

KRZYSZTOF JASIECKI

Deficyt merytokracji i legitymizacja władzy politycznej

SFORMUŁOWANIE PROBLEMU I GŁÓWNE TEZY

W Europie Środkowo-Wschodniej po drugiej wojnie światowej argumentacja merytokratyczna była jednym z głównych instrumentów krytyki socjalizmu państwowego. Posługiwano się też nimi w dyskusjach na rzecz wprowadzania reform o bardziej technokratycznym charakterze. Jednym z argumentów delegitymizujących poprzedni ustroj był słaby związek zarobków z wykształceniem, sprzeczny z postulatem merytokracji dystrybucyjnej przypisywanej rozwiniętym państwom kapitalistycznym. Oczekiowano zatem, że przekształcenia ustrojowe zmienią ten związek w kierunku wzrostu korelacji wykształcenia z wynagrodzeniem, który „jest najbardziej ogólnym pomiarem merytokratyczności społeczeństwa” (Słomczyński 1998: 34). Podobne oczekiwania dotyczyły również innego aspektu merytokracji, szczególnie ważnego w perspektywie legitymizacji, tj. przekonania o przejęciu władzy przez warstwę społeczną o wysokich kompetencjach.

Wyniki badań realizowanych po 1989 roku częściowo potwierdziły realizację takich oczekiwań, zwłaszcza w wymiarze wynagrodzeń. Reformy rynkowe spowodowały, że mechanizmy zróżnicowań dochodów stały się bardziej merytokratyczne, chociaż zakres i następstwa tej tendencji, m.in. ze względu na odmienności źródeł danych, metod pomiaru i interpretacji, budzą znaczne kontrowersje (np. Słomczyński, Janicka 2005; Domański 2004: 231–236). Zmiany ustrojowe nadały jednak orientacji merytokratycznej charakter zbieżny z innymi regułami, przekonaniami i zachowaniami tworzącymi główne wymiary nowej legitymizacji władzy. Koncepcja merytokratyzmu ma też duży potencjał użyteczny dla wzmacniania prawomocności władzy. Jest ważnym składnikiem

ideowym reform podkreślających kluczową rolę profesjonalizmu i mobilności w zmianach społecznych. Czy jednak koncepcja ta faktycznie legitymizuje nowy ustrój?

Główna teza artykułu zakłada, że merytokratyzm w niewielkim zakresie stał się zasobem prawomocności władzy w Polsce. Nawiązując do uwag Lipseta (1995) na temat czynników ustanawiających legitymizację, można stwierdzić, że atuty merytokracji, jak „wydajność” i „sprawiedliwość”, nie zostały uruchomione w znaczącej skali. Powszechna krytyka sposobu działania instytucji publicznych wskazuje, że postulat rozpatrywania rządzących w kategoriach warstwy „najlepiej przygotowanych” nie znajduje odzwierciedlenia w efektach ich działania ani w świadomości społecznej. Merytokratyzm jest traktowany raczej jako postulat bądź pewna ideologia, użyteczna dla uzasadniania przywilejów nowych elit, niż praktyka tworzenia mechanizmów promujących ludzi kompetentnych, osiągających wysoką pozycję społeczną dzięki swoim osobistym zasługom.

Formułuję także tezę, że jedną z zasadniczych przyczyn słabości merytokratyzmu w Polsce jest dominacja w polityce państwa jego „słabej” interpretacji, w niewielkim zakresie działającej na rzecz równych możliwości. Odwołuję się do koncepcji Stewarta White’a (2008), który wyróżnił dwie koncepcje merytokracji – „słabą” i „silną”. Zasadnicza różnica między nimi odnosi się do okoliczności, które uniemożliwiają pełną realizację równości szans deklarowanych przez orientację merytokratyczną. Koncepcja „słabej” merytokracji skupia się głównie na przeciwdziałaniu dyskryminacji naruszającej zasady kompetencji, na przykład przez stosowanie kryteriów rasowych. Jej najczęstszą formą jest legislacja antidyskryminacyjna zmierzająca do formalnego wyrównywania szans awansu i rozwoju blokowanych lub marginalizowanych jednostek i kategorii społecznych – kobiet, niepełnosprawnych, mniejszości etnicznych, religijnych itd.

Natomiast koncepcja „silnej” merytokracji skupia się na kwestiach związanych z faktycznym wyrównywaniem szans życiowych. Dotyczą one głównie dziedziczenia bogactwa, różnicowań edukacji i środowiska rodzinnego. Zwolennicy „silnej” merytokracji wysuwają żądania reform o charakterze systemowym i strukturalnym. W imię pożądanego równości szans (będącej merytokratycznym ideałem), domagają się kontrolowania nierówności w sferze bogactwa, ograniczania wpływu rodziców z wyż-

szych warstw na selekcję edukacyjną dzieci, a także modyfikacji środowiska rodzinnego przez wspieranie dzieci z rodzin o niższym statusie. Wśród metod propagowanych przez zwolenników takiego podejścia można wskazać m.in. wysokie opodatkowanie dochodów, reformy edukacji preferujące młodzież z niższych warstw społecznych (akcja afirmatywna), ich wspomaganie przez programy poprawy warunków życia (wyżywienia, mieszkań, stypendiów), a także zwiększanie kompetencji kulturowych (dostęp do książek, odwiedzanie teatru itd.)¹.

Bezpośrednim impulsem do sformułowania głównych tez artykułu stały się wyniki badań porównawczych dotyczących zdolności zarządzania instytucjami państwa. Bank Światowy zwraca bowiem uwagę, że Polska na tle państw Unii Europejskiej jest bardzo nisko oceniana w zakresie efektywności zarządzania. Porównanie wskaźników, takich jak jakość usług publicznych, jakość służby cywilnej i stopień jej niezależności od nacisków politycznych, a także jakość formułowania i wdrażania polityki oraz wiarygodność rządu, sytuują Polskę wśród najgorzej zarządzanych państw w UE. Na trzecim miejscu od końca przed Rumunią i Bułgarią oraz nieco za Włochami i Grecją (Borzal 2008; Kauffman, Krasny, Mastruzzi 2009).

Także inne badania, m.in. dotyczące jakości i przejrzystości legislacji, wykonania prac legislacyjnych rządu bądź dysfunkcji i patologii rządzenia, wskazują na niewielką skuteczność instytucji publicznych oraz dokumentują mało profesjonalny charakter ich działań. Nasuwają one również bardzo krytyczne wnioski na temat politycznej i administracyjnej kompetencji rządzących. Biorąc pod uwagę kryteria efektywności, nie jest zaskakujące, że podobnie negatywne tendencje występują również w zakresie legitymizacji. Ustrój polityczny III Rzeczypospolitej charakteryzuje się słabą legitymizacją mierzoną wskaźnikami poparcia obywateli dla polityków lub oceny działalności instytucji publicznych.

Zjawisko to jest szczególnie wyraźne z perspektywy międzynarodowej. Według Europejskiego Sondażu Społecznego z 2002 roku (sprzed

¹ Jedną z odmian takiego podejścia była koncepcja „radykalnej merytokracji” amerykańskiego miliardera Andrew Cornegie (1835–1919), który propagował wyrównywanie szans życiowych jednostek z niższych warstw społecznych poprzez aktywność rządu oraz działalność charytatywną. Osobiście angażował się w projekty prywatnej filantropii, przeznaczając duże środki na finansowanie edukacji publicznej, bibliotek, parków, obiektów sportowych, fundacji i stypendiów.

„afery Rywina”, która pogorszyła wizerunek elit władzy), Polska zajęła najniższe miejsce wśród 21 badanych państw – 16 społeczeństw Europy Zachodniej oraz Izraela, Czech, Węgier i Słowenii². Badacze podkreślają, że w ostatnich latach głównym zagrożeniem politycznym w Polsce jest „deficyt demokratycznej legitymizacji instytucji ustrojowych i całości procesu odchodzenia od ładu monocentrycznego” (Jasiewicz 2004: 120; Cześniak 2004). Częściowym potwierdzeniem trafności takich obaw okazały się rządy koalicji Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin, które w latach 2005–2007 bazowały na krytyce niesprawności państwa, nieufności wobec elit politycznych, złej kondycji ekonomicznej wielu grup społecznych i niezadowoleniu z działania demokracji. Badania opinii wskazywały na spadek identyfikacji z istniejącym systemem politycznym, sprzyjający poparciu rządów „silnej ręki”.

Chociaż po zmianie rządu zwiększył się nieco poziom identyfikacji z systemem demokratycznym i osłabły tendencje autorytarne, to nadal przeważająca część społeczeństwa nie jest zadowolona ze sposobu, w jaki funkcjonuje polska demokracja (Roguska 2007). Nie dysponujemy danymi, które wskazywałyby na zmianę tej tendencji. Wyniki badań nad efektywnością rządu i legitymizacją władzy stanowią zatem sygnał, że zasadne jest pytanie, na czym polegają „zasługi” rządzących Polską, skoro kierowane przez nich instytucje są tak nisko oceniane przez opinię publiczną i ekspertów³.

Przegląd informacji medialnych, badań opinii i publikacji naukowych sugeruje, że działalność instytucji ustrojowych w Polsce w praktyce często odbiega od założeń merytokracji. Równocześnie jednak nie brakuje sygnałów, że aktywność profesjonalistów w instytucjach publicznych natrafia na bariery, które negatywnie modyfikują efekty ich działań. Nieza-

² Wskaźnikami pomiaru legitymizacji było zadowolenie z obecnego stanu gospodarki, ocena sposobu działania rządu i zadowolenie z funkcjonowania demokracji. Badanie wykazało, że najsilniejsza legitymizacja systemu politycznego występuje w Danii, Luksemburgu, Finlandii i Szwajcarii (Domański 2004).

³ Badania opinii publikowane wiosną 2010 roku wykazywały, że główne instytucje ustrojowe państwa budzą mniejsze zaufanie niż w 2008 roku. Najbardziej niekorzystne zmiany w tym zakresie dotyczą rządu (spadek zaufania o 25%), parlamentu (o 18%), sądów (o 15%), partii politycznych (o 14%). Zaufanie do prezydenta L. Kaczyńskiego deklarowało 31% respondentów, do rządu – 31%, do Sejmu – 21%, a do partii politycznych jedynie 14% ogółu badanych (CBOS 2010, 2010a).

leżnie od trafności powyższych hipotez, sposób działania tych instytucji zawiera aspekty merytokratyczne oraz legitymizacyjne, które mają charakter sprzężenia zwrotnego. Niska efektywność zarządzania w instytucjach publicznych obniża legitymizację władzy, która nie mając mocnej akceptacji efektywnościowej „prawa do rządzenia”, ma także osłabioną zdolność skutecznego działania.

CZYNNIKI OGRANICZAJĄCE ZAKRES MERYTOKRATYZMU JAKO ŹRÓDŁA PRAWOMOCNOŚCI

Specyfika „kapitalizmu wschodnioeuropejskiego”

Okoliczności systemowe i cały kontekst przemian ustrojowych w Polsce (analogicznie jak w innych krajach pokomunistycznych) pozwalają na sformułowanie tezy, że ich przebieg jedynie częściowo i wybiórczo sprzyjał wprowadzaniu zasad merytokracji. Zagadnienie to znalazło pewne odzwierciedlenie w dyskusjach teoretycznych dotyczących genezy, przebiegu i charakteru zmian ustrojowych po upadku komunizmu. Chociaż problematyka ta nie była przedmiotem ich głównych zainteresowań, to jednak przywoływane koncepcje stanowią tło teoretyczne przybliżające szczególne okoliczności transformacji, odmienne od początkowych oczekiwań i deklaracji inicjatorów zmian ustrojowych.

W dominującym w latach dziewięćdziesiątych nurcie badań politologicznych i socjologicznych mieszających się w paradygmacie tranzytologicznym przyjmowano, że zasadniczy kierunek reform systemowych relatywnie szybko wzocni na wzór zachodni także poziom merytokracji w Europie Wschodniej. Taki kierunek zmian sugerowały również przeważające koncepcje kluczowych aktorów zmian ustrojowych w regionie i strategii ich działań. Wpływowym przykładem takiego podejścia stały się badania w ramach „paradygmatu elitystycznego”, skupiające się na analizach zachowań „starych” i „nowych” elit uzgadniających warunki oraz sposoby przechodzenia do ustroju demokratycznego i gospodarki rynkowej (por. Higley, Pakulski 2000; Wasilewski, Wesołowski 1992).

Kwestie te były zwykle rozpatrywane jako część procesów modernizacji uruchamiających zmiany strukturalne związane z regułami rynku i kapitalizmu, ekspansją klasy średniej i typowych dla niej standardów działania, w tym merytokratyzmu. Ich dopełnieniem (a także ważnym

katalizatorem) miały być reorientacja na Zachód, wejście w proces integracji z UE oraz aktywność inwestorów zagranicznych promujących nowe wzorce aktywności ekonomicznej i społecznej. Wkrótce pojawiły się jednak prace zwracające uwagę na zjawiska i tendencje wyraźnie odmienne od normatywnych analiz „tranzytologicznych”. Badania takie wykazywały skłonność do podporządkowywania interpretacji zmian ogólnym teoriom i wynikom badań prowadzonych na całym świecie, pomniejszających jednak rolę i specyfikę warunków panujących w regionie oraz w poszczególnych krajach, instytucjach i kontekstach politycznych Europy Wschodniej. Rozbieżności między „tranzytologicznymi” charakterystykami wydarzeń, a ich rzeczywistym przebiegiem, stały się przedmiotem wielu analiz, hipotez i teoretycznych konceptualizacji na różnym poziomie generalizacji.

Wspólnym mianownikiem większości z nich było zwrócenie uwagi na uwarunkowania i strategię działań kluczowych aktorów transformacji, które radykalnie odbiegały od zachodnich postulatów merytokratyzmu alokacyjnego bądź dystrybucyjnego. Można w tym zakresie przywołać m.in. prace dotyczące „spółek nomenklaturowych” i klientelizmu (Tarkowski 1994), konwersji kapitału politycznego w kapitał ekonomiczny (Wasilewski, Wnuk-Lipiński 1995), „instytucjonalnego nomadyzmu” elit realizujących własne interesy (Kamiński, Kurczewska 1994), mechanizmów „kapitalizmu politycznego” i „kapitalizmu sektora publicznego” (Staniszki 2001) bądź „instytucjonalizacji nie-odpowiedzialności” w strukturach „miękkiego” państwa (Hausner, Marody 2000).

W skali całego regionu zaczęto zwracać uwagę na rolę nieformalnych reguł opartych często na sieciach dyskrecjonalnych powiązań personalnych i instytucjonalnych. Na przykład badacze przekształceń własnościowych na Węgrzech rozwinęli analizę restrukturyzacyjnych sieci powiązań między aktorami politycznymi i gospodarczymi, którzy ich zdaniem kształtowali nowe wzory „własności przetasowanej”, będącej podstawą postkomunistycznych stosunków własnościowych i gospodarczych (Stark, Bruszt 1998). Owe nowe wzory sieci powiązań i własności bywają uznawane za jeden z wyróżników regionalnej odmiany gospodarki rynkowej i demokracji – „kapitalizmu wschodnioeuropejskiego” (Stark 1996). W opinii Janine R. Wedel (2007: 88), „nieformalne grupy i sieci kształtowały – i nadal kształtują – wiele kluczowych aspektów procesów ekonomicznych, politycznych i społecznych w Europie Środ-

kowowschodniej i dawnym Związku Radzieckim, w tym dystrybucję i zarządzanie zasobami, tworzenie ścieżek prywatyzacji i własności, struktury wpływu i być może realny kształt państwa”. Jakie są konsekwencje obecności tego rodzaju grup i sieci?

Niekiedy uznawane są one za efektywną, pozytywną strategię wykorzystania zasobów „starego systemu” w warunkach transformacji (Stark, Bruszt 1998). Znacznie częściej rozpatrywane są one jednak jako ambiwalentne bądź leżące u podstaw wielu systemowych dysfunkcji i patologii, w tym znacznej nieprzejrzystości systemowych reguł gry, która podporządkowuje zasady merytokratyczne innym motywacjom: preferencjom politycznym, interesom grupowym, jednostkowym korzyściom itp. Duży zakres występowania powyższych mechanizmów spowodował wprowadzenie na poziomie analiz porównawczych nowych określeń charakteryzujących specyfikę regionu.

Jednym z nich stał się m.in. wprowadzony przez Bank Światowy termin „zawłaszczenie państwa” (*state captures*). Definiuje on działania jednostek, grup lub firm sektora publicznego bądź prywatnego, które wpływają na tworzenie prawa, regulacji i innych form polityki rządowej dla ich własnych korzyści. Działania te uznaje się za odmianę korupcji wysokiego szczebla będącej rezultatem braku przejrzystości w przepływach prywatnych korzyści do urzędników publicznych (World Bank 2000: XV–XVI)⁴. Niektórzy badacze, jak J. Wedel, w odniesieniu do Polski używają pojęcia „częściowego zawłaszczenia państwa” przez sieci interesów, które przejęły od państwa bądź sprywatyzowały niektóre jego funkcje za pomocą agencji lub fundacji opartych na koneksjach politycznych przechwytyjących zasoby skarbu państwa⁵. W oparciu o doświadczenia Polski i innych państw postkomunistycznych sformułowana została koncepcja władzy strukturalnej umiejscowionej poza konstytucyjnymi organami państwa, w instytucjach finansowych i gospodarczych, zwłaszcza będących częścią międzynarodowych sieci wielkiego biznesu korporacyjnego (Staniszki 2003).

⁴ Zdaniem ekspertów Banku Światowego odpowiednikiem zawłaszczania państwa na poziomie wykonawczym, stosowania istniejącego prawa, zasad i regulacji jest pojęcie „korupcji administracyjnej”.

⁵ Wedel (2007) charakteryzuje zasadnicze podobieństwa i różnice pomiędzy typem państwa „częściowo zawłaszczonego” (jak Polska) oraz „państwa klanowego” (Rosja, Ukraina).

Paradoksalnie ten rodzaj władzy w kategoriach profesjonalizmu jego przedstawicieli spełnia często w najwyższym stopniu wszelkie wymogi merytokracji. W praktyce działania może jednak służyć innym celom, które nie dają się charakteryzować w takich kategoriach jak narzucenie lokalnym ośrodkom władzy racjonalności ponadnarodowych instytucji politycznych i gospodarczych⁶. Najbardziej radykalną wersją podejścia skupiającego uwagę na sieciach powiązań jest przekonanie, że różne nieformalne grupy interesów przekształciły proceduralny model demokracji w Polsce w fasadę przesłaniającą dominację zakulisowych aktorów polityki, np. nieformalnych grup interesu, służb specjalnych lub „oligarchów” wielkiego biznesu (Zybertowicz 2007, 2002). W takiej perspektywie wskaźnikiem efektywności nieformalnych powiązań są niewyjaśnione afery na styku polityki i biznesu.

Niezależnie od trafności tych koncepcji (których analiza wykracza poza cele tego opracowania), większość z nich zwraca uwagę na dużą rolę mechanizmów redukujących zakres orientacji merytokratycznej w instytucjach publicznych w Polsce. Pojęcia, takie jak zawłaszczanie państwa, instytucjonalny nomadyzm elit, kapitalizm polityczny, miękkie państwo lub zakulisowi aktorzy polityki, stosowane do opisu różnych aspektów działania instytucji publicznych, wskazują zjawiska, które stały się bardzo znaczące w schyłkowym okresie poprzedniego ustroju i w latach 90. Poprzez wpływ na matrycę interesów, kluczowych aktorów i standardy instytucjonalne określają one jednak nadal w pewnej mierze także kolejne fazy reform ustrojowych, zwłaszcza w tych obszarach decyzji, w których trudno wskazać ostre granice pomiędzy tym, co formalne i nieformalne bądź jawne i niejawne⁷.

⁶ Z perspektywy amerykańskiej sposoby realizacji takich strategii w odniesieniu do Europy Wschodniej i Rosji charakteryzują m.in. Wedel (2001) oraz Stiglitz (2004).

⁷ Kolejnym przykładem znaczenia tego rodzaju mechanizmów stała się jesienią 2009 roku tak zwana afera hazardowa. Ujawniła ona dużą „otwartość” niektórych członków polityków PO (w tym jej skarbnika i szefa Klubu parlamentarnego) na kontakty z przedsiębiorcami, wśród których znajdowały się osoby skazane wyrokami sądu za korupcję, a równocześnie upartyjnienie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, kolejny raz podważające zaufanie do instytucji demokratycznych. Okoliczności tej „afery” rzucają także nowe światło na możliwe konsekwencje realizacji propozycji PO dotyczących likwidacji dotychczasowego modelu finansowania partii politycznych z budżetu państwa (Zbieranek 2009: 194–195). Z kolei „afera podsłuchowa” polegająca na wykorzystywaniu przez członków kierownictwa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego materiałów

Deficyty merytokracji w instytucjach publicznych

Dla rozwinięcia tezy, że jedną z zasadniczych przyczyn niskiej legitymizacji nowego ustroju Polski jest oddziaływanie czynników ograniczających zakres merytokratyzmu w instytucjach publicznych, proponuję posłużenie się pewnym schematem analitycznym. Schemat ten koncentruje się na wybranych wyróżnikach działalności tych instytucji i wskaźnikach ich występowania rozpatrywanych w trzech wymiarach legitymizacji władzy wyróżnionych w koncepcji Davida Bethama (1995): dominujących reguł formalnych i nieformalnych, przekonań związanych z akceptacją reguł systemu władzy wśród rządzących i rządzonych oraz zachowań wyrażających przyzwolenie rządzonych na zależności władcze. Zaliczenie wybranych czynników do kategorii reguł, przekonań lub zachowań ma jednak charakter umowny. Reguły, zwłaszcza w okresie ich tworzenia, są bowiem zwykle konsekwencją przeniesienia określonych przekonań na poziom instytucji państwa, np. w postaci koncepcji politycznych i ustaw. Podobnie zachowania formalne i nieformalne wytwarzają reguły, które są jednak na ogół w jakiś sposób warunkowane przez przekonania aktorów zmian politycznych bądź społecznych.

Reguły

W wymiarze reguł obejmującym prawomocność nabycia władzy przez polityków, zmiany systemowe po 1989 roku nie budzą większych kontrowersji. Większość głównych partii politycznych, podobnie jak większość opinii publicznej nie kwestionuje przebiegu i instytucjonalizacji tego procesu⁸. Został on ujęty w wielokrotnie już powtarzane procedury wyborcze, których legalność jest potwierdzana przez komisje wyborcze, sądownictwo, polityków, media i opinię publiczną⁹. Z perspekty-

z urzędowych czynności operacyjnych w prywatnych sprawach sądowych, wskazuje na słabość prawa i dostarcza kolejnego przykładu zawłaszczania instytucji państwowej.

⁸ Najwięcej krytycznych ocen prawomocności nabycia władzy przez nowe elity wysuwa część liderów i sympatyków partii prawicowych, wśród których popularna jest teza o zмовie elit biorących udział w negocjacjach Okrągłego Stołu, która miała wpłynąć negatywnie na tempo i charakter późniejszych zmian ustrojowych oraz rozliczanie przeszłości PRL (Dudek 2004).

⁹ Narastająca krytyka dysfunkcji systemu partyjnego ukształtowanego w Polsce w oparciu o proporcjonalną ordynację wyborczą, zrodziła postulat wprowadzenia jed-

wy zgodnego z regułami sprawowania władzy szczególne kontrowersje budzi natomiast zawłaszczenie i eksploatacja państwa przez partie polityczne, które stało się jednym z czynników najbardziej ograniczających zakres merytokratyzmu w działalności instytucji ustrojowych w Polsce. Anna Grzymała-Busse (2007) określiła ten proces mianem odbudowy „partyjnego Lewiatana” charakterystycznego dla nowych demokracji po komunizmie. Wyodrębnia ona trzy jego formy: 1) tworzenie instytucji nadzoru i monitoringu (regulacyjnych, kontrolnych itd.); 2) ekspansję zatrudnienia w administracji państwowej (wzrost agencji i funduszy przechwytyjących środki budżetowe) oraz 3) przejmowanie korzyści związanych z prywatyzacją i subsydiami publicznymi.

Tworzenie nowych bądź kierowanie starymi instytucjami daje politykom możliwości podporządkowania interesom partyjnym formalnych reguł i procedur w różnych sferach życia społecznego. W takiej perspektywie rozbudowa administracji państwowej i samorządowej służy m.in. zwiększaniu udziału partii w dysponowaniu publicznymi zasobami kadrowymi i finansowymi¹⁰. Wreszcie nowe wzorce finansowania polityki umożliwiają oficjalne przerzucenie części kosztów działania partii i organizowania kampanii wyborczych na budżet państwa¹¹. Tworzą także przesłanki swojego zakorzenienia w gospodarce i społeczeństwie poprzez system „nieformalnych płatności”, które pojawiają się w działaniu instytucji obsadzanych przez nominatów politycznych (np. w postaci kilku procent miesięcznego wynagrodzenia z tytułu sprawowanych funkcji publicznych jako darowizny na rzecz partii).

Wymienione formy partyjnego zawłaszczania państwa określają w znacznej mierze dominujące reguły gry nie tylko w sektorze publicznym, lecz również w innych obszarach życia społecznego, zwłaszcza

nomandatowych okręgów wyborczych do Sejmu. Dyskutowane są również koncepcje zmian zasad finansowania partii politycznych (Zbieranek 2009).

¹⁰ Wzrost zatrudnienia w administracji państwowej po 1989 roku szacuje się według różnych źródeł na 80–261% (Grzymała-Busse 2007: 238). Rozbudowa administracji wiąże się także z realizacją nowych zadań państwa wynikających m.in. z wymogów przynależności do UE oraz tworzenia instytucji regulujących nowe sfery gospodarki i życia społecznego, np. w sferze prywatyzacji, rynków kapitałowych bądź mediów elektronicznych.

¹¹ Od 2002 roku partie polityczne otrzymały z budżetu państwa około 1 mld zł. Na temat kosztów finansowania polityki oraz praktyki finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, zob. Walecki, Zbieranek (2007).

w gospodarce i w sektorze prywatnym, w tym m.in. metody prywatyzacji przedsiębiorstw, standardy realizacji zamówień publicznych, gwarancji kredytowych itp. W rezultacie, jak zauważa Valerie Bunce w odniesieniu do wyników studiów nad państwami pokomunistycznymi, „instytucje polityczne stanowią tutaj zwykle jedynie fasadę, prawdziwa polityka rozgrywa się zaś gdzie indziej; instytucje te funkcjonują zwykle wadliwie, brakuje im bowiem wielu zwykle z nimi kojarzonych właściwości, które w krajach zachodnich dostarczają przewidywalnych zachęt kształtujących następnie przewidywalne wzorce zachowań politycznych” (za: Karklins 2009: 23).

Polską egzemplifikacją tej problematyki są permanentne dyskusje o praktykach partyjnego „podziału łupów” w administracji i instytucjach sektora publicznego, który obejmuje nawet urzędy skarbowe i kuratoria oświaty¹². Obrazują ją kontrowersje wokół częstych zmian ustawowych dotyczących służby cywilnej i obsady stanowisk w administracji rządowej¹³, jak również nominacji do rad nadzorczych i zarządów spółek z udziałem skarbu państwa – mediów publicznych, banków, agencji i fundacji, a nawet organów kontroli państwowej i ochrony prawa, jak Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, bądź ważnych instytucji finansowych (Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego itd.)¹⁴. Na styku gospodarki i polityki praktyka ta wykazuje klasyczne

¹² W takim kontekście ważnym problemem jest programowa i kadrowa słabość polskich partii politycznych, które w odróżnieniu od partii zachodnich, nie stworzyły sieci profesjonalnego zaplecza eksperckiego, np. w postaci think tanków. Polskie partie polityczne w bardzo niewielkim zakresie wykorzystują też na takie cele subwencje przekazywane z budżetu państwa. Obecny system finansowania polityki nie określa na jakie cele powinny być wydatkowane środki z budżetu oraz jak powinny być one kontrolowane. Finansowanie partii w takim kształcie wspiera model partii wodzowskich i synekur umożliwiających malwersacje finansowe dotyczące środków publicznych przekazywanych partiom (Walecki, Zbieranek 2007).

¹³ „Polityczne” nominacje na stanowiska kierownicze i częste zmiany kadrowe podważające stabilność pracy urzędów powodują, że niektórzy badacze uznali za „wyspy profesjonalizmu” w administracji rządowej głównie instytucje związane z Unią Europejską – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i UKIE. Podkreślają, że „upolitycznienie” może być także zjawiskiem pozytywnym, jeśli wiązałoby się z pozyskaniem wiedzy specjalistycznej i zarządzania informacją. W sprawie zakresu upolitycznienia administracji rządowej, zmian legislacyjnych i praktyki ich stosowania zob. Heywood, Meyer-Sahling 2008; Burnetko 2009; Kamiński 2009.

¹⁴ Niektóre szacunki przyjmują, że w samych organach spółek skarbu sprawujące władzę elity polityczne dysponują 30 tysiącami intratnych stanowisk, które przekłada-

cechy korupcji politycznej, tworzącej reguły patologicznego „sprzężenia” interesów firm, decydentów partyjnych i administracji państwowej. Osoby kierujące największymi spółkami są bowiem silnie zakorzenione w elitach władzy politycznej, co przekłada się na częste wymiany członków zarządów i rad nadzorczych w zależności od zmian konfiguracji politycznych.

Tak rządzone firmy zwykle nie są w stanie budować stabilnych strategii rozwojowych, są słabo zarządzane i kontrolowane (Jarosz 2004). Podlegają również w większym zakresie racjonalności polityki i rozmaitych grup interesu niż wymogom rynku, czego przykładem jest sektor górnictwa węgla kamiennego (Gadowska 2002). Z perspektywy merytokracji duże zastrzeżenia budzą polityczne mechanizmy selekcji rządzących, w tym obecność na listach partyjnych w wyborach na wszystkich poziomach kandydatów mało kompetentnych, nierzadko kompromitujących, np. znajdujących się w konflikcie z prawem. Taka sytuacja świadczy zarówno o słabości zaplecza społecznego ugrupowań politycznych, jak również o niewielkim wypełnianiu przez partie funkcji formowania elit i odpowiedniej selekcji swoich reprezentantów do organów władzy publicznej. Jest to również rezultat przyjętych rozwiązań prawnych w ordynacjach wyborczych, które preferują w wyborach parlamentarnych i samorządowych głosowania na listy partyjne, a nie na konkretnych kandydatów (co proponują zwolennicy jednomandatowej ordynacji wyborczej).

Wskaźnikiem znaczenia tego zagadnienia jest zwłaszcza powszechnie odnotowywana niska jakość „klasy politycznej”. Wyróżnikiem tego zjawiska jest miałość oferty programowej partii politycznych, nieumiejętność konsolidacji społeczeństwa wokół celów polityki państwa, niski poziom wypowiedzi i refleksji¹⁵, częste poruszanie się jej przedstawicieli na granicy prawa (m.in. nadużywanie władzy, konflikt interesów) i trwa-

ją się również na wpływ dotyczący strategicznych decyzji biznesowych w gospodarce (Ruszkowski 2007: 131).

¹⁵ Mirosława Grabowska, dyrektor CBOS zauważa, że „w Polsce od lat nie dokonuje się pozytywnej selekcji do polityki. Partie polityczne mają zszarganą opinię. Są postrzegane jako grupy ludzi zajmujące się załatwianiem różnych spraw dla siebie i swoich środowisk” (za: Baranowska 2009). Jak odnotował jeden ze znanych dziennikarzy, „polską polityką rządzi banal. (...) Kiedy się rozmawia z politykami, w tym najważniejszymi, zawstydzają to, że oni niczego wartościowego nie czytają. (...) nie ćwiczą swoich umysłów w myśleniu strategicznym czy choćby logicznym” (Janecki 2009).

ła niechęć do merytorycznej współpracy z inteligencją¹⁶. Odległe od postulatów merytokratyzmu jest także działanie administracji publicznej w wymiarach motywacyjnych, organizacyjnych i efektywnościowych. Polska administracja nadal funkcjonuje w kulturze tajności, a władzę definiuje się raczej w kategoriach przywilejów niż odpowiedzialności. Badacze porównujący polską administrację publiczną z administracją w krajach UE posługują się określeniem „funkcjonalnego dualizmu”, tj. aktywności ceremonialnej, która ze względu na wymogi członkostwa w Unii tworzy instytucje analogiczne do zachodnich, lecz ich działalność nie przynosi spodziewanych rezultatów (Mandes 2007: 178–179).

W raporcie *Polska 2030*, sankcjonowanym wstępem premiera Donalda Tuska, czytamy: „w polskiej administracji publicznej nadal dominuje Weberowski model silnie zhierarchizowanej administracji i rzadkiego delegowania kompetencji. Efektem jest niska skuteczność działania, przedłużające się procedury, trudności we wprowadzaniu nowoczesnych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi i systemów premiowych” (Boni 2009: 308). Podkreślana jest m.in. anachroniczność systemu wynagradzania niewiążąca wysokości wynagrodzenia z realizacją przyjętych celów działania (która bardzo utrudnia pozyskiwanie wysoko wykwalifikowanych kadr na wyższe stanowiska specjalistyczne lub menedżerskie), brak systemu nowoczesnych mechanizmów oceny i kontroli wewnętrznej oraz niska orientacja na wyniki. Mamy zatem do czynienia z potwierdzonym urzędowo marnotrawstwem kapitału ludzkiego odbiegającym od zasad merytokracji.

Wskaźnikiem tego stanu rzeczy jest niewielka skuteczność rządu w realizacji programu prac legislacyjnych. Według Barometru Legislacyjnego Ernst & Young monitorującego wykonanie prac Rady Ministrów, rząd w 2008 roku zrealizował jedynie dwie na pięć zaplanowanych inicjatyw legislacyjnych. W okresie rządów Kazimierza Marcinkiewicza i Jarosława Kaczyńskiego wskaźnik ten wynosił 20–30%. W pierwszej połowie

¹⁶ Symptomatyczny w tym względzie jest list prezesa Polskiego Towarzystwa Socjologicznego przygotowany na Kongres Kultury Polskiej, który odbył się we wrześniu 2009 roku w Krakowie. W liście wyrażono między innymi zaniepokojenie PTS niewielkim zakresem wykorzystania wiedzy naukowej w polskim życiu publicznym i politycznym, brak trwałego systemu przepływu wyników badań socjologicznych do instancji publicznych i administracji państwowej oraz poczucie wykluczenia i marginalizacji środowiska socjologicznego w tych kwestiach (zob. Kongres Kultury 2009: 22).

2009 roku rząd Donalda Tuska przyjął około 40% zaplanowanych przez siebie projektów. Natomiast w drugiej części ubiegłego roku – tylko 26% takich projektów. Dla porównania – rządy zachodnich państw unijnych wykazują realizację 70–80% projektów ustaw (Zubek, Matczak 2010; 2009).

Innych wskaźników „mało merytokratycznego” charakteru działania władzy wykonawczej, dostarczają wyniki badań dwóch rządów (Jerzego Buzka i Leszka Millera), których członkowie postrzegali politykę głównie w kategoriach gier personalnych i rzadko dysponowali doświadczeniem w konstruktywnej pracy zespołowej. Instrumentalizacja decyzji względem bieżącej polityki partyjnej powodowała także niedocenianie ciągłości w polityce i słabość działań strategicznych (Bartkowski 2006). Przywoływane charakterystyki wydają się adekwatne także dla przedstawicieli innych koalicji rządowych. Taki sposób sprawowania władzy znajduje odzwierciedlenie m.in. w niskiej efektywności realizacji długofalowych programów rozwoju decydujących o pozycji konkurencyjnej Polski (infrastruktury drogowej i komunikacyjnej, powszechnego dostępu do Internetu, reform edukacji, służby zdrowia, systemu emerytalnego itd.).

Oprócz zawłaszczania państwa przez partie polityczne, wadliwych mechanizmów selekcji rządzących i przestarzałego modelu administracji publicznej, kolejnymi czynnikami ograniczającymi zakres merytokracji w Polsce są niska jakość regulacji oraz słabość rządów prawa. Międzynarodowe porównania wskazują, że regulacje obowiązujące w Polsce nie promują rozwiązań optymalnych ekonomicznie, przyjaznych dla społeczeństwa i gospodarki¹⁷. Obywatele zmuszani są do rozumienia i stosowania nadmiernie obszernych, niestabilnych i przesadnie szczegółowych reguł prawnych (Goetz, Zubek 2005), które redukują możliwości wykorzystania społecznego potencjału motywacji i kompetencji profesjonalnych. Prawo jest instrumentalnie wykorzystywane przez polityków, nadmiernie i zbyt incydentalnie nowelizowane, niezrozumiałe zarówno dla obywateli, jak i urzędników. Niewłaściwe jest często stosowanie prawa

¹⁷ Pewnym wskaźnikiem porównawczym jakości regulacji są wyniki rankingu Banku Światowego *Doing Business 2010*, w którym badano swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Polska zajęła w nim niską 72 pozycję (na 183 państwa). Jedynymi państwami UE ze słabszymi wynikami były Czechy (74 miejsce), Włochy (78) i Grecja (109). Pozycja Polski od 3 lat nie ulega istotnej zmianie.

przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, czego drastycznym przejawem jest przewlekłość postępowań śledczych i sądowych oraz nadużywanie długotrwałych „aresztowań tymczasowych”.

Te mankamenty polskiego systemu prawnego odbiegające od standardów państwa prawa potwierdza zarówno orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego, jak i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Problemy w tym zakresie pogłębia anachroniczna infrastruktura zarządzania informacją publiczną, która powoli adaptuje się do możliwości korzystania z usług internetowych, centralnych rejestrów, baz danych itp. Powyższe okoliczności podważają zaufanie do prawa jako instrumentu polityki państwa i podnoszą koszty transakcyjne wielu form aktywności gospodarczej i społecznej. Nadają też im często wymiar dysfunkcyjny lub patologiczny, m.in. wytwarzają mechanizmy umożliwiające tworzenie ustaw korzystnych dla wąskich grup społecznych, kosztem dobra publicznego¹⁸. W rezultacie badacze polityki w administracji rządowej zauważają, że „proces ten charakteryzuje się niekonsekwencją, strukturalną chwiejnością oraz ogólnym preferowaniem nieformalnych, spersonalizowanych form koordynacji i kontroli” (Heywood, Meyer-Sahling 2008: 77)¹⁹.

W zakresie reguł ograniczających zakres merytokratyzmu w działalności instytucji ustrojowych na uwagę zasługują także ułomne procedury powszechnej reprezentacji politycznej. Wskaźnikiem ich występowania jest kryzys dialogu społecznego i asymetryczność reprezentacji interesów, która preferuje niektóre branże gospodarki i wielkie przedsiębiorstwa państwowe bądź dobrze zorganizowane politycznie grupy zawodowe. Wśród decydentów politycznych występuje (jak w przypadku programowania rozwoju społeczno-gospodarczego) niewielkie zrozumienie dla idei i praktyki dialogu społecznego. Organizacje pracodawców, związki zawodowe i sektor innych organizacji pożytku publicznego od kilku lat postulują powrót do dialogu społecznego i obywatelskiego oraz równoprawnego traktowania partnerów społecznych. Postulowana jest

¹⁸ Najbardziej znanym przykładem działania takich możliwości był zapis „lub czasopisma”, którego wprowadzenie stało się bezpośrednią przyczyną „afery Rywina”.

¹⁹ Por. także wyniki badań nad stanowieniem prawa uwzględniające perspektywy różnych uczestników i obserwatorów procesu legislacyjnego: administracji rządowej, sejmu, organizacji pozarządowych, lobbystów oraz dziennikarzy (Kopińska i in. 2008).

m.in. nowelizacja ustawy o Komisji Trójstronnej, która ma przestarzały charakter, nieuwzględniający zmian w systemie reprezentacji interesów (w tym roli sektora organizacji pozarządowych i erozji typowych form organizacji pracodawców oraz pracobiorców), a także wzmocnienie roli wysłuchania publicznego w procesie legislacyjnym²⁰.

Eksperci i organizacje pozarządowe zwracają uwagę na wyraźny deficyt konsultacji społecznych polegający również na tym, że w obowiązujących regulacjach nie ma przepisów sprzyjających szerszemu włączeniu obywateli w prace nad projektami aktów prawnych, są natomiast takie, które ograniczają udział strony społecznej²¹. Przeważający w Polsce w ostatnich latach konfrontacyjny styl uprawiania polityki dodatkowo minimalizuje szanse wypracowania społecznych porozumień dotyczących priorytetów rozwoju państwa i wspólnych działań na rzecz długookresowej budowy kapitału społecznego. Zasady Dialogu Społecznego oficjalnie przyjęte w 2002 roku nie zostały wprowadzone w życie, czego przejawem jest częste odwoływanie się różnych grup zawodowych i społecznych do tzw. kryterium ulicznego – demonstracji wymuszających podjęcie negocjacji przez rząd z grupami protestujących (pielęgniarek, lekarzy, nauczycieli, służb mundurowych, stoczniowców itd.).

Od końca 2008 roku na kryzys dialogu społecznego nałożyło się duże spowolnienie wzrostu gospodarczego, które zaostrza konflikty związane z cięciami budżetowymi, rosnącym bezrobociem i kontrowersjami wokół rozłożenia kosztów nowej sytuacji gospodarczej w społeczeństwie. W rezultacie kumulowania się radykalnego upolitycznienia i upartyjnienia dyskursu publicznego, deficytu dialogu społecznego i pogorszenia

²⁰ W sprawie specyfiki polskiego systemu reprezentacji interesów i lobbingu na tle rozwiązań przyjętych w USA i Europie Zachodniej zob. szerzej (Jasiński 2002; Jasiński, Molęda-Zdziech, Kurczewska 2006).

²¹ W pracach nad „Kodeksem partycypacji obywatelskiej” prowadzonych pod auspicjami Rady Europy przez organizacje pozarządowe diskutowane jest poszerzenie form uczestnictwa w procesach podejmowania decyzji: od publikowania informacji na stronach internetowych projektodawców, przez stosowanie prawa do petycji, organizację punktów i kampanii informacyjnych, udział w konferencjach, wysłuchaniach publicznych i zestandaryzowanych konsultacjach, do zasiadania w ciałach doradczych i komitetach ponadsektorowych, tworzenia internetowych paneli dyskusyjnych i ankiet, organizowanie seminariów eksperckich, konferencji uzgodnieniowych, otwartych posiedzeń decydentów lub referendów. W polskim kontekście krytykowany jest zwłaszcza brak przejrzystości źródeł prawa; podmiotu, przedmiotu i formy konsultacji.

sytuacji gospodarczej kraju, zmniejszyło się również znacząco pole dla dyskusji i argumentów merytorycznych w różnych kwestiach życia publicznego.

Przykładem tych tendencji był przebieg prac nad ustawą medialną, w którym rząd próbował całkowicie zmarginalizować krytyczne poglądy opinii publicznej, środowisk twórczych i akademickich (Godzic 2009). Wskutek utrwalania tego rodzaju reguł postępuje proces wykluczenia części środowisk i organizacji społecznych, które nie chcą się wpisywać w logikę konfrontacji głównych sił politycznych (PO-PIS, a do katastrofy lotniczej pod Smoleńskiem także premier–prezydent). Proces ten dodatkowo redukuje potencjał słabego społeczeństwa obywatelskiego, którego rozwój wymaga klimatu tolerancji oraz przyzwolenia dla deliberacji, zwłaszcza ze strony rządzących oraz dobrze zdefiniowanego i efektywnego systemu powiązań z innymi elementami systemu politycznego²².

Przekonania

W wymiarze przekonań wyróżnikiem działalności instytucji ustrojowych są przede wszystkim wzory dominujących postaw odbiegające od postulatów merytokratyzmu, negatywne postrzeganie przez opinię publiczną głównych aktorów sceny politycznej, a także krytyczna percepcja zmian ustrojowych. W przypadku przekonań i postaw widoczne jest reprodukcja wzorów wywodzących się z romantycznej i postromantycznej kultury politycznej. W Polsce ze względu na porozbiorową konieczność walki o niepodległość, jej zasadniczym wyróżnikiem stało potępienie lub marginalizowanie orientacji pragmatycznych, nastawionych kooperacyjnie i kompromisowo. Skłonność do negocjacji była często *a priori* pojmowana w kategoriach zdrady, a podziały polityczne i ideologiczne były wyciszane, by nie przesłaniały naczelnego celu, tj. walki o niepodległość. Analogiczne podejście przeważało później wewnątrz opozycji antykomunistycznej (por. schemat 1).

²² W analizie potencjału polskiego społeczeństwa obywatelskiego można wykorzystywać wiele propozycji teoretycznych i empirycznych. Jedną z nich jest koncepcja tzw. wskaźnika bezradności (*Index of powerlessness*) R. Putnama (1995), na który składają się cztery elementy: aktywność dobrowolnych stowarzyszeń, czytelnictwo prasy, frekwencja wyborcza i frekwencja w referendum. Zob. także *Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego w Polsce 2005* (Klon/Jawor 2006)

Schemat 1. *Czynniki ograniczające zakres merytokratyzmu*

	Wyróżniki działalności instytucji ustrojowych	Wskaźniki występowania
Reguły	– zawłaszczanie i eksploatacja państwa przez partie polityczne	– zakres „podziału łupów” w sektorze publicznym
	– wadliwe mechanizmy selekcji rządzących	– niska jakość „klasy politycznej”
	– przestarzały model i funkcjonowanie administracji publicznej	– niska skuteczność działania, słabość, niestabilność administracji i służby cywilnej
	– niska jakość regulacji	– długotrwałe, kosztowne, skomplikowane i nieprzejrzyste procedury
	– słabość rządów prawa	– instrumentalne wykorzystywanie prawa – niewłaściwy system stanowienia prawa – nadmiernie obszerne, niestabilne i przesadnie szczegółowe prawo – wadliwa egzekucja prawa
	– ułomne procedury reprezentacji politycznej	– kryzys dialogu społecznego – asymetryczność reprezentacji interesów
Przekonania	– niemerytoryczne wzory postaw	– kontrowersje wokół obsady ważnych stanowisk publicznych
	– negatywne postrzeganie aktorów sceny politycznej	– niski prestiż polityków – krytyczne oceny instytucji publicznych
	– krytyczna percepcja wpływu na zmiany systemowe	– postrzeganie szans sukcesu życiowego
Zachowania	– konfrontacyjny styl sprawowania władzy i prowadzenia polityki	– nadmierne upartyjnienie dyskursu publicznego i decyzji politycznych
	– grupy wpływu narzucające partykularne interesy	– strategie klientelistyczne, syndykalistyczne, korporatystyczne, nepotyzm, kolesiostwo
	– znacząca korupcja polityczna i administracyjna	– częstotliwość oskarżeń związanych z nadużywaniem władzy
	– wyobcowanie „klasy politycznej”	– bardzo wysoka absencja wyborcza

W okresie wchodzenia w transformację najbardziej nośne wzorce osobowe tworzyli inteligenci i działacze związkowi, których głównym walorem była postawa ideowa i walka z ustrojem komunistycznym, a nie przygotowanie merytoryczne czy kwalifikacje zarządcze. Równocześnie w okresie rządów komunistycznych ukształtował się także wzorzec rządzenia nomenklaturowego, który w zmodyfikowanej wersji stał się częścią kultury politycznej również nowego aparatu władzy. Jak zauważył niegdyś szef Urzędu Służby Cywilnej, „dawną nomenklaturę monopartyjną zastąpił system multinomenklatury, w którym każda partia stara się objąć pewną pulę stanowisk” (Pastwa 2001). W rezultacie chociaż logika transformacji otworzyła rosnącą przestrzeń dla orientacji merytokratycznej (zwłaszcza w sektorze prywatnym), to w instytucjach publicznych szczególną rolę odgrywały podziały biograficzne i środowiskowe, związane z charakterem działalności politycznej. W latach 90. kryteria te zinstytucjonalizowały się w postaci makropolitycznego podziału na obóz postsolidarnościowy i obóz postkomunistyczny (Grabowska 2004). Ich rywalizacja wraz z przenoszeniem wzorców kultury politycznej z poprzedniego ustroju dających duże możliwości kapitalizowania dostępu elit do informacji i pozycji w hierarchii władzy, nie tylko ograniczała znaczenie czynników merytokratycznych²³, lecz nadała także nowe, specyficzne znaczenia zasadzie „nagradzania według zasług” i rządów „najlepiej przygotowanych”.

Walka o władzę legitymizowana ogólnikowymi hasłami ideologicznymi zaczęła bowiem coraz częściej uzasadniać praktyki traktowania instytucji państwa w kategoriach „republiki koleśiów” stanowiącej domenę rządzących partii politycznych²⁴. Semantycznym przejawem tego zjawiska stały się wypowiedzi polityków w rodzaju „TKM” Jarosława Kaczyńskiego („Teraz k.. my!”) po wygranych przez AWS wyborach parlamentarnych w 1997 roku bądź sms Adama Halbera, przedstawiciela SLD w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji („Chwała nam i naszym kolegom, ch... precz”), przybliżające faktyczne kryteria obsadzania stanowisk przez zmieniające się koalicje rządzące według tzw. zasady BMW –

²³ Zob. typologię ścieżek prowadzących do kariery w nowej elicie polskiego biznesu (Jasiecki 2002).

²⁴ Problem roli „kolesiostwa” w polityce spopularyzował politolog Robert de Jouvenel w satyrze na praktyki polityczne IV Republiki *La Republiques des Camerades* (de Jouvenel 1993).

„bierny, mierny, ale wierny”. Są one interpretowane w kategoriach klientelizmu indywidualnego i masowego, który jest analizowany w badaniach układów nieformalnych, w tym sieciowych, uwzględniających zależności wertykalne typu patron–klient, jak również horyzontalne, tj. *cronyism*, kolesiostwo lub kumoterstwo (Gadowska 2007: 148–149; Wedel 2007).

Można uznać, że danymi o wysokiej wartości wskaźnikowej obrazującej skalę tego rodzaju zjawisk są informacje mediów dotyczące kontrowersji wokół obsady ważnych stanowisk publicznych. Ich częstotliwość i ciężar gatunkowy wyjaśniają też w znacznej mierze negatywne postrzeganie przez opinię publiczną głównych aktorów sceny politycznej, którego subiektywnym miernikiem jest m.in. niski prestiż polityków i krytyczne oceny instytucji ustrojowych. Badania nad zmianami prestiżu grup zawodowych w latach 1987–1996, odnotowały największą degradację pozycji ministra i dyrektora fabryki. W przypadku ministra średnie oceny prestiżu zmniejszyły się w tym okresie aż o 50%, a dyrektora fabryki o 43%. „Procesy demokratyzacji władzy stały się grobem prestiżu najwyższych urzędów państwowych i zawodów, w których wydaje się polecenia i dysponuje władzą” (Domański 1999: 85)²⁵. Także późniejsze badania prestiżu zawodów wykazały, że kategorie kojarzone z władzą zajmują niskie miejsca w rankingach. W końcu 2008 roku na 33 zawody „ludzie władzy” lokowani byli na najniższych pozycjach, poniżej robotnika wykwalifikowanego. Działacz partii politycznej na 33. pozycji, poseł na sejm na 32., radny gminny na 31., minister na 30., starosta na 29. Relatywnie najwyżej plasował się wojewoda, umieszczany na 22. miejscu, nieco poniżej sprzątaczkę zajmującą 21. pozycję (CBOS 2009)²⁶. Takie miejsca „zawodów władzy” w hierarchii prestiżu jest zastanawiającym wskaźnikiem niskiego autorytetu nie tylko tych kategorii zawodowych, lecz również instytucji publicznych, których są oni reprezentantami, niezależnie od tego, z jakich ugrupowań politycznych się wywodzą.

²⁵ W przywoływanych badaniach duży spadek ocen prestiżu dotyczył również księży (-27%). Być może zjawisko to należałoby wiązać ze zmianą usytuowania i roli Kościoła katolickiego w Polsce po 1989 roku, która wywoływał w nowych warunkach ustrojowych duże kontrowersje polityczne (formy obecności Kościoła w życiu politycznym, sposób wprowadzenia religii do szkół, penalizacja aborcji itd.).

²⁶ Tradycyjnie największym szacunkiem obdarzane są zawody inteligenckie, jak profesor uniwersytecki, lekarz lub nauczyciel, cenione za wysokie wykształcenie, kwalifikacje i wiedzę (Domański 2009). Niski prestiż „zawodów władzy” wskazuje na przypisywanie ich przedstawicielom cech o odmiennych charakterystykach.

Podobnie krytycznie opinia publiczna postrzega najważniejsze instytucje ustrojowe. Większość społeczeństwa generalnie nie jest zadowolona ze sposobu funkcjonowania demokracji w Polsce²⁷. Standardem są niskie notowania parlamentu i rządu (z wyjątkiem pierwszych miesięcy ich działania po wyborach) oraz prezydenta (oprócz kadencji Aleksandra Kwaśniewskiego), tj. instytucji, które w odczuciu społecznym mają największy wpływ na sytuację w państwie. Elitom władzy i politykom na poziomie krajowym od dawna zarzuca się przede wszystkim lekceważenie społeczeństwa, nierealizowanie obietnic wyborczych i troskę o własne interesy – „obsadzanie stanowisk państwowych nie według kryterium merytokratycznego, ale ze względu na afiliacje polityczne i partyjne” (Roguska 2007: 273; Wenzel, Skrzyszewski 2005)²⁸.

Innym wymiarem działalności instytucji publicznych, ważnym z perspektywy merytokracji (i legitymizacji), jest percepcja ich wpływu na zmiany ustrojowe, mierzona postrzeganiem szans sukcesu życiowego obywateli. Jakie są społeczne definicje stworzonych przez te instytucje mechanizmów i czynników, posługiwanie się którymi otwiera drogę do sukcesu? Badania opinii w tym względzie wskazują na występowanie znaczącej ambiwalencji. Od początku transformacji nasila się tendencja do postrzegania wykształcenia i kwalifikacji jako warunków koniecznych do zrobienia kariery, co świadczy o nobilitacji merytokracji, osobistych zasług, inicjatywy i przedsiębiorczości. Równocześnie jednak wzmacnia się przekonanie, że niezbędnym warunkiem powodzenia jest zamożność rodziców. Zmniejsza się również znaczenie pracowitości, talentów i zdolności, natomiast rośnie przekonanie, iż szanse na sukces materialny zwiększa przekupstwo urzędników, wykorzystanie luk prawnych bądź omijanie prawa (Badora, Derczyński, Falkowska 2005:

²⁷ Po raz pierwszy od 1989 roku więcej osób zadowolonych z funkcjonowania polskiej demokracji w porównaniu z niezadowolonymi odnotowano bezpośrednio po wyborach 21 października 2007 roku, które wygrała PO. Przekonanie to jednak później słabło (Kolarska-Bobińska, Kucharczyk 2009: 13).

²⁸ W kontekście takich przekonań można przywołać próby objęcia stanowiska w największym polskim banku PKO BP przez byłego premiera Kazimierza Marcinkiewicza (niespełniającego kryteriów nadzoru finansowego), okoliczności objęcia stanowiska prezesa NBP przez Sławomira Skrzypka, sprawowanie stanowiska ministra sprawiedliwości przez Andrzeja Czumę uzasadniane głównie jego „bohaterską przeszłością” bądź wcześniej kariery Andrzeja Leppera i Romana Giertycha oraz działaczy związanych z ich partiami – w administracji rządowej, TVP itd.

202–203). W świadomości społecznej zakres merytokracji jest zatem ograniczany przez pochodzenie i status majątkowy. Merytokrację można też w pewnej mierze „zastąpić” korupcją i „elastycznym” traktowaniem prawa.

Zachowania

Takie opinie i przekonania dobrze korespondują z kolejnym wymiarem czynników ograniczających zakres merytokratyzmu w instytucjach publicznych, tj. zachowaniami, które mają lub powinny przyczyniać się do wyrażania przyzwolenia rządzących na zależności władcze. Wśród nich na szczególną uwagę zasługuje styl sprawowania władzy dominujący w tych instytucjach, wpływ grup interesu na standardy przeważające w sferze publicznej, zjawiska korupcji politycznej i administracyjnej oraz wyobcowanie „klasy politycznej”.

Wspomniany wcześniej konfrontacyjny styl sprawowania władzy i administrowania państwem dominujący w Polsce w ostatnich latach został przeniesiony także w obszar dialogu społecznego, stając się istotną przyczyną jego kryzysu, jak również nadmierne upartyjnił dyskurs publiczny i proces decyzji politycznych. Badacze orientacji aksjologicznych podkreślają, że w polskiej działalności politycznej przeważa weberowska etyka przekonania, akcentująca ideologiczne aspekty polityki, a nie dominująca na Zachodzie etyka odpowiedzialności bazująca na pragmatyzmie w zarządzaniu polityką publiczną (Jasińska-Kania 2007: 336). Logika bieżącej gry politycznej próbującej utrwalić kluczową pozycję dwóch największych partii prawicowych wzmacnia reprodukcję tego stanu rzeczy w Polsce wraz z jej ideologicznymi priorytetami, które marginalizują pragmatyzm, kompromis i dialog nastawiony na poszukiwanie porozumienia w sferze publicznej²⁹. W rezultacie od kilku lat dominuje na polskiej scenie politycznej swoista „kooperacja negatywna”, narzucająca zachowania odległe od zasad merytokratyzmu. Wskaźnikiem występowania tego zjawiska jest konfliktogenny styl „współpracy” między głównymi ośrodkami władzy wykonawczej, która przekłada się

²⁹ Jest to trwała tendencja odnotowywana już w latach 90., gdy w badaniach nad poglądami posłów formułowano tezę o „syndromie niezgodliwości” w polskiej polityce, w której konsens ma charakter relatywnie „wąski” problemowo i „płytki” ze względu na ostrość podziałów wśród elit władzy (Jasiński 1998).

na wszystkie wymiary polityki państwa – począwszy od polityki zagranicznej, oceny historii, organizowania rocznicowych obchodów (Okrągłego Stołu, powstania „Solidarności”, upamiętnienia zbrodni katyńskiej itd.), przez interpretację konstytucji, radykalnie odmienne oceny polityki gospodarczej i legislacji, aż do poziomu konfliktów wokół nominacji dyplomatycznych, generalskich i sędziowskich. Do rangi symbolu tego okresu urastają konflikty między prezydentem i premierem o dysponowanie rządowym samolotem w delegacji na szczyt UE w Brukseli, kontrowersje dotyczące ratyfikacji traktatu lizbońskiego lub brak wspólnej polityki głównych instytucji państwa wobec wyzwań globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego. Są to zachowania, które dodatkowo przyczyniają się do wzrostu (i tak bardzo wysokich) wskaźników wyobcowania klasy politycznej w Polsce.

W znacznej mierze jest to również efekt dotarcia do Polski mechanizmów tzw. postpolityki, związanych z mediatyzacją działalności politycznej, która współcześnie prowadzi do koncentracji kluczowych polityków raczej na public relations i marketingu politycznym niż na substancjalnej zawartości polityki. Równocześnie skrajne upartyjnienie dyskursu publicznego i decyzji politycznych utrudnia identyfikację obywateli z symbolami i instytucjami władzy. Sugeruje bowiem ich afiliacje do głównych obozów politycznych, które nie wyczerpują preferencji politycznych Polaków i zniechęcają wielu z nich do uczestnictwa w działalności publicznej. Innym czynnikiem ograniczającym zakres merytokracji w instytucjach ustrojowych jest działalność rozmaitych grup wpływu narzucających partykularne standardy w sferze publicznej. Grupy te (o różnym stopniu instytucjonalizacji), posługują się wieloma strategiami i metodami oddziaływań – klientelistycznymi, korporatywistycznymi, syndykalistycznymi, bazującymi na nepotyzmie, „kolesiostwie” itd. Ich wspólnym mianownikiem jest często „wypaczona wizja dobra publicznego” (Karaklinis 2009: 164), która – m.in. ze względu na słabość państwa i społeczeństwa obywatelskiego – sprzyja zawłaszczaniu jego instytucji na swoje potrzeby.

Rozwój takich grup jest integralnym składnikiem społeczeństwa obywatelskiego, a część, jak organizacje samorządu zawodowego (przedsiębiorcy, lekarze, prawnicy itd.), podejmuje działania na rzecz podnoszenia środowiskowych standardów profesjonalnych i etycznych. Jednak wiele z nich tworzy korporacyjne bądź towarzysko-protekcyjne grupy wpływu,

które wraz z częścią działaczy partyjnych i urzędników państwowych stają się elementem swoistych „koalicji redystrybucyjnych” realizujących swoje preferencje z pogwałceniem interesu publicznego, a nierzadko także reguł prawa i zasad moralnych (Kamiński 2009; Kopińska 2008; Ruskowski 2007; Jasiński, Mołęda-Zdziech, Kurczewska 2006; Jarosz 2004; Gadowska 2007, 2002). Najbardziej negatywne aspekty oddziaływania takich koalicji w polskich instytucjach publicznych charakteryzuje znacząca korupcja polityczna i administracyjna. Wskaźnikiem jej rozpowszechnienia jest duża częstotliwość oskarżeń związanych z korupcją i innymi formami nadużywaniem władzy dla prywatnych korzyści, które stały się przedmiotem wielu badań i raportów.

Z perspektywy regionalnego rozkładu wskaźników korupcji Polska (jak państwa Europy Środkowej i kraje nadbałtyckie) wyróżnia się mniejszym natężeniem tego zjawiska niż państwa Europy Południowo-Wschodniej, w tym zwłaszcza kraje należące do Wspólnoty Niepodległych Państw³⁰. Jednak na tle państw wysoko rozwiniętych jest ono na tyle duże, że jak zauważano już dekadę wcześniej, stanowi symptom instytucjonalnej niewydolności państwa, a nawet zagrożenia dla rozwoju polityczno-gospodarczego kraju (Kamiński 1997). Jeśli przyjąć, iż istnieje „uderzająca korelacja” pomiędzy wskaźnikiem korupcji w Polsce a negatywnymi prawidłowościami zarządzania w administracji rządowej (Heywood, Meyer-Sahling 2008: 77), to analogiczna zależność dotyczy również merytokracji. Znaczące wskaźniki korupcji stanowią bowiem pośredni miernik roli odmiennych niż merytokracyjne wzorów zachowań, motywacji jednostek i mechanizmów działania instytucji publicznych.

Zwracają one uwagę na znaczenie nawyków ukształtowanych w poprzednim ustroju oraz nowych odmian nieformalnych działań i struktur, w tym powiązań opierających się na protekcji oraz wymianie przysług, występujących zarówno na poziomie elit, jak i ogółu obywateli. Jednym z następstw powszechnego charakteru takich zachowań jest duże wyobcowanie polskiej „klasy politycznej”, które ogranicza jej zdolność do mobilizowania obywateli na rzecz realizacji celów publicznych. Standardowym wskaźnikiem występowania tego zjawiska jest partycypacja

³⁰ Znakomitą, wielowymiarową, obszerną analizę problematyki korupcji w społeczeństwach postkomunistycznych, wraz z typologią tego zjawiska, analizą postaw, rolą instytucji i rekomendacjami dotyczącymi strategii antykorupcyjnych, zawiera praca Karklins 2009.

wyborcza mierzona udziałem obywateli w wyborach parlamentarnych. W Polsce średnia frekwencja we wszystkich wyborach parlamentarnych po 1989 roku jest najniższa ze wszystkich krajów postkomunistycznych będących obecnie członkami UE. Wynosi ona 47,31%, podczas gdy średnia frekwencja dla większości tej grupy państw oscyluje wokół 60–70% (Cześniak 2008: 6). Taki wynik jest nie tylko przejawem niskiej społecznej legitymizacji ustroju III Rzeczypospolitej³¹. Zgodnie z tezą o sprzężeniu zwrotnym między wymiarem legitymizacyjnym i merytokratycznym w działaniu instytucji publicznych, wynik ten może być również rozpatrywany jako miernik negatywnej oceny społecznej „poziomu merytokratyzmu” całej klasy politycznej. Jest ona postrzegana w znacznej mierze (jeżeli nie przede wszystkim) przez pryzmat efektywności działania, bez której postulat merytokracji traci swoją wiarygodność.

UNIWERSALNE ANTYNOMIE MERYTOKRATYZMU W LOKALNYM KONTEKŚCIE

Powyższa analiza czynników ograniczających zakres merytokratyzmu w zasadniczych wymiarach legitymizacji, koncentrowała się głównie na działalności instytucji ustrojowych. Pokazuje ona dużą rozbieżność między normatywnymi oraz faktycznymi aspektami stosowania zasady merytokratyzmu w Polsce w tych instytucjach. Jednak tej rozbieżności nie da się wyjaśnić jedynie w kategoriach politycznych, regulacyjnych lub kulturowych dotyczących specyficznych dysfunkcji instytucji publicznych w transformacji pokomunistycznej. Ograniczenia zakresu merytokratyzmu w Polsce obrazują bowiem w lokalnej skali bardziej uniwersalne antynomie tej problematyki występujące także w państwach wysoko rozwiniętych. Z perspektywy związków między legitymizacją władzy a merytokracją oprócz trudności w precyzowaniu i porównywaniu komponentów „zasług”, dotyczą one przemian racjonalności współczesnego kapitalizmu, roli mediów, zmian postaw i zachowań obywatelskich w relacjach ze światem polityki, napięcia pomiędzy zasadami wolności i równości szans, uwarunkowań strukturalnych, a także zastosowania koncepcji „słabego” lub „silnego” merytokratyzmu.

³¹ Statystyki frekwencji w wyborach powszechnych (parlamentarnych i prezydenckich) na całym świecie w latach 1945–2006 zob. Ellis, Gratschew (2009: 166–199).

Polska weszła w zmiany ustrojowe w szczególnym kontekście historycznym. Jej wyznacznikiem stała się dominacja anglosaskiej neoliberalnej filozofii politycznej, którą najpełniej skodyfikowano w gospodarce, w postaci zaleceń konsensu waszyngtońskiego. W sferze ideologicznych deklaracji była ona najbliższa ideałom indywidualizmu, wolności i spontanicznie kształtującego się ładu ekonomicznego wspartego na regułach wolnego rynku w stylu F. A. Hayeka. W praktyce polityka odgórnie wprowadzanego liberalizmu kładła największy nacisk na prywatyzację, koordynację rynkową i ograniczanie opiekuńczych funkcji państwa niechętnie zbiorowej partycypacji oraz wpływom dużych grup interesu, zwłaszcza związków zawodowych i różnych branż gospodarki. Reakcją nowych elit władzy na autorytaryzm i etatyzm poprzedniego ustroju stała się strategia reform gospodarczych przenosząca dużą część obowiązków państwa na jednostkę wraz z naciskiem na znaczenie indywidualnych wyborów i konkurencyjności. Szanse i możliwości dokonywania takich wyborów są jednak rozłożone nierówno w strukturze społecznej ze względu na odmienności zasobów, położenia rynkowego i strategii działań różnych uczestników zmian. Komerccjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw oraz usług publicznych, spowodowały ograniczenia transferów socjalnych i praw pracowniczych, które wraz z upadkiem nierentownych firm i dużym bezrobociem, znacząco pogorszyły warunki życia wielu grup społecznych, co wiązało się również z wymogami dostosowania do standardów OECD i UE (warunki porozumień handlowych, liberalizacja rynku wewnętrznego, harmonizacja prawa itd.; por. Zielonka 2006).

Nakładanie się tych procesów spowodowało, że w Polsce – jak w większości państw świata – w ostatnich dekadach wystąpił znaczący wzrost nierówności dochodowych i materialnych warunków życia. W zakresie takich nierówności, mierzonych indeksem Giniego, Polska jest umieszczana w OECD wśród państw wyróżniających się największymi rozwarstwieniami – jak Meksyk, Turcja, USA, Portugalia i Włochy (OECD 2008)³². W Polsce zróżnicowania dochodowe są w znacznej mierze także produktem ukształtowania się odmiennych logik uzyskiwania środków do życia. Logika budżetowa (dotycząca także rent i emerytur) funkcjo-

³² W kwestii zasobów finansowych najbogatszych kategorii społeczeństwa polskiego na tle międzynarodowym zob. Jasiński (2010).

nuje obok nowej logiki rynku i prywatnego kapitału. Za tę samą pracę w różnych sektorach gospodarki, a także w różnych regionach kraju można otrzymać znacząco odmienne wynagrodzenia (Hausner, Marody 1999: 134–136; Kozek 2008).

W rezultacie, chociaż można się zgodzić, że polskie mechanizmy nierówności zasadniczo upodobią się do rozwiniętych państw Zachodu (Domański 2009), to jednak ze względu na niższą stopę życiową, ograniczenia budżetowe i słabo funkcjonujące usługi publiczne mechanizmy te mają w rodzimych warunkach znacznie więcej negatywnych konsekwencji wzmacniających procesy wykluczenia społecznego³³. Inny, bardziej krytyczny jest także ich odbiór w społeczeństwie, które po poprzednim ustroju ma raczej egalitarne poglądy, nieprzychylnie dużemu zróżnicowaniu i rozwarstwieniu dochodowemu. Tym bardziej że rozwarstwienie jest społecznie słabo legitymizowane i budzi liczne kontrowersje związane z genezą i sposobami dochodzenia części nowych elit władzy do ich wysokiego statusu materialnego (Jasiecki 2002). Równocześnie z powodu niższego poziom rozwoju gospodarczego i małej efektywności instytucji publicznych, słabsze są również możliwości i mechanizmy wspierania równości szans będącej merytokratycznym ideałem. Praktyka zmiany ustrojowej dała zdecydowany priorytet zasadzie wolności nad zasadą równością szans (Morawski 1998; Szacki 1995). Wyróżnikiem tego podejścia stały się preferencje dla koncepcji „słabej” merytokracji przejawiającej się na poziomie państwa głównie w postaci legislacji antydyskryminacyjnej, wynikającej także z dostosowania się do prawnych wymogów członkostwa w UE³⁴.

³³ W porównaniu ze stanem sprzed 1989 roku największe poszerzenie uprawnień obywatelskich nastąpiło w zakresie praw politycznych i ekonomicznych (swoboda tworzenia organizacji, wolność słowa, prawa własności itd.). Jednak ze względu na różnice w dysponowaniu zasobami kapitałowymi i kulturowymi, najbardziej efektywnie i szeroko wykorzystywane są one przez relatywnie niedużą grupę obywateli. Znacznie większa jest natomiast ta ich część, która doświadczyła negatywnych skutków tendencji zawężających po 1989 roku wiele uprawnień społecznych m.in. w sferze praw pracowniczych, świadczeń socjalnych bądź praw kobiet (status na rynku pracy, penalizacja aborcji). Na odrębne omówienie zasługuje także problem znacznej rozbieżności pomiędzy uznaniem formalnych praw a stosowaną praktyką.

³⁴ Można sformułować hipotezę, że jedną z przesłanek dominacji „słabej” koncepcji merytokracji w Polsce jest ograniczony wpływ nowych ruchów społecznych. Odwołują się one bowiem często do koncepcji „silnej” merytokracji, która wprowadza do debaty publicznej postulatę rozmaitych reform systemowych, jak w przypadku wyznaczania

Jedynie w niektórych kwestiach, wynikających z szczególnych warunków społecznych, podjęto działania korygujące część okoliczności ograniczających realizację równości szans za pomocą instrumentów „silnej” merytokracji (prawnych, podatkowych, socjalnych itd.). Przykładem tego rodzaju działań stały się m.in. programy pomocy materialnej dla kategorii społecznych osiągających dochody poniżej pewnego minimum socjalnego, jak bezrobotni lub rodziny wielodzietne, bądź aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, które mają wyjątkowo trudną sytuację życiową, znacznie pogarszającą ich możliwości na rynku pracy. Ze względu na ograniczenia budżetowe i kumulację innych negatywnych uwarunkowań w położeniu większości takich kategorii społecznych, działania te raczej łagodzą sferę niedostatku i wykluczenia, niż sprzyjają realizacji równości szans. Co więcej, polityka kolejnych rządów wzmacnia nierówności społeczne i zmniejsza równość szans.

Przejawem tej tendencji jest m.in. polityka podatkowa faworyzująca bardziej zamożne warstwy społeczne, w tym wprowadzenie podatków pośrednich (VAT i akcyzy), które w mniejszym zakresie obciążają bogatszych, ponieważ wydają oni relatywnie niedużą część swoich dochodów na konsumpcję; zmniejszenie górnej stawki podatku PIT o 8 punktów procentowych bądź praktyczne zniesienie podatku spadkowego.

Neoliberalna wizja zmian ustrojowych dominująca wśród nowych elit politycznych oraz ich zaplecza społecznego uzyskała także szerokie poparcie ze strony mediów wytwarzających metadyskurs języka debaty publicznej. W języku tym problemy wykluczenia społecznego, nierówności szans bądź nowych podziałów klasowych i warstwowych długo nie znajdowały odzwierciedlenia lub były marginalizowane. Taka sytuacja jest w znacznej mierze efektem radykalnych zmian ładu medialnego i ram dyskursu publicznego. Powstanie nowych mediów prywatnych i komercjalizacja przekazów kulturowych, z nastawieniem na rozrywkę i widowiskowość, zbiegły się bowiem z procesem, który w odniesieniu do Europy Zachodniej bywa opisywany jako przejście od modelu pedagogiczno-paternalistycznego, aspirującego niegdyś – jak telewizja – do kształtowania wzorców kultury wysokiej, w kierunku modelu rynkowego, opartego na wskaźnikach oglądalności (Bourdieu 2009: 79–80).

parytetów dla kobiet kandydujących do parlamentu w wielu państwach Europy Zachodniej, Azji i Ameryki Łacińskiej (Inglehart, Norris 2003: 15).

Także w Polsce dominacja takiego modelu schlebiającego gustom szerokiej publiczności obniżyła poziom debaty publicznej w sposób, który nie sprzyja rozwojowi kompetencji kulturowych warunkujących polityczne uczestnictwo obywateli. Po dwóch dekadach działania nowego modelu wyraża się pogląd, że media raczej niszczą, niż współtworzą debatę publiczną (Król 2009), wymuszają tabloidyzację sfery publicznej (Lityński 2009), a ich działania cechuje polityczna stronniczość oraz uproszczenia połączone z arogancją (Nowak 2009). W związku z kontrowersjami wokół ustawy o radiofonii i telewizji eksperci zauważają, że politycy starają się wywierać silny wpływ na funkcję informacyjną i kontrolną mediów (także prywatnych), koncentrują się na obsadzaniu władz mediów publicznych, a przekazy dziennikarskie „coraz częściej sterowane są ideologią i strategią korporacji (...) rzadziej zaś chodzi o jakość przekazu skierowanego do odbiorcy” (Godzic 2009: 250).

Jednym z następstw tych tendencji jest wzrost ignorancji i politycznej pasywności obywateli osłabiający demokratyczną legitymizację władzy, jak również radykalne obniżanie merytorycznych aspektów debaty publicznej. Utrwała się zakorzeniona w regułach komercjalizacji i rynku dominacja zjawisk, które Bourdieu charakteryzuje jako powierzchowne, szybkie myślenie *fast thinking* bądź kulturowy *fast food*, zawierający przetrawiony i zbanalizowany kulturowy pokarm dostarczany przez media. Tego rodzaju przekaz medialny „produkuje” obywateli preferujących głównie programy rozrywkowe, sensację i skandale, którzy są mało zainteresowani mechanizmami demokracji. Tym bardziej że media rzadko dostarczają im narzędzi poznawczych użytecznych w debacie publicznej na temat konkurencyjnych rozwiązań problemów ustrojowych czy społecznych.

Konflikt zasad: wolność a równość szans

Nie tylko w Polsce zasada merytokracji ma przeciwników, którzy ją kwestionują bądź też domagają się jej szerszego uzasadnienia³⁵. Niektórzy z nich argumentują, że nawet jeśli orientacja ta jest pożądana jako

³⁵ Na przykład w badaniach dotyczących obecności kobiet na kierowniczych stanowiskach oprócz teorii merytokracji rozpatrywane są także inne perspektywy teoretyczne: teoria równych szans, teoria szczególnego wkładu oraz teoria wartości alternatywnych (Alvesson, Billing 2003). Zob. także dyskusje wokół koncepcji „egalitaryzmu przypadku” traktowanej jako konkurencyjna wobec idei merytokracji (White 2008).

zasada, to może zagrażać innej ważnej zasadzie – wolności. W takim ujęciu, do realizacji równych szans często nie wystarczą prawne instrumenty „słabego” merytokratyzmu. Z kolei instrumentarium „silnego” merytokratyzmu musiałoby prowadzić m.in. do zakazu zatrudniania koperytorów, ograniczeń w przekazywaniu bogactwa potomstwu bądź ingerencji państwa przeciwko wysiłkom rodziców socjalizujących swoje dzieci do tradycyjnych ról związanych z płcią.

Takie działania byłyby jednak narażone na zarzut, że w imię równości szans – koniecznej dla pełnej realizacji postulatów merytokracji – ograniczana jest wolność wyboru obywateli, w tym materialnego wspierania dzieci (wyższe czesne w „lepszych szkołach”) lub preferowania wybranych wartości wychowawczych (religijnych, etnicznych itd.). Z kolei ich zaniechanie lub wprowadzenie połowiczne w praktyce oznacza odejście od przesłanek „idealnej merytokracji”. W takim znaczeniu zasada „wolności” rozumianej jako tworzenie większych możliwości edukacyjnych dzieciom z warstw wyższych, dziedziczenie majątku bądź akceptacja zasady autonomii wychowawczej rodzin zmniejsza zakres występowania merytokracji w społeczeństwie. Zawęży bowiem bazę rekrutacyjną merytokracji przede wszystkim do warstw społecznych, wyróżniających się ponadprzeciętnym statusem majątkowym i dużym kapitałem kulturalnym.

Krytycy merytokracji wskazują także na wynikające z niej nowe nierówności. Michael Young (1958), który zastosował i spopularyzował termin „merytokracja”, przestrzegał przed skrajnymi konsekwencjami społecznymi wprowadzenia zasady równych możliwości. W jego ujęciu głównym czynnikiem selekcji byłby system oświatowy, a najbardziej uzdolnieni osiągaliby najwyższe stanowiska, pozostawiając mniej zdolnym wykonywanie podrzędnych prac. Nacisk na inteligencję i zdolności w systemie oświatowym instytucjonalizuje bowiem nierówność możliwości intelektualnych w miejsce nierówności klasy społecznej.

W socjologii empirycznej kwestie te stały się przedmiotem analiz „merytokracji edukacyjnej” badającej wpływ osobistych zdolności i wykształcenia na pozycję zawodową oraz dochody. Jednak prace poświęcone tej problematyce wskazują „na poważne ograniczenia nakładane przez pochodzenie na możliwości kształcenia oraz proces osiągnięć zawodowych” (Wesołowski 1999: 204). Dystrybucja dziedziczonego majątku i struktura systemu edukacyjnego powodują bowiem, że dzie-

ci urodzone w wyższych warstwach społeczeństwa mają statystycznie o wiele większe szanse znalezienia się na tych samych pozycjach niż dzieci pochodzące z warstw niższych (White 2008: 92). W rezultacie systemy edukacji w różnych państwach generalnie reprodukują w mniejszym lub większym zakresie istniejące uprzednio różnice klasowo-warstwowe, wytwarzając dodatkowo wtórne efekty stratyfikacji wynikające z procedur selekcji uczniów i studentów.

Widoczny jest także paradoks, że postulaty mobilności społecznej, do których często odwołują się zwolennicy merytokracji, w praktyce wzmacniają w nowy sposób i legitymizują hierarchię społeczną. Nastawienie na kariery profesjonalne dewaluuje bowiem wiedzę pochodzącą z doświadczenia i tworzy warunki, „w których od przeciętnych ludzi nie oczekuje się w ogóle żadnej wiedzy”. W rezultacie „dominacja wąsko wyspecjalizowanej wiedzy – logiczny efekt polityki utożsamiającej szanse z otwartym dostępem do najwyższej cenionych stanowisk – jest antytezą demokracji” (Lash 1997: 81). W ten sposób połączenie postulatów mobilności i merytokracji może przekształcać się w elitystyczne odmiany technokracji. Koncepcjom merytokratycznym zarzuca się również zasadniczą niespójność wiążącą się ze wspieraniem równości szans, lecz nie równości rezultatów – dochodu i majątku. Problem napięcia między równością szans i nierównością rezultatów oddaje pytanie: czy istnieje taki poziom nierówności materialnej, który jest wystarczająco wysoki, aby nagradzać wyjątkowe zasługi niektórych osób, a który nie jest na tyle wysoki, by poważnie zagrozić równości szans w następnym pokoleniu?

Odpowiedź na to pytanie wymaga pogłębionych badań empirycznych (White 2008: 103), a przede wszystkim przyjęcia kryteriów funkcjonalności nierównej gratyfikacji za zasługi, przy równoczesnym tworzeniu mechanizmów wspierających równość szans w kolejnych generacjach. Jednak uzgodnienie takich kryteriów jest trudne zarówno ze względów politycznych, jak i pragmatycznych, gdyż w tym względzie istnieją zwykle duże rozbieżności stanowisk. Analogiczne kontrowersje wzbudza kwestia wyboru metod, a także ocena skuteczności mechanizmów wspierających równość szans. Uniwersalnymi przejawami tego zjawiska są m.in. dyskusje wokół równouprawnienia płci, segregacji zawodowej, dyskryminacji politycznej i płacowej kobiet (Inglehart, Morris 2009; Fuszara 2009) bądź też obojętność rządzących wobec kwestii aktywizowa-

nia wyborców w celu zwiększania frekwencji w wyborach stanowiących podstawę demokracji przedstawicielskiej³⁶.

W Polsce po doświadczeniach komunizmu podkreślana jest powściągliwość w kwestii podstawy programowej, która mogłaby prowadzić do równości oświatowej. „Podstawa, która stałaby na straży równości, musiałaby (...) nie tylko wskazywać, z czym każdy uczeń musi obcować na lekcjach, ale także – czego uczyć nie wolno. Taka podstawa upodobniłaby się do centralnego programu nauczania *tout cort*. (...) musiałaby mu towarzyszyć norma, że wykracanie poza program jest tak samo naganne, jak niezrealizowanie wszystkich jego haseł” (Konarzewski 2004: 19).

Merytokrację przedstawia się jako pojęcie egalitarne, gdyż formalnie jest ona otwarta dla każdego, kto wykaże się odpowiednimi zasługami. Jednak chociaż współcześnie zasług się raczej nie dziedziczy, zwykle dziedziczone są korzyści, które znacznie zwiększają możliwości zdobycia przez dzieci ocenianych umiejętności. W konsekwencji „wyniki nigdy nie są naprawdę egalitarne, co wciąż jest przedmiotem skarg tych, którzy wypadli słabo w formalnych testach i w alokacji pozycji i statusu, która jest ich skutkiem” (Wallerstein 2004: 127). Zjawisko to występuje ze szczególną siłą w odniesieniu do grup trwale traktowanych jako podrzędne i znajdujące się na dole hierarchii społecznej. Ograniczenia nakładane przez pochodzenie i stan majątkowy na możliwości kształcenia oraz proces osiągnięć zawodowych są jednym z najważniejszych i najczęściej wskazywanych strukturalnych czynników ograniczających zakres merytokratyzmu w społeczeństwie³⁷.

Wśród innych czynników tego rodzaju można wymienić m.in. także region i miejsce zamieszkania, płeć, wiek oraz niepełnosprawność zdrowotną. Ich łączne występowanie w różnych konfiguracjach powoduje stopniowalność merytokratyzmu. W zależności od siły ich oddzia-

³⁶ Wśród działań podejmowanych dla podwyższenia takiej frekwencji wyróżnia się m.in. kampanie informacyjne, kampanie promocyjne, akcje obywatelskie, programy edukacyjne, szkolne symulacje wyborów, rozrywkę (koncerty, przedstawienia teatralne itd.), a nawet zachęty materialne (jak loterie lub losowanie nagród wśród głosujących) (Ellis, Gratschew i in. 2009).

³⁷ Zob. klasyczną analizę warunków życia jako podstawy odmienności szans szkolnych w zależności od pochodzenia społecznego we Francji (Bourdieu, Passeron 1990). Na temat nowego podziału szans określanego przez wykształcenie w fazie globalizacji (Beck 2002).

ływania (i kryteriów pomiaru), społeczeństwa uważane są za mniej lub bardziej merytokratyczne, a dystans do modelu społeczeństwa merytokratycznego jest uważany za strukturalny wskaźnik poziomu rozwoju (Domański 1998).

Strukturalne uwarunkowania słabości merytokratyzmu w Polsce

W ujęciu historycznym zasada osiągania pozycji jednostki dzięki jej osobistym zasługom wiąże się przede wszystkim ze wzrostem znaczenia mieszczaństwa i klas średnich. Stanowi jedną z ideowych i instytucjonalnych innowacji tych klas i warstw, które w państwach zachodnich przełamały średniowieczne, tradycyjne reguły ładu społecznego oparte na dziedziczeniu godności, feudalnych zależnościach i zobowiązaniach oraz mentalności i prawach wynikających z kluczowej roli własności ziemskiej (np. Bloch 2002). Reguły merytokratyzmu antycypowały i legitymizowały przemiany rynkowe i demokratyczne³⁸. Proces ten stał się ważnym aspektem modernizacji napędzanej przez powstanie kapitalizmu i rewolucję przemysłową, które generowały wzrost znaczenia statusu zdobytego, a nie przypisanego, indywidualizm i świecki charakter społeczeństwa (Inglehart, Norris 2009: 26).

Spółeczeństwo polskie było i jest w tym zakresie odmienne od wysoko rozwiniętych państw kapitalistycznych. Przejawem tej odmienności jest niższy poziom rozwoju gospodarczego i kształt struktury społecznej wyróżniającej się stosunkowo wysokim odsetkiem właścicieli gospodarstw i robotników rolnych (13%) oraz robotników wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych (łącznie 35,7%). Równocześnie występuje relatywnie niewielki udział inteligencji, wyższych kadr kierowniczych i urzędników – 10,1% (Domański 2004: 220–221). W społeczeństwach rynkowych warstwy te, wraz z częścią przedsiębiorców, tworzą rdzeń „nowych klas średnich”, uznawanych za najbardziej preferujących profesjonalizm zwolenników merytokratyzmu. W Polsce płytki charakter społecznego zaplecza tej orientacji oddają również dane dotyczące poziomu wykształcenia. Wykształcenie wyższe ma jedna dziesiąta Pola-

³⁸ Konflikt mieszczańskiej interpretacji „nagradzania według zasług” z arystokratycznymi kryteriami akceptacji wśród dworzan na przełomie XVIII i XIX wieku charakteryzuje analiza losów Wolfganga Amadeusza Mozarta (Ellias 2006).

ków, nieco mniej niż jedna trzecia – wykształcenie średnie wraz z policealnym, a większość – zasadnicze zawodowe i poniżej.

Trzeba też brać pod uwagę przestrzenną koncentrację wykształcenia w miastach, zwłaszcza dużych. Na wsi wyższe wykształcenie ma mniej niż 5%, a zasadnicze zawodowe i poniżej aż 71,5% dorosłych mieszkańców (Kotowska, Matysiak 2007: 184). Nawet jeśli uwzględnimy „rewolucję edukacyjną”, która zachodzi w młodym pokoleniu, to przytoczone dane obrazują liczebne, społeczne i przestrzenne ograniczenia potencjalnego zaplecza merytokratyzmu. Wyjaśniają też one częściowo strukturalne przesłanki słabości recepcji jego założeń w praktyce życia społecznego. W tym znaczeniu można nieco przewrotnie stwierdzić, że na obecnym etapie rozwoju struktury społecznej i kultury politycznej, znacząca część polityków trafnie rozpoznaje nastroje społeczne jako niewymuszające kierowania się standardami merytokratycznymi w sferze publicznej.

Konkretyzację takiego podejścia stanowią hasła i postawy populistyczne oraz antyinteligentkie, zakorzenione w tradycji niedoceniań roli instytucji w działaniach politycznych, odwoływania się do ogólnych humanistycznych wartości i „antypolitycznej” aktywności, która marginalizuje znaczenie demokratycznych norm i procedur (Markowski i in. 2004). W tym względzie ważnym wskaźnikiem jest stosunek kolejnych rządów do profesjonalizacji zarządzania i odpolitycznienia administracji publicznej, doboru kandydatów do rad nadzorczych spółek z udziałem skarbu państwa, a także regulacji dotyczących służby cywilnej, w tym konkursów na stanowiska (Burnetko 2009).

WNIOSKI

W nowoczesnych społeczeństwach jednym z ważnych źródeł prawomocności władzy są koncepcje merytokracji definiowanej w kategoriach korelacji wykształcenia z wynagrodzeniem bądź rządów warstwy „najlepiej przygotowanych” profesjonalistów. W Polsce po 1989 roku oczekiwano, że reformy ustrojowe uruchomią procesy modernizacji i zmian strukturalnych, które wraz z regułami rynku i ekspansją klasy średniej relatywnie szybko poprawią także wskaźniki merytokratyzmu społeczeństwa. Przebieg zmian ustrojowych w Polsce jedynie częściowo potwierdził takie oczekiwania.

Odejście od egalitaryzmu w dystrybucji dochodów doprowadziło do typowego dla gospodarki rynkowej wzrostu zależności między wynagrodzeniem a wykształceniem i pozycją zawodową. Jednak w instytucjach publicznych występuje wiele czynników, które osłabiają działanie zasad merytokracji. Zdaniem ekspertów premiera, „Polska tradycyjnie należy do najmniej sprawnych państw UE i OECD” (Boni 2009: 332). Pogląd ten, uogólniający wyniki wielu badań porównawczych wspiera tezę, że postulaty merytokracji w niewielkim zakresie stały się zasobem prawomocności władzy. Rządzący nie są postrzegani przez opinię publiczną jako warstwa „najlepiej przygotowanych”. Merytokratyzm w Polsce jest traktowany raczej jako postulat lub ideologia niż tworzenie wysokich standardów profesjonalizmu w instytucjach publicznych, co ma niekorzystne konsekwencje dla jakości ich działania oraz dla legitymizacji nowego ustroju politycznego.

Wśród spektakularnych wydarzeń o wysokiej wartości wskaźnikowej, obrazujących wagę powyższych stwierdzeń w roku 2010, można wymienić m.in. dużą powódź ujawniającą rzeczywisty stan ochrony przeciwpowodziowej kraju³⁹, załamanie regionalnych przewozów kolejowych⁴⁰ oraz katastrofę samolotu prezydenckiego pod Smoleńskiem 10 kwietnia⁴¹. Ich okoliczności i przebieg wskazują, że instytucje publiczne w Polsce tworzą małe zapotrzebowanie na wartości merytokracyjne. Są przykładem działań często wręcz sprzecznych z postulatami merytokratyzmu, narzucającymi skojarzenia z powiedzeniem „mądry

³⁹ Od kilku lat raporty NIK zwracały uwagę na słabość systemu ochrony przeciwpowodziowej. W podsumowaniu jednego z nich znalazły się sformułowania dotyczące „braku zintegrowanej strategii i planu ochrony przeciwpowodziowej”, „nieprawidłowej organizacji i podziału zadań w tym zakresie”, „nieutrzymywania w należyтым stopniu budowli służących ochronie przeciwpowodziowej” (NIK 2009, s. 9).

⁴⁰ W maju doszło do załamania systemu regionalnych połączeń pasażerskich na kolei ze względu na konflikty między spółkami wydzielonymi z PKP (Intercity, Przewozy Regionalne, PKP PLK, PKP Cargo itd.). Na temat przyczyn tego stanu rzeczy i odmiennych interesów Ministerstwa Infrastruktury, samorządów wojewódzkich, spółek transportowych i regulatora rynku – Urzędu Transportu Kolejowego, zob. Zaifert (2010).

⁴¹ Katastrofa pod Smoleńskiem wywołała dyskusje dotyczące m.in. braku roztropności decydentów, roli przedstawicieli Polski w śledztwie wyjaśniającym jej przyczyny, jakości samolotów pozostających w dyspozycji władz państwowych, procedur lotów (zasady kompletowania pasażerów, organizacja i zabezpieczenie rejsów z udziałem VIP), systemu szkoleń pilotów i niewyciągnięcia wniosków z wcześniejszych wypadków lotniczych.

Polak po szkodzie”. Obniżają one wartość pozytywnych ocen Polski jako „wyspy wzrostu” na tle dotkniętych kryzysem państw UE, w tym zagrożonej bankructwem Grecji.

Słabość polskich instytucji publicznych w znacznej mierze zakorzeniona jest w dziedzictwie instytucjonalnym, wzorcach kulturowych i strategiach działań głównych aktorów zmian, które znacząco odbiegają od rozwiązań merytokratycznych. Przejawem ich występowania są m.in. dyskusje wokół zakresu i form „zawłaszczenia państwa” przez partie polityczne, kapitalizmu sektora publicznego bądź inercji oraz niskiej odpowiedzialności instytucji publicznych za efekty ich działania. Wskazują one także na systemowe podporządkowanie zasady merytokratyzmu preferencjom politycznym, interesom grupowym i korzyściom jednostkowym, które nazbyt często prowadzą do marnotrawstwa zasobów i podważania wiarygodności instytucji państwa.

Wśród charakteryzowanych, wybranych czynników redukujących zakres merytokratyzmu w instytucjach ustrojowych w Polsce w wymiarze reguł kluczowe znaczenie mają: nadmierne upartyjnienie państwa, wadliwe mechanizmy selekcji rządzących, przestarzały model administracji publicznej, niska jakość regulacji, słabość rządów prawa i ułomne procedury reprezentacji politycznej. W aspekcie przekonania – przewaga mało merytorycznych wzorów postaw w sferze publicznej, negatywne postrzeganie aktorów polityki i krytyczna percepcja wpływu instytucji ustrojowych na zmiany systemowe, które dystansują Polaków wobec pozytywnego myślenia o roli instytucji państwa w ogólności. W wymiarze zachowań analogiczną rolę pełnią: konfrontacyjny styl prowadzenia polityki, efektywność niektórych grup wpływu narzucających partykularne interesy, znacząca korupcja, a także wyobcowanie warstw rządzących zniechęcające obywateli do partycypacji politycznej.

Niektóre z opisywanych negatywnych zjawisk nie wywołują znaczącego kryzysu prawomocności bądź te same zjawiska wywołują delegitymizację jednych rządów, a wobec innych pozostają neutralne. Ilustracją tego zagadnienia są zachowania korupcyjne, które w związku ze „sprawą Rywina” przyczyniły się do całkowitej zmiany układu sił na polskiej scenie politycznej, natomiast w przypadku tzw. afery hazardowej nie odegrały większej roli. Trudno też w przypadku niektórych zmiennych (jak ułomność mechanizmów selekcji rządzących), wskazać

jednoznacznie na kierunek i siłę ich oddziaływania na legitymizację „klasy politycznej”. Są to bowiem zagadnienia skomplikowane, rzadko będące przedmiotem pogłębionego zainteresowania obywateli i trudne do badania⁴². Ich znaczenie dla podniesienia poziomu merytokratyzmu instytucji publicznych, a w konsekwencji zwiększenia ich prawomocności zostało już wielokrotnie zdiagnozowane, również na poziomie rządu, czego przejawem są rekomendacje raportu *Polska 2030*. W części *Sprawne Państwo* charakteryzują one różne propozycje zmian mechanizmów działania administracji publicznej, tworzenia regulacji, poprawy skuteczności wymiaru sprawiedliwości, wzrostu jakości usług publicznych i podniesienia jakości komunikacji społecznej. Jednak sposób i dynamika ich realizacji nasuwa pytanie: ile wydarzeń – takich jak duża powódź czy katastrofa samolotu prezydenckiego, musi mieć miejsce, by Polska zaczęła wprowadzać reformy instytucji publicznych zwiększające ich efektywność i poziom merytokracji?

Problem merytokratyzmu jako jednego ze źródeł legitymizacji władzy może być również rozpatrywany w kategoriach pewnych uniwersalnych ograniczeń i antynomii. Tworzą je przemiany racjonalności współczesnego kapitalizmu, nowa rola mediów, zmiany postaw i zachowań obywatelskich wobec świata polityki, napięcia między zasadami wolności i równości szans, a także kontrowersje wokół zastosowania koncepcji „słabego” lub „silnego” merytokratyzmu.

Obecna faza globalnego kapitalizmu wyróżniającego się preferencjami dla indywidualnych wyborów i konkurencyjności, prowadzi do znacznego wzrostu nierówności dochodowych i rozwarstwienia społecznego. Wytwarzane jest zapotrzebowanie na wysoce profesjonalne elity, a równocześnie słabną mechanizmy wspierania równości szans, która jest normatywnym ideałem merytokracji. Słabość takich mechanizmów zmniejsza legitymizację władzy i podważa wiarygodność postulatu merytokracji. W polskim kontekście redukuje zakres jego stosowania do ograniczonej bazy rekrutacyjnej, zawężającej się przede wszystkim do inteligencji i wyższych warstw społecznych, co sprzyja nastrojom populistycznym.

⁴² Podobnie można wskazać na zależności między ograniczonym sprzeciwem klas niższych wobec nierówności społecznych a koncepcjami ich legitymizacji (Domański 2004: 198–216).

Ambiwalentna jest także rola mediów, zwłaszcza elektronicznych, które chociaż uczyniły sferę publiczną obszarem bardziej transparentnym, to równocześnie mają znaczący udział w obniżeniu poziomu debaty publicznej. Ponieważ zgodnie z logiką modelu rynkowego ich działalność opiera się głównie na wskaźnikach oglądalności, zmierną w stronę tabloidyzacji debaty publicznej. W ten sposób media przyczyniają się do wytwarzania niekorzystnych dla demokracji zmian postaw i zachowań części społeczeństwa, ewoluujących w kierunku „obywatelskiej obojętności”.

Orientacja merytokratyczna jest uwikłana w zasadniczy konflikt między zasadami wolności i demokracji. Zwolennicy „silnego” merytokratyzmu domagają się bowiem w imię równości szans ograniczenia nierówności dochodowych, programów poprawy warunków życia, a także poszerzenia praw społecznych i politycznych marginalizowanych kategorii społecznych. Jednak w Polsce po 1989 roku przeważają neoliberalni i konserwatywni zwolennicy węższej interpretacji konstytucyjnych uprawnień obywateli w tych sferach życia społecznego. Stosują oni w praktyce głównie środki „słabej” merytokracji koncentrującej się na legislacyjnych aspektach równości szans. (Ograniczenia takich praktyk ilustruje przykład segregacji edukacyjnych, które zawężają społeczne zaplecze merytokracji).

Przewagę takiego podejścia w Polsce warunkują m.in. dominujące wzorce kultury politycznej oraz kształt struktury społecznej w wymiarze zawodowym, poziomu wykształcenia i jego koncentracji w dużych miastach. W zbyt ograniczonym zakresie działają one na rzecz wzmocnienia standardów merytokratycznych w sferze publicznej. Jest to sytuacja wskazująca na szczególną rolę, jaką w tym względzie mają do spełnienia elity polityczne i gospodarcze odpowiadające za wspieranie potencjałów rozwojowych kraju.

Bez radykalnego wzmocnienia orientacji merytokratycznej w instytucjach publicznych będą one nadal reprodukowały państwo „niskiej jakości”, które obniża możliwości rozwoju cywilizacyjnego kraju i delegitymizuje nowy ustroj polityczny. Symbolicznym przejawem działania tego mechanizmu jest budowa infrastruktury drogowej. „W 2010 r. w całej Polsce jest planowane oddanie zaledwie 48 km autostrad i 81 km dróg ekspresowych. (...) Część dróg, których budowa zakończyła się w ostatnich latach, już wymaga remontu – zastrzeżenia jakości prac mogą dotyczyć nawet 10% już wybudowanych prac” (Zajfert 2010: 34).

Rozpatrywana w takich kategoriach budowa dróg obrazuje nie tylko słabość zasobów, lecz przede wszystkim nieskuteczność mechanizmów koordynacji, które powinny umożliwiać mobilizację różnych potencjałów, bez czego Polska pozostanie słabo legitymizowaną peryferią UE w XXI w.

LITERATURA

Książki i artykuły naukowe

- Alvesson, M., Billing, Y. D. 2003. „Kobiety i zarządzanie: cztery perspektywy teoretyczne”, w: R. Siemieńska (red.), *Aktorzy życia publicznego*, Warszawa: Scholar.
- Badora, B., Derczyński, W., Falkowska, M. 2005. „Nierówności społeczne”, w: K. Zagórski, M. Strzeszewski (red.), *Polska Europa Świat*, Warszawa: Scholar, s. 197–225.
- Bartkowski, J. 2006. „Politycy jako administratorzy. Elita rządowa jako grupa zarządzająca”, w: J. Raciborski (red.), *Elity rządowe III RP. 1997–2004*, Warszawa: Wydawnictwo Trio, s. 283–321.
- Beck, U. 2002. *Spoleczeństwo ryzyka*, Warszawa: Scholar.
- Beetham, D. 1995. „Legitymizacja władzy”, w: J. Szczupaczyński (red.), *Władza i społeczeństwo*, Warszawa: Scholar, s. 288–301.
- Bloch, M. 2002. *Spoleczeństwo feudalne*, Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Bourdieu, P. 2009. *O telewizji. Panowanie dziennikarstwa*, Warszawa: WN PWN.
- Bourdieu, P., Passeron J.-C. 1990. *Reprodukcja*, Warszawa: WN PWN.
- Borzel, T. A. 2008. *Nowe metody zarządzania a rozszerzenie Unii Europejskiej – paradoks podwójnej słabości*, w: materiały konferencji *Nowe metody zarządzania a efektywność administracji publicznej. Rola wyższej kadry zarządzającej*, Warszawa: KSAP 17 grudnia.
- Cybulska, A., Strzeszewski M. 2005. „Demokracja w działaniu”, w: K. Zagórski, M., Strzeszewski (red.), *Polska Europa Świat*, Warszawa: Scholar, s. 140–167.
- Cześniak, M. 2004. „Uczestnictwo wyborcze, stosunek do demokracji, legitymizacja władzy. Przypadek Polski”, w: R. Markowski (red.), *Populizm a demokracja*, Warszawa: ISP PAN, s. 123–143.

- Domański, H. 1998. „Merytokratyczna dystrybucja i zmiany mobilności: Polska i kraje Europy Środkowo-Wschodniej”, w: A. Siciński (red.), *Do i od socjalizmu*, Warszawa: IFiS PAN, s. 13–31.
- Domański, H. 1999. *Prestiż*, Wrocław: Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej
- Dudek, A. 2004. *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej. 1981–2001*, Kraków: Arcana.
- Domański, H. 2004. *Struktura społeczna*, Warszawa: Scholar.
- Ellias, N. 2006. *Mozart*, Warszawa: Wydawnictwo W.A.B.
- Gadowska, K. 2007. „Przemoc w przestrzeni sieci klientelistycznych i kołesiowskich”, w: R. Sojak (red.), *Szara strefa przemocy – szara strefa transformacji? Przestrzenie przymusu*, Toruń: UMK, s. 145–195.
- Gadowska, K. 2002. *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*, Kraków: Uniwersytet Jagielloński.
- Grabowska, M. 2004. *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Warszawa: Scholar.
- Grzymała-Busse, A. 2007. *Rebuilding Leviathan. Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Heywood, A. 2006. *Politologia*, Warszawa: WN PWN.
- Higley, J., Pakulski, J. 2000. „Elite Theory and Research in Postcommunist Societies”, w: J. Frentzel-Zagórska, J. Wasilewski (red.), *The Second Generation of democratic Elites in Central and Eastern Europe*, Warsaw: Institute of Political Studies Polish Academy of Sciences, s. 37–49.
- Inglehart, R., Norris, P. 2003. *Wzbierająca fala. Równouprawienie płci a zmiana kulturowa na świecie*, Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Jałowiecki, B., Łukowski, W. 2007. *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej*, Warszawa: Scholar – Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej.
- Jarosz, M. 2004. *Władza. Przywileje. Korupcja*, Warszawa: WN PWN – ISP PAN.
- Jasiński, K., Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U. 2006. *Lobbying*, Kraków: Oficyna Ekonomiczna.
- Jasiński, K. 2010. „O nieznanym, z reguły nie badanych kręgach bogactwa”, w: M. Jarosz (red.), *Polacy równi i równiejsi*, ISP PAN, Warszawa, s. 71–117.

- Jasiecki, K. 2002. *Elita biznesu w Polsce*, Warszawa: IFiS PAN.
- Jasiecki, K. 2002a. „Lobbing w USA, Europie Zachodniej i Polsce: podobieństwa i różnice”, *Studia Europejskie*: 4, s. 117–134.
- Jasiecki, K. 1998. „Konsens i konflikt w poglądach elity politycznej”, w: W. Wesołowski, B. Post (red.), *Polityka i Sejm: formowanie się elity politycznej*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 61–85.
- Jasiewicz, K. 2004. „Polska u progu Unii Europejskiej: referendum akcesyjne a deficyt demokratyczny”, w: R. Markowski (red.), *Populizm a demokracja*, Warszawa: ISP PAN, s. 95–122.
- Jasińska-Kania, A. 2007. „Orientacje aksjologiczne Polaków na tle europejskim”, w: I. Krzemiński, J. Raciborski (red.), *Oswajanie wielkiej zmiany*, Warszawa: Instytut Socjologii UW, s. 330–347.
- Kamiński, A., Kurczewska J. 1994. „Institutional Transformations in Poland: The Rise of Nomadic Political Elites”, w: M. Alestalo, E. Allard, W. Wesołowski (red.), *The transformation of Europe*, Warsaw: Institute of Philosophy and Sociology Polish Academy of Science, s. 132–153.
- Karklins, R. 2009. *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, Warszawa: Wydawnictwo Sic!
- Kotowska, I. E., Matysiak, A. 2007. „Rynek pracy”, w: T. Panek (red.), *Statystyka społeczna*, Warszawa: PWE, s. 164–205.
- Kozak, M. W. 2008. „Wykluczenie – rozwój – przestrzeń”, w: M. Jarosz (red.), *Wykluczeni. Wymiar społeczny, materialny i etniczny*, Warszawa: ISP PAN, s. 211–242.
- Lasch, Ch. 1997. *Bunt Elit*, Kraków: Wydawnictwo Platan.
- Lipset, S. M. 1995. *Homo politicus*, Warszawa: WN PWN.
- Mandes, S. 2007. „Doświadczenie urzędników administracji publicznej we współpracy z partnerami zachodnimi”, w: J. Kochanowicz, S. Mandes, M. Marody (red.), *Kulturowe aspekty transformacji ekonomicznej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 173–190.
- Marshall, G., Swift, A. 1997. „Meritocratic Equality of Opportunity: Economic Efficiency, Social Justice, or Both?”, *Policy Studies*, 18, s. 35–48.
- Morawski, W. 1998. *Zmiana instytucjonalna*, Warszawa: WN PWN.
- Young, M. 1958. *The Rise of the Meritocracy 1870–2033*, London: Thames and Hudson.
- Putnam, R. 1995. *Demokracja w działaniu*, Kraków: Znak.

- Pratkanis, A., Aronson, E. 2004. *Wiek propagandy*, Warszawa: WN PWN.
- Ruszkowski, P. R. 2007. „Dysfunkcjonalne grupy interesów a system społeczny”, w: R. Sojak (red.), *Szara strefa przemocy – szara strefa transformacji? Przestrzenie przymusu*, Toruń: UMK, s. 115–144.
- Słomczyński, K. M. 1998. „»Merytokratyzm«” a efektywność alokacyjna i dystrybucyjna w Polsce w latach 1965–1995”, w: A. Siciński (red.), *Do i od socjalizmu*, Warszawa: IFiS PAN, s. 32–48.
- Słomczyński, K. M., Janicka, K. 2005. „Pęknięta struktura społeczeństwa polskiego”, w: M. Jarosz (red.), *Polska. Ale jaka?*, Warszawa: ISP PAN, s. 162–184.
- Staniszki, J. 2001. *Postkomunizm*, Gdańsk: Wydawnictwo słowo/obraz/terytoria.
- Staniszki, J. 2003. *Władza globalizacji*, Warszawa: Scholar.
- Stark, D., Bruszt, L. 1998. *Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property In East Central Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Stark, D. 1996. „Recombinant Property In East European Capitalism”, *American Journal of Sociology*, 101, s. 993–1027.
- Stowarzyszenie Klon/Jawor. 2006. *Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego w Polsce*, Warszawa: 2005.
- Szacki, J. 1995. *Liberalizm po komunizmie*, Warszawa–Kraków: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Tarkowski, J. 1994. *Socjologia świata polityki*, t. 1, Warszawa: ISP PAN.
- Thurow, L. C. 2006. *Powiększanie bogactwa. Nowe reguły gry w gospodarce opartej na wiedzy*, Warszawa: Wydawnictwo Helion.
- Wallerstein, I. 2004. *Koniec świata jaki znamy*, Warszawa: Scholar.
- Wasilewski, J., Wesołowski W. (red.). 1992. *Początki parlamentarnej elity*, Warszawa: IFiS PAN.
- Wasilewski, J., Wnuk-Lipiński E. 1995. „Polska: kreta droga od elity komunistycznej do postsolidarnościowej”, w: I. Szelenyi, D. Treiman, E. Wnuk-Lipiński (red.), *Elity w Polsce, Rosji i na Węgrzech*, Warszawa: ISP PAN, s. 59–84.
- Wedel, J. R. 2007. „Klany, kliki i zawłaszczone państwo. O przedefiniowaniu »przejścia« w Europie Środkowowschodniej i dawnych republikach Związku Radzieckiego”, w: R. Sojak (red.), *Szara strefa przemocy – szara strefa transformacji? Przestrzenie przymusu*, Toruń: UMK, s. 87–113.

- Wedel, J.e R. 2001. *Collision and Collusion. The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe*, New York: Palgrave.
- Wenzel, M., Strzeszewski M. 2005. „Polacy wobec demokracji”, w: K. Zagórski, M. Strzeszewski (red.), *Polska Europa Świat*, Warszawa: Scholar, s. 129–139.
- Wesołowski, W. 1999. „Merytokracja”, w: *Encyklopedia Socjologii*, t. 2, Warszawa: Oficyna Naukowa, s. 203–205.
- White, S. 2008. *Równość*. Warszawa: Wydawnictwo Sic!
- Zielonka, J. 2006. *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Zybertowicz, A. 2002. „Demokracja jako fasada: przypadek III RP”, w: E. Mokrzycki, A. Rychard, A. Zybertowicz (red.), *Utracona dynamika? O niedojrzałości polskiej demokracji*, Warszawa: IFiS PAN, s. 173–214.
- Zybertowicz, A. 2008. „Przemoc »układu«. O peerelowskich korzeniach sieci biznesowej Zygmunta Solorza”, w: R. Sojak, A. Zybertowicz (red.), *Transformacja podszyta przemocą. O nieformalnych mechanizmach przemian instytucjonalnych*, Toruń: UMK, s. 187–266.

Raporty i dokumenty

- Burnetko, K. 2009. „O demokracji w administracji publicznej”, w: L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk (red.), *Demokracja w Polsce. 2007–2009*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 155–179.
- Boni, M. (red.). 2009. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Warszawa: Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów.
- CBOS. 2009. *Prestiż zawodów*, Warszawa, styczeń.
- CBOS. 2010. *Zaufanie społeczne*, Warszawa, marzec.
- CBOS a. 2010. *Oceny instytucji publicznych*, Warszawa, marzec.
- Cześnik M. 2008. *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa: Instytut Spraw Politycznych.
- Cześnik, M. 2008. *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa: Instytut Spraw Politycznych.
- Ellis, A., Gratschew M. i in. (red.). 2009. *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Fuszara, M. 2009. *Kobiety, mężczyźni i parytety*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

- Gliński, P. 2009. *Kongres Kultury – stanowisko PTS II*, w: *Biuletyn informacyjny Polskiego Towarzystwa Socjologicznego*, Warszawa: Zarząd Główny PTS.
- Godzic, W. 2009. „Polskie media a demokracja”, w: L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk (red.), *Demokracja w Polsce. 2007–2009*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 233–258.
- Goetz, K., Zubek R. 2005. *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Warszawa: Sprawne Państwo Program Ernst & Young.
- Hausner, J., Marody M. (red.). 2000. *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej?*, Kraków: Akademia Ekonomiczna – Fundacja im. Friedricha Eberta.
- Hausner, J., Marody M. (red.). 1999. *Trzy Polski: potencjał i bariery integracji z Unią Europejską*, Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta.
- Heywood, P., Meyer-Sahling J.-H. 2008. *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*, Warszawa: Sprawne Państwo Program Ernst & Young.
- Kamiński, A. 2009. „Polityczne uwarunkowania sprawności administracji publicznej: przypadek pokomunistycznej Polski”, w: *Materiały konferencji W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989–2009*, Warszawa: Rzecznik Praw Obywatelskich, s. 107–145.
- Kamiński, A. 1997. „Korupcja jako symptom instytucjonalnej niewydolności państwa i zagrożenie dla rozwoju polityczno-gospodarczego Polski”, w: E. Popławska (red.), *Dobro wspólne, władza, korupcja*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 23–74.
- Kauffman, D., Krasny A., Mastruzzi M. 2009. *Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996–2008*, World Bank Policy Research www.govindicators.org.
- Konarzewski, K. 2004. *Reforma oświaty. Podstawa programowa i warunki kształcenia*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kopińska, G. i in. (red.). 2008. *Przejrzystość procesu stanowienia prawa*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Najwyższa Izba Kontroli. 2009. *Informacja o wynikach kontroli ochrony przeciwpowodziowej w województwie małopolskim i świętokrzyskim*.
- OECD. 2008. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD.

- Roguska B. 2007. „Opinia publiczna o demokracji”, w: L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.), *Demokracja w Polsce. 2005–2007*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 265–286.
- The World Bank. 2009. *Doing Business 2010* http://www.doingbusiness.org/documents/DoingBusiness2007_FullReport.pdf.
- The World Bank. 2000. *Anticorruption in Transition. Contribution to the Policy Debate*, Washington, D.C.
- The World Bank. 1993. *The East Asian Miracle*, Oxford: Oxford University Press.
- Walecki, M., Zbieranek, J. 2007. „Finansowanie polityki”, w: L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.), *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 93–122.
- Zajfert, M. 2010. „Infrastruktura”, w: Bartosik K., *Gospodarka Polski. Prognozy i opinie*, Raport nr 16, Maj, s. 34–36.
- Zbieranek, J. 2009. „Zmiany w systemie prawa wyborczego i finansowanie partii politycznych”, w: L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk (red.), *Demokracja w Polsce. 2007–2009*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 181–202.
- Zubek, R., Matczak, M., Cieleń, A., Zalasiński, T. 2009. *Barometr Legislacyjny. Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półrocze 2009 r.*, Warszawa: Sprawne Państwo Program Ernst & Young.
- Zubek, R., Matczak, M., Cieleń, A., Zalasiński, T. 2010. *Barometr Legislacyjny. Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półrocze 2009 r.*, Warszawa: Sprawne Państwo Program Ernst & Young.
- Zubek, R., Matczak, M., Cieleń, A., Zalasiński, T. 2009. *Barometr Legislacyjny. Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półrocze 2009 r.*, Warszawa: Sprawne Państwo Program Ernst & Young.

Publicystyka

- Baranowska, K. 2009. *Wyborcy potrzebują czasu*. Wywiad z Mirosławą Grabowską, „Rzeczpospolita”, 27 października.
- de Jouvenel, R. 1993. *Rzeczpospolita koleżków*, Wrocław: Wydawnictwo Toporzeł.

- Domański, H. 2009. *Hierarchie, klasy bariery*. „Europa” – magazyn idei „Dziennika”, 20–21 czerwca.
- Janecki, S. 2009. *Analfabeci polityki*. „Wprost”, 21 czerwca.
- Lityński, J. 2009. *Jaka demokracja, takie media*. „Europa” – Magazyn Idei „Dziennika”, 18–19 lipca.
- Król, M. 2009. *Dla rozrywki, nie dla polityki*. „Europa” – Magazyn Idei „Dziennika”, 18–19 lipca.
- Nowak, A. 2009. *Portret medialnego hegemonu*. „Europa” – Magazyn Idei „Dziennika”, 25–26 lipca.
- Pastwa, J. 2001. Wypowiedź dla „Wprost”, 1 kwietnia.