
Ekonomia polityczna późnego postkomunizmu

Jan Filip Staniłko
Instytut Sobieskiego

Motto

Żaden rząd najdoskonalszy bez dzielnej władzy wykonawczej stać nie może. Szczęśliwość narodów od praw sprawiedliwych, praw skutek od ich wykonania zależy. Doświadczenie nauczyło, że zaniedbanie tej części rządu nieszczęściami nappełniło Polskę.

Ustawa Rządowa z 3. maja 1791 r.

Pytania

- Czy przez ostatnie 20 lat udało nam się zbudować aparat rządzenia, który ma zdolność bycia przyczyną zmiany (posiada władzę)?
 - Czy posiadamy więcej władzy nad samymi sobą?
 - Czy naprawdę chcemy tę władzę posiadać?
-

Władza

Background

- Brak metafizyki państwa
(Artur Górski, *Ku czemu Polska szła?*)
 - Metafizyka władzy – władza bez polityki
(Staniszkis, *Ontologia socjalizmu*)
 - Anihilacja narodowej klasy wyższej – kultury obywatelskiego ziemiaństwa
 - Odpaństwowione [*stateless*] społeczeństwo
(Joel Migdal, *Weak States, Strong Societies*)
-

Pojęcia

1. Władza – zdolność bycia przyczyną zmiany
 - a. relacyjna (tradycyjna)
 - b. strukturalna (reguły, standardy, miary)
 2. Sterowność – zdolność realizacji celów
 3. Rządzenie – ustanawianie reguł
 4. Zarządzanie – egzekwowanie reguł
-

Kapitalizm zachodni

- Stopniowa generalizacja interesów rynkowych (uniwersalizacja racjonalności rynkowej) i dostępu do instytucji rynkowych
 - Dominacja własności prywatnej
 - Sekularyzacja i racjonalizacja (racjonalność kalkulująca, panowanie biurokratyczne)
 - Dominacja klasy średniej i społeczeństwo obywatelskie (w sensie Heglowskim):
 - a. system potrzeb jednostki i innych, zaspokajanych przez prace jej i innych
 - b. ochrona własności przez wymiar sprawiedliwości;
 - c. policja i korporacje (realizacja interesu jednostkowego jako zbiorowego)
 - Wewnętrzne dostosowywanie się struktur systemowych zgodnie z ich rosnącą spójnością instytucjonalną
-

Postkomunizm lat 90.

- Segmentacja na dwa rynki (lokalny i międzynarodowy)
- Zorganizowane rynki (regulowane wejście) i hybrydowe formy własności, zacierający granice między typami własności, co pozwala na manipulowanie kosztami (kapitalizm sektora publicznego)
- Brak klasy średniej (oligarchia, grupy spauperyzowane i klasa transferowa) – naród przykościelny
- Demokracja fasadowa (słaba polityka bez władzy, zatomizowane społeczeństwo)
- Przemoc strukturalna – niespójność instytucjonalna - systemowa niesterowność państwa i niekompletny kapitalizm

Naszym punktem odniesienia w myśleniu o rozwoju nie powinny być stare państwa zachodnie, ale raczej *Newly Industrialised States* (Korea, Indie, Brazylia, Finlandia itp.)

Fenomeny postkomunizmu

- Przemoc strukturalna
 - Asymetria racjonalności
 - Rządzenie bez władzy (nieautonomiczny wybór reguł lub irrelevantne reguły)
 - Polityka bez reprezentacji (płynny system partyjny)
 - Hybrydowe formy własności
 - Rynkowa rekoncentracja (prywatyzacja monopoli)
 - Struktura społeczna zbudowana bardziej na rencie i redystrybucji, niż na wymianie rynkowej
-

System partyjny

System partyjny

1. Trudności z określeniem dystansu i skali autonomii państwa wobec partii
 2. Słaba instytucjonalizacja mimo kartelizacji
 3. Od dyskursu etycznego do estetycznego
 4. Bardzo niskie kompetencje polityków – dyskurs zdroworozsądkowy
 5. Ekstremalna skala konfliktu i brak kultury kompromisu
-

Partie a państwo, początek lat 90.

- SLD i PSL były partiami wrośniętymi w aparat państwa i media – posiadały majątek, członków i podmiot reprezentacji – obecnie 90 tyś. i 70 tyś.
 - Partie postsolidarnościowe – wyrosłe z klubów dyskusyjnych - całkowicie nieobecne w strukturach państwa i poszukujące podmiotu reprezentacji – dziś PiS i PO, 20 tyś.
 - Efekt:
 - Asymetria kontroli nad państwem (zasobami) w czasie rządzenia (osadzenie w państwie vs. wgryzanie się w nie)
 - Nierówna konkurencja wyborcza
-

Runnaway State-Building, czyli dlaczego w latach 90. państwo urosło tak szybko

- Kształtowanie systemu partyjnego dokonywało się wraz z rekompozycją zdelegitymizowanej administracji państwowej
 - *Electoral competition before state integration*
 - Państwo rozrasta się nie w wyniku konkurencji międzypaństwowej lub legitymizowanych nowych kompetencji, lecz w wyniku poszukiwania zasobów do patronatu partyjnego
 - Budowa nowych partii politycznych powoduje niedorozwój (nieefektywny rozrost) państwa (na poziomie centralnym i samorządowym)
-

System partii kartelowych, lata 2000.

- Państwowe finansowanie stworzyło warunki do instytucjonalizacji i rozbudowy
 - Zamiast tego nastąpiła wewnętrzna centralizacja wokół wodza (patrymonium) i oligarchizacja wokół funduszy
 - Zamiast zaplecza eksperckiego rozbudowano zaplecze marketingowe
 - Politycy w coraz mniejszym stopniu są liderami społecznymi z realnym przesłaniem
-

Od etyki do estetyki

- Od sporu realnego (podziału postkomunistycznego) do sporów semiotycznych (opozycje medialne)
- Od polityki inteligenckiej (moralistyki) do polityki konsumenckiej (estetyki)
- Ewolucja strategii:
 - od kampanii zorientowanej na produkt (program, reformy)
 - do kampanii zorientowanej marketingowo (pragnienia)

Zanik poważnych treści – realne dylematy poza komunikacją polityczną

Core executive

(od/prze)budowa centrum władzy

Wyzwania:

- *Hollow crown* – zniknął podmiot integrujący i koordynujący politykę i wysoce sfragmentowaną administrację – PZPR
 - *Hollowing out of state* – ogólna tendencja do sieciowania władzy
„The state has been hollowed out from above (international interdependence), from below (marketization and networks) and sideways (by agencies)” (Rhodes, 1994)
 - Wejście w unijny reżim zarządzania wielopoziomowego
-

Ewolucja core executive

- Typ rządu:
 - od gabinetowego (1989-1997)
 - do kanclerskiego (1997-)
- Typ core executive:
 - Gabinet scentralizowany (1989-1991) – decyduje kolektywna wola gabinetu
 - Zdecentralizowany ministerialny (1991-2001) – autonomia ministrów
 - Scentralizowany premierowski (2001-) – decyduje premier
- Typ centrum rządu:
 - Rządowy rejestr – centrum zapisuje i przekazuje decyzje (1989-1997, 2001-2005)
 - Kancelaria premiera – projekcja władzy premiera na rząd, np. (1997-2001, 2005-)

Jest to TYLKO struktura formalna – brak wypełnienia wewnętrznymi procedurami i kulturą organizacyjną oraz technikami zarządzania (planowanie strategiczne, legislacyjne, zarządzanie projektami)

Czy centrum ma władzę?

- Centrum nie dokonuje horyzontalnej koordynacji pracy rządu jako całości (*joined-up government*)
- Brak struktur planowania strategicznego (namiastką jest departament M. Boniego)
- Archaiczna ustawa o działach (rozproszenie dziedzin, opisuje średni etap transformacji)
- Sprzeczność między logiką silnego centrum władzy a działowym systemem budżetowania ze sztywną indeksacją (72% procent wydatków)
- Brak samoobserwacji – brak audytu wewnętrznego
- Rząd zajmuje się głównie procesem legislacyjnym – konsultacje międzyresortowe – gdzie egzekutywa?

Służba cywilna

- Zainfekowana złą pamięcią instytucjonalną – służalczość wobec polityków i dozorowanie obywateli
- Realnie nieautonomiczna - nieustannie rekonstruowana wg partyjnej logiki, urzędnik zawsze przegra z politykiem
- Realnie niekompetentna – proceduralny (prawno-administracyjny) model kształcenia – brak zrozumienia (materialnego) interesu państwa
- Realnie archaiczna (weberowska profesjonalizacja):
 - model menedżerski – autonomia środków, realizacja celu
 - „sztuka polityczna” – wysocy urzędnicy muszą efektywnie łączyć mechanizmy polityczne i administracyjne
- Słabo i źle opłacana – brak systemu motywacyjnego (dopiero załączki)
- Faktyczny *outsourcing* tworzenia prawa! (ustawy pisane w firmach konsultingowych)

Niestosowane techniki rządzenia i zarządzania publicznego

- Analiza kosztów i korzyści
- Analiza wykonalności (kalkulacja rozwiązania optymalnego i second-best)
- Pilotaż legislacyjny (testowanie prawa w małej skali)
- *Co-Regulation* – łączenie regulacji z wiedzą i działaniami *stakeholders*
- Regulacje efektywne bodźcowo i zgodne bodźcowo
- *Policy* jako proces argumentacyjny (zielone i białe księgi)
- Analiza i wiedza nie są wbudowane w proces decyzyjny – brak wiedzy o jakości decyzji
- Budżet zadaniowy

Co zmienić?

Propozycje:

- Agencjonizacja – wydzielanie zadań do odrębnych agencji celowych (minimalizacja niespójności w czasie) – rząd egzekwuje i audytuje
 - Stosowanie kontraktów społecznych
 - Definicja działań rządu jako usługi publicznej realizującej wartość publiczną
 - Rządzenie przez sieć – odejście od dostarczania usług na rzecz zarządzania i koordynacji ich kontraktowania (*coordination* zamiast *implementation*)
 - Decentralizacja struktur koordynacji polityk europejskich po wszystkich zaangażowanych ministerstwach (polityka europejska nie jest już polityką zagraniczną)
-

Ideologia i elity

Elity

- Elity prowadzące Polskę do procesu transformacji to nowe elity Polski komunistycznej (L. Tyrmand, *Życie towarzyskie, życie uczuciowe*)
- Okrągły stół był:
 - rytuałem komunikacyjnym pozwalającym rozpocząć proces legitymizowanej zmiany
 - eksperymentem obserwowanym przez hegemonia (ZSRR)
 - procesem ponownego jednoczenia się rozpękniętego w latach 60. establishmentu (ludzi żyjący przy/z władzy)
- Dzisiaj elity polskie mają w dużej mierze postkolonialny lub compradorski charakter – żyją z obsługi interesów wielkich inwestorów (kolonizatorów)

Jak budują się w Polsce elity?

- W latach 80. elity budowali w Polsce Amerykanie poprzez stypendia Fulbrighta – liberalizm młodych aparaczków
 - Od lat 90. elity budują w Polsce Niemcy – wszystkie duże polskie *think tanki* są sponsorowane przez państwo niemieckie (*Adenauer Stiftung*)
 - Polski państwo „buduje elity” na bazie pokomunistycznych uniwersytetów – zdewastowanych przez marcowe docentury, światową izolację naukową oraz pełzającą komercjalizację
-

Postkomunistyczny liberalizm

- Implementowany przez amerykańskich „trenerów” dyskurs Reganowski – absolutna wyższość rynku nad państwem
(J. Wedel, *Collision and Collusion*)
 - Liberalizm historycznej zasłony niewiedzy – hamowanie lustracji i zakaz pisanie biografii
 - (Post)kolonialny sposób myślenia – imitacja prawdziwej rzeczywistości, prawdziwych wartości
 - Posługiwanie się kliszami myślenia inteligenckiego – nacjonalizm-Europa, zacofanie-postęp, kapitalizm-socjalizm, tradycja-nowoczesność
-

Strategie myślenia i działania

- Mentalność „okresu przejściowego i finansowej rekompensaty” – rezygnacja z walki o korzystne reguły (negocjacje w UE)
 - Preferowanie instytucji nienarodowych ponad narodowe (patrz: R. Sikorski)
 - Preferowanie instytucji rynkowych ponad państwowe (patrz: E. Lewicka)
 - Konformizm towarzyski („towarzyskość”) i intelektualny
-

Dziękuję za uwagę!

Jan Filip Staniłko

jan.stanilko@sobieski.org.pl