), pozwalają ocenić stopień, w jakim poszczególne gospodarki pokomunistyczne zdołały zbliżyć się do rozwiązań przyjętych w wysoko rozwiniętych gospodarczo krajach świata.

Zwróćmy uwagę, że postęp w zakresie wolności politycznych oraz ekonomicznych idą ręką w rękę. Poziom wariacji jest stosunkowo niski w fazie reform pierwszej generacji, które dotyczą wprowadzenia twardych ograniczeń budżetowych, liberalizacji cen i handlu zagranicznego oraz małej prywatyzacji. Jest natomiast znaczący w dwóch wymiarach: reform drugiej generacji (zmian strukturalnych) oraz korupcji.

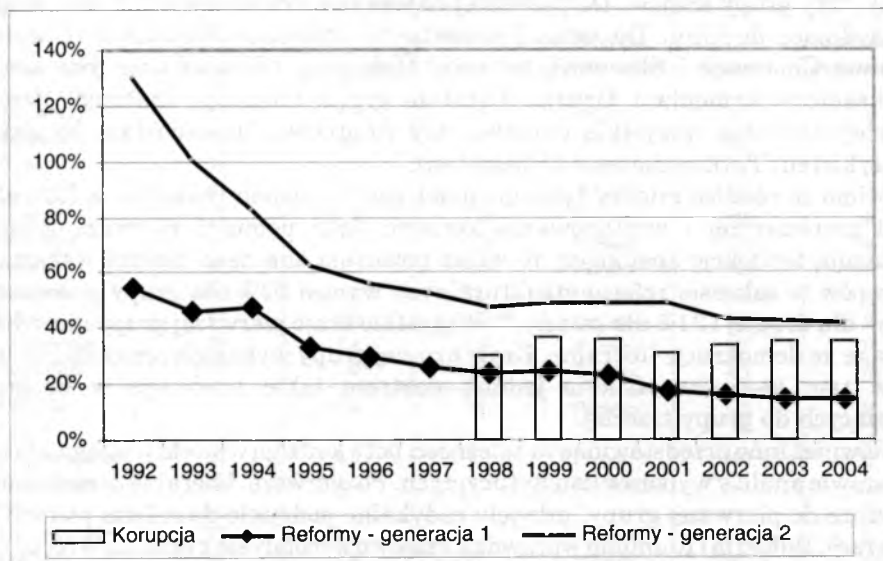
Pomimo ogólnego trendu przekształceń gospodarek pokomunistycznych w kierunku rynkowym, różnice trajektorii między poszczególnymi przypadkami są znaczące i można je wiązać ze sposobem wychodzenia z ustroju komunistycznego i przeprowadzenia reform pierwszej generacji. Przede wszystkim zauważmy, że dane EBOR pokazują wyraźnie, że gradualizm w podejściu do reform pierwszej generacji załamał się w połowie lat 90. w obliczu galopującej inflacji i utraty kontroli makroekonomicznej nad gospodarką w krajach, które taką drogę wybrały⁵¹. Na wykresie 2 można zauważyć, że wartość współczynnika wariacji w postępie osiągniętym w realizacji reform pierwszej generacji – mierzona stosunkiem odchylenia standardowego do średniej dla

⁵⁰ J. Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Transparency International, Berlin 2000, s. 131-132.

⁵¹ Wskaźnik zagregowany jest średnią ocen zawierających się między 1 a 4,5 w następujących dziedzinach polityki gospodarczej: ceny, handel zagraniczny, mała prywatyzacja. Osiąga on jedność, kiedy ceny, handel zagraniczny i kursy walutowe są pod bezpośrednią kontrolą państwa; a 4,5, gdy liberalizacja w tych dziedzinach osiągnęła poziom wysoko rozwiniętych gospodarek rynkowych. Wartości tu przedstawione zostały znormalizowane: 1=0, a 4,5=100.

Wykres 2

Wartości współczynników wariacji reform pierwszej i drugiej generacji i indeksy postrzeganej korupcji w latach 1991-2004



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Annual Transition Reports EBOR i ocen Transparency International.

poszczególnych lat – zaczęła spadać w 1995 r.⁵² W 1998 r. indeks postępu reform pierwszej generacji – obliczany jako wartość średnia wskaźników EBOR – osiągnął 60% pełnej liberalizacji we wszystkich krajach poza Białorusią, Turkmenistanem, Uzbekistanem i dwiema republikami b. Jugosławii: Bośnią oraz Serbią i Czarnogorą. W 2004 r. wartość ta wynosiła mniej niż 60% tylko w trzech pierwszych krajach, co więcej – nic nie wskazuje na to, by sytuacja miała się tam zmienić.

Po drugie, choć poziom wariacji postępu reform strukturalnych (druga generacja) drastycznie spadł w latach 1992-1998, ustalił się w latach 1999-2001 i ustabilizował w ciągu następnych lat, to pozostają zasadnicze różnice między państwami pod względem dojrzałości instytucji podtrzymujących procesy rynkowe. Cztery kraje osiągnęły dwie trzecie poziomu pełnej wydolności instytucjonalnej, natomiast siedmiu pozostaje jeszcze dwie trzecie dystansu do odrobienia, by osiągnąć poziom w pełni rozwiniętej gospodarki rynkowej. Podobnie jest w przypadku różnic w jakości rządów mierzonych poziomem Indeksu Postrzeganej Korupcji.

⁵² Z jednym wszakże zastrzeżeniem: wskaźniki EBOR np. biorą pod uwagę zakres liberalizacji cen. W przypadku Rosji monopol państwa w handlu zagranicznym został zniesiony i ceny zliberalizowano już w 1992 r.; jednocześnie zachowano kontrolę centralną nad cenami „dóbr strategicznych”, co spowodowało utrzymanie się olbrzymiej dysproporcji między cenami krajowymi a światowymi. Zachowano też kontrolę nad eksportem tych produktów przez selektywne licencjonowanie. Doprowadzono w ten sposób do osiągnięcia wprost absurdalnego bogactwa przez niewielką grupę ludzi mających dostęp do najwyższych kręgów władzy.

Analiza danych prezentowanych w tabeli 1 wskazuje na silne związki między postępowaniem reform drugiej generacji, jakością rządów i demokratyzacją. Biorąc pod uwagę lata 2004-2005, można wyróżnić, ze względu na omawiane tu cechy, trzy grupy krajów. Do pierwszej należą nowi członkowie UE oraz kraje kandydujące do Unii. Do drugiej wchodzi b. republiki Jugosławii (z wyłączeniem Chorwacji i Słowenii), Albania, Mołdawia, Ukraina oraz dwa kraje kaukaskie – Armenia i Gruzja. Ostatnia grupa obejmuje Białoruś, Rosję, Azerbejdżan oraz wszystkie państwa Azji Środkowej (Kazachstan, Kirgizję, Tadżykistan, Turkmenistan i Uzbekistan).

Mimo że różnice między tymi grupami pod względem postępów w liberalizacji gospodarczej i występowania korupcji, jeśli pominąć pierwszą grupę, wykazują tendencję spadkową, to wciąż pozostają znaczące. Średni wskaźnik postępów w zakresie reform strukturalnych wynosi 63% dla grupy pierwszej, 36% – dla drugiej i 31% dla trzeciej⁵³. Wszystkie kraje pierwszej grupy mogą być uznane za demokracje liberalne. Kraje drugiej grupy wykazują cechy zbliżające je w tym kierunku, trudno jednak dostrzec takie tendencje w krajach należących do grupy trzeciej.

Również inne przedstawione tu zależności potwierdzają wnioski wyciągnięte na podstawie analizy wyborów konstytucyjnych. Po pierwsze, liberalne demokracje, należące do pierwszej grupy, przyjęły radykalne podejście do reform pierwszej generacji. Bułgaria i Rumunia wprawdzie czasowo wycofały się z nich, ale wróciły na tę ścieżkę pod presją opinii publicznej⁵⁴. Chorwację „uratował” zgon jej pierwszego prezydenta Franja Tudjmana. Jedynym krajem, który przyjął podejście radykalne, chociaż nie należy do pierwszej grupy, była Albania. Wszystkie pozostałe kraje, które wybrały gradualizm, nie zdołały dotąd stworzyć trwałych podstaw liberalnej demokracji. Po drugie, wszystkie kraje niebędące liberalnymi demokracjami (z wyjątkiem Albanii) reprezentują pierwszy typ wyjścia z komunizmu, tj. rozpad ustroju zainicjowany przez elementy Establishmentu Komunistycznego. Przyjęły one też typ rządów parlamentarnych lub ewentualnie pół-prezydenckich. Wśród tych krajów tylko Bułgaria i Rumunia stanowią szczególne przypadki. W krajach pozostałych dwóch grup przeważają rządy prezydenckie lub półprezydenckie.

Na koniec, przyjęcie większościowego systemu wyborczego jest związane ze ścieżką przemian ustrojowych prowadzących do rządów autorytarnych. Chociaż przewaga ordynacji proporcjonalnej wybranej przez kraje, które z powodzeniem zbudowały podstawy liberalnej demokracji, jest nader wątpliwa, to przecież powodem tej decyzji było utrzymanie przez EK kontroli nad regionalnymi ośrodkami władzy.

Wybór ordynacji proporcjonalnej, w warunkach słabości administracji i wymiaru sprawiedliwości, mógł wpłynąć na stosunkowo wysoki poziom korupcji w tych krajach⁵⁵. Wprawdzie korupcja występuje w krajach pierwszej grupy w znacznie mniejszym stopniu niż w pozostałych, to w porównaniu

⁵³ Wartości maksymalne i minimalne w poszczególnych grupach wynoszą odpowiednio: 74, 42, 44 oraz 46, 27, i 15%.

⁵⁴ M. Bruno, *Stabilization and Reform in Eastern Europe: A Preliminary Evaluation*, w: O. J. Blanchard, K. A. Frost, J. D. Sachs (red.), *The Transition in Eastern Europe*, t. I. Country Studies, The University of Chicago Press, Chicago-Londyn 1994, s. 19-49.

⁵⁵ A. Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów...*; Persson et al., Kunicova i Ackerman, 2003.

Tabela 1

Postęp reform drugiej generacji, rozmiary korupcji, wolność polityczna w latach 2004-2005 a typy rozpadu komunizmu i podejście do reform pierwszej generacji

	Reformy – generacja 2 ^{a)}	Wskaźnik postrzegania korupcji ^{b)}	Wolności Polityczna ^{c)}	System Elektoralny	Typ rozpadu ^{d)}	Reformy – generacja 1 ^{e)}
Estonia	70	6.4	LD	Proporc.	M3	R
Słowenia	55	6.1	LD	Proporc.	M3	R
Węgry	74	5.0	LD	Proporc.	M2	R
Litwa	61	4.6	LD	Proporc.	M3	R
Czechy	70	4.3	LD	Proporc.	M3	R
Słowacja	65	4.3	LD	Proporc.	M3	R
Łotwa	63	4.2	LD	Proporc.	M3	R
Bułgaria	57	4.0	LD	Proporc.	M3/1	Rr
Polska	67	3.4	LD	Proporc.	M2	R
Chorwacja	59	3.4	LD	Proporc.	M3	R
Rumunia	46	3.0	LD	Proporc.	M1	Rr
Albania	32	2.4	TL	Półprop.	M3	R
Bośnia i Hercegowina	27	2.9	TL	Proporc.	M1	S
Macedonia	42	2.7	TL	Proporc.	M1	S
Serbia i Czarnogóra	27	2.8	TL	Proporc.	M1	S
Armenia	40	2.9	TL	Półprop.	M1	S
Gruzja	38	2.3	TL (rewol.)	Półprop.	M1	S
Moldawia	36	2.9	TL	Większ.	M1	S
Ukraina	40	2.6	TL (rewol.)	Półprop.	M1	S
Azerbejdżan	30	2.2	AR	Półprop.	M1	S
Białoruś	15	2.6	AR	Większ.	M1	S
Kazachstan	42	2.6	AR	Większ.	M1	S
Kirgizstan	40	2.3	AR	Większ.	M1	S
Rosja	44	2.4	AR	Półprop.	M1	S
Uzbekistan	27	2.2	AR	Większ.	M1	S
Tadżykistan	21	N/a	AR	Większ.	M1	S
Turkmenistan	0	N/a	AR	Większ.	M1	S

Uwagi: ^{a)} średnia ocen przyjmująca wartości między 1 (brak reform) a 4,5 (liberalizacja na poziomie wysoko rozwiniętych gospodarek rynkowych) dla następujących przestrzeni: restrukturyzacja administracji i przedsiębiorstw, polityka antymonopolistyczna, reforma sektora bankowego i liberalizacja stopy procentowej, rynki finansowe i instytucje finansowe, z wyjątkiem banków, i prywatyzacja wielkich przedsiębiorstw. Średnia znormalizowana przy minimum 1=0 i maksimum 4,5=100.

^{b)} Wskaźnik postrzegania korupcji przyjmuje maksymalną wartość 10,0 dla krajów o najniższej korupcji.

^{c)} Oparte nad danych Freedom House: LD – liberalna demokracja; TL – „na drodze do liberalnej demokracji”; TL (rewol.) – oznacza wydarzenia o charakterze rewolucyjnym; AR – kraje autorytatywne.

^{d)} M1 – przewaga Establishmentu Komunistycznego; M2 – przejście negocjowane EK-O; M3 – EK poddaje się.

^{e)} R oznacza radykalne podejście do pierwszego etapu reform; Rr oznacza nieudaną lub przerwana reformę radykalną, S odnosi się do podejścia stopniowego (gradualizm).

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych EBOR (Annual Transition Reports) oraz Freedom House.

z innymi krajami liberalnej demokracji jest ona zenująco wysoka – mediana CPI (indeksu postrzeganej korupcji) dla krajów UE-8 wynosi 4,3, gdy w przypadku „starych” krajów członkowskich – 8,2⁵⁶. Jedynie Estonia, Słowenia i Węgry

⁵⁶ Wyjaśnianie tych różnic komunistyczną przeszłością jest wygodne, ale nie całkiem trafne. Po pierwsze, między krajami postkomunistycznymi, mimo wspólnego dziedzictwa, występują pod tym

zdołały się nieco zbliżyć do tego poziomu. W krajach pozostałych dwóch grup, mimo pewnych postępów w rozwoju instytucjonalnym, poziom korupcji, mierzony indeksem jej postrzegania przez międzynarodowych ekspertów i inwestorów, podnosił się. Polska, jako jedyny kraj w grupie pierwszej, doświadczyła stałego wzrostu poziomu korupcji z 5,6 w 1996, 4,6 w 1998, do 3,4 w 2005 r.⁵⁷

VIII. KONKLUZJE: POLITYKA, GOSPODARKA, SPOŁECZEŃSTWO

Rozpad bloku radzieckiego, który rozpoczął się od wyborów 4 czerwca 1989 r. i ponad dwa lata później zakończył rozpadem ZSRR, a dalej Jugosławii, dał w efekcie zbiorowość dwudziestu ośmiu suwerennych państw. Wszystkie one, wychodząc z podobnych komunistycznych podstaw ustrojowych, weszły w fazę głębokiej przebudowy całego porządku polityczno-gospodarczego. Przemiany te dały różne efekty ustrojowe w różnych krajach. Różne też były wybory strategii politycznych i rozwiązań instytucjonalnych. Ogólnie rzecz biorąc, można wyróżnić w omawianej grupie dwie ścieżki zmian: 1) gradualizm w podejściu do reformy gospodarczej pierwszej generacji, trudności w kontynuacji tych reform w płaszczyźnie instytucji rynkowych (druga generacja), rządy prezydenckie lub półprezydenckie, lub większościowa lub mieszana ordynacja wyborcza; 2) radykalizm reformy pierwszej generacji, na ogół udane reformy drugiej generacji, rządy parlamentarne lub półprezydenckie, proporcjonalna lub mieszana ordynacja wyborcza. W niektórych wypadkach zdarzała się poprzedzona przez kryzys polityczno-gospodarczy zmiana ścieżki. Pierwsza ścieżka prowadziła we wszystkich wypadkach do ustrojów autorytarystycznych lub despotyzmu; druga – dała mniej lub bardziej skonsolidowane demokracje.

Wybór ścieżki zmiany wyjaśniamy, analizując zmiany w składzie klasy rządzącej, które zaszły w momencie rozpadu ustroju komunistycznego. W niektórych wypadkach zmiany ustrojowej dokonała dotychczasowa ekipa rządząca lub członkowie klasy rządzącej z „drugiego szeregu”, tu zmiana miała charakter głównie kosmetyczny; w innych – mieliśmy do czynienia z negocjowanym przejściem ustrojowym i przejściem steru rządów przez przedstawicieli antykomunistycznej opozycji, jednak bez wyeliminowania dawnej elity rządzącej z życia politycznego lub z całkowitym przejściem władzy przez kręgi spoza dotychczasowej elity politycznej. Stwierdziliśmy, że pierwsza sytuacja dała w efekcie despotyzm (gdy ekipa rządząca utrzymała się u władzy) lub autorytaryzm, gdy nastąpiło przejście władzy przez „drugi szereg”, zaś druga – doprowadziła do konsolidacji ustroju demokratycznego, chociaż konsolidacja objęła rozwiązania ustrojowe o bardzo różnym stopniu „demokratyczności”.

względem znaczne różnice. Po drugie, Polska do 1997 r. należała do „najczystszych” wśród państw pokomunistycznych. Dopiero rządy AWS i SLD przyniosły gwałtowne załamanie się wskaźników.

⁵⁷ Przypominamy, że najwyższy poziom korupcji na tym indeksie wynosi 1,0, a najniższy 10,0.

Głębsza różnica między sytuacją drugą a pierwszą polega na istnieniu lub braku *społecznej opozycji* wobec komunizmu. Jesteśmy skłonni inaczej widzieć kwestię opozycji niż większość polskich autorów zajmujących się tą kwestią, skupiających się tylko na jej organizacyjnym lub quasi-organizacyjnym wymiarze. Według nas, bez społecznego zaplecza tak pojęta opozycyjność może rodzić jedynie marginalne wystąpienia dysydentów. Opozycja, jako nielegalna zorganizowana działalność, może wystąpić jedynie w warunkach istnienia wśród znacznej części społeczeństwa postaw odrzucenia komunizmu wraz z jego ideologią. Zatem istota sprawy polega na istnieniu lub braku kulturalnych podstaw rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W krajach, gdzie one istniały, rządy przejęły środowiska spoza Establishmentu Komunistycznego. Ich brak lub słabość prowadziły do skutecznej obrony istniejącego dotąd układu władzy ze wszystkimi tego wyżej opisanymi konsekwencjami.

Zwróćmy uwagę, że spośród jedenastu krajów, którym udało się skonsolidować jako tako demokratyczny porządek ustrojowy, dziewięć należy do cywilizacji zachodniochrześcijańskiej, a tylko dwa reprezentują chrześcijaństwo wschodnioeuropejskie. W grupie krajów, w których transformacja ustrojowa przyniosła porządki autorytarne lub różnego rodzaju despotie, dominują społeczeństwa o tradycjach wschodniochrześcijańskich lub muzułmańskich. Wynik ten potwierdza w pewnym stopniu opinię Samuela Huntingtona o znaczeniu różnic cywilizacyjnych. Społeczeństwo obywatelskie może rozwinać się tam, gdzie istnieją w głębszych warstwach kultury normy i wartości związane z ideą godności człowieka, zasadami samorządności i praworządności.

Na koniec wysuwamy tezę, że mocne społeczeństwo obywatelskie wzbudziło wśród nowej klasy rządzącej niepewność swych pozycji i odruchy obronne, które doprowadziły do preferowania rozwiązań ustrojowych minimalizujących wpływ społeczeństwa na procesy sprawowania rządów. Jednym słowem, nowa klasa polityczna podjęła próbę „okopania się” na swoich świeżo zdobytych pozycjach władzy i przywilejów, czyli w samych początkach przemian ustrojowych w klasie rządzącej zaczął przeważać typ zachowań związany z nacjonalizmem partykularystycznym. Dokonało się to kosztem ograniczenia zdolności społeczeństwa do rozliczania rządzących ze sposobu sprawowania rządów, słabości władzy wykonawczej, niskiej jakości prawa, niesprawności administracji publicznej, kosztem koncentracji rządzących na manipulowaniu nastrojami społecznymi za pomocą mass mediów oraz niszczeniu podstaw materialnych odradzających się instytucji społeczeństwa obywatelskiego. W wyniku tego otrzymaliśmy niski poziom legitymacji instytucji ustrojowych oraz demoralizację społeczeństwa, znajdującą swój wyraz w wysokim poziomie korupcji⁵⁸. W takich warunkach, w zakresie, w jakim było to możliwe, projektanci nowego ustroju dążyli do stworzenia *władzy nad* przez umieszczenie w jego projekcie elementów ułatwiających dominację. Nie wynika stąd, że

⁵⁸ Szczególnie dobitnym tego przykładem jest Polska, która w 1996 r., kiedy po raz pierwszy była oceniana w skali CPI (indeks postrzeganej korupcji), osiągnęła stosunkowo dobry wynik 5,58, by stopniowo spaść do poziomu 3,5 w roku 2005 (wprawdzie poprawiając nieco ten wynik na 3,7 w roku 2006). Podobny spadek wystąpił w ocenach podstawowych instytucji państwa.

stworzyli tym sposobem silną egzekutywę; utrwalenie przywilejów klasy politycznej prowadzi często do jednoczesnego osłabienia społeczeństwa obywatelskiego i paraliżowania egzekutywy.

*Prof. dr hab. Antoni Kamiński jest pracownikiem
Instytutu Studiów Politycznych PAN oraz
wykładowcą Collegium Civitas w Warszawie.
kamiński@isppan.waw.pl*

*Prof. Bartłomiej Kamiński jest pracownikiem
University of Maryland.
bkaminski@gvpt.umd.edu*

CRITICAL CHOICES IN POST-COMMUNIST TRANSFORMATION

S u m m a r y

The article seeks to identify internal factors explaining the diversity in evolutionary paths of post-communist countries. We build our analytical framework around three actors (Communist Establishment, Society and Opposition) and use the status in their patterns of mutual relations to explain fundamental choices in transition from central planning and totalitarian political regime. These choices involve strategy of economic transformation, the type of government, and the electoral system. Three cases emerge from this analysis: (1) Communist Establishment in control; (2) co-habitation between the Opposition and the Communist Establishment; (3) the Opposition in charge. Each of these cases implies a different evolutionary path driven by strategic choices made and thereby different outcomes. Case (3) has generated the path with lower economic adjustment costs and producing democracy. In contrast, the case (1) has tended to produce regimes with limited political and economic freedoms.