

Krzysztof Jasiński  
IFiS PAN

## Legitymizacja władzy i ograniczenia „słabej” merytokracji<sup>1</sup>

### Zależności między legitymizacją a merytokracją

#### Tradycja legitymizacji proceduralnej i efektywnościowej

Oksfordzki *Słownik politologii* (2008: 282) definiuje legitymizację władzy jako „własność systemu politycznego gwarantującą rządzącym moc stanowienia prawa i podejmowania wiążących decyzji, które będą do przyjęcia przez rządzących”. Demokratyczne koncepcje legitymizacji podkreślają jej subiektywny charakter związany ze społeczną akceptacją „prawa do rządzenia” konstytucyjnie określonych osób i instytucji, a także ich zdolności do utrzymania politycznego poparcia. W takich interpretacjach legitymizacja władzy oznacza proces politycznych działań i przekonań sprawiających, że ludzie są jej posłuszni, uznają ją za legalną oraz mającą moralne przesłanki do sprawowania rządów (Heywood 2006: 264).

Zdaniem Davida Beethama (1995) precyzującego kluczowe aspekty legitymizacji, obejmuje ona pewne reguły, przekonania i zachowania występujące w społeczeństwie niezbędne dla uznania jej prawomocności. W pierwszym wymiarze, prawomocność wymaga nabywania i sprawowania władzy zgodnego z ustalonymi regułami, których stosowanie jest sankcjonowane przez najbardziej wpływowe autorytety. W aspekcie przekonań, legitymizacja oznacza powszechną akceptację reguł systemu władzy wśród rządzących, jak i rządzonych. Władza jest uznawana za prawomocną, jeśli znajduje uzasadnienie w sferze panujących przekonań tworzących podstawę jej wiarygodności. Z kolei legitymizacja w wymiarze zachowań zakłada przyzwolenie rządzonych na zależności władcze. Rodzaj i poziom legitymizacji władzy uznawane są często za kluczowe charakterystyki stabilności ustrojowej.

Z kolei zasada merytokracji przyjmująca, że pozycja jednostki powinna być osiągnięta dzięki osobistym „zasługom” (wysiłkom, zdolnościom, kompetencjom), jest współcześnie jedną z reguł wpływających znacząco na przekonania i zachowania społeczne. Stała się też ważnym źródłem prawomocności władzy, jej akceptacji i uzasadnienia, również w krajach odbiegających od standardów zachodniej demokracji<sup>2</sup>. Choć pojęcie merytokracji dotyczy głównie związku zdolności intelektualnych i osobistych „zasług” z nagrodami (Young 1958), to wpisuje się dobrze w anglosaską tradycję indywidualistycznych interpretacji stratyfikacji społecznej, w tym wzorców kariery zawodowej. Stąd w socjologii polityki dyskusje związane z posługiwaniem się tym pojęciem można rozpatrywać jako pewne uzupełnienie weberowskiej koncepcji panowania racjonalno-legalnego, która wraz z rozwojem nowoczesnych państwowości utrwaliła dominację orientacji prawniczej i instytucjonalnej opartej na kluczowej roli procedur formalnych, wytwarzanych oraz

---

<sup>1</sup> Rozszerzona wersja artykułu *Deficyt merytokracji i legitymizacja władzy politycznej*, który ukaże się niebawem w przygotowywanej pod red. Henryka Domańskiego i Andrzeja Rycharda w IFiS PAN pracy zbiorowej *Legitymizacja w Polsce: nieustający kryzys w zmieniających się warunkach?*

<sup>2</sup> Przykładem takiej sytuacji jest spektakularny rozwój gospodarczy Azji Wschodniej zapoczątkowany w latach 60. XX w., którego ważną determinantą było m.in. stworzenie w państwach autorytarnych, kompetentnej administracji publicznej, umiejętnie łączącej długookresowe strategie zmian ekonomicznych ze społeczną legitymizacją ich kierunku (World Bank 1993).

stosowanych najsprawniej przez biurokrację. Merytokratyzm stał się ważnym aspektem panowania legalnego, a jego formalnymi wyróżnikami są m.in. wiedza i personalne kwalifikacje potwierdzane egzaminem oraz dyplomem (Weber 2002).

Wpływowym przejawem rozwoju takiego podejścia do legitymizacji jest koncepcja Seymoura M. Lipseta, który podkreślał, że prawomocność ma swoje źródła także w instrumentalnie traktowanej efektywności. W tym ujęciu „czynniki ustanawiające legitymizację” są powiązane z czynnikami mającymi udział w modernizacji i rozwoju gospodarczym, jak wzrost urbanizacji, poziomu wykształcenia, zamożności oraz roli środków przekazu (Lipset 1995: 95). Przeniesienie takich powiązań na płaszczyznę działań jednostkowych spowodowało, że pojęcie „merytokracji” występuje najczęściej w dyskusjach funkcjonalnej teorii stratyfikacji, która skupia uwagę na determinantach rozwarstwienia się każdego nowoczesnego społeczeństwa (Wesołowski 1999; Słomczyński 1998). Przedstawiciele tej orientacji rozpatrują indywidualne osiągnięcia jednostek w kategoriach jednego z uniwersalnych czynników zmian społecznych. Równocześnie orientacja merytokratyczna stała się znaczącym składnikiem nowoczesnej cywilizacji, co znalazło całościowe rozwinięcie w teoriach modernizacji i konwergencji akcentujących kluczową rolę profesjonalnych elit w inicjowaniu i przeprowadzaniu zmian społecznych (Gilman 2007).

Orientacja ta zawiera nie tylko elementy opisowe, lecz również normatywne. W aspekcie opisowym zwraca uwagę na rosnącą rolę kompetencji jako podstawy pełnienia ważnych ról społecznych. Z kolei w aspekcie normatywnym interpretowana jest często w kategoriach poglądów technokratycznych, koncentrujących się głównie na maksymalizacji efektywności instytucji społecznych. W rezultacie, „merytokracja jest nie tylko zasadą technokratyczną, ale także potencjalnym składnikiem wyraźnej ideologii politycznej” (Alvesson, Billing 2003: 105). W strukturze nowoczesnych ideologii merytokracja stała się synonimem ustroju państwowego, w którym rządy sprawują lub powinni sprawować, ludzie najlepiej do tego przygotowani – kompetentni i profesjonalni. Jest to ideologia dobrze korespondująca z racjonalnością „dojrzałego” kapitalizmu ukształtowanego na Zachodzie po II wojnie światowej. Wytworzył on zapotrzebowanie na nowe formy motywacji, mobilności społecznej i legitymizacji władzy, które wymagają także nowych uzasadnień rozwarstwienia systemu społecznego, w tym uprzywilejowanych pozycji w hierarchii władzy, własności i prestiżu.

Zdaniem Gordona Marshalla i Adama Swifta (1997), zasady merytokratyzmu znalazły we współczesnych społeczeństwach pozytywny odbiór ze względu na to, że uważane są za wydajne i sprawiedliwe. Zgodnie z nimi wysoką wydajność mogą bowiem osiągać przede wszystkim „najlepiej przygotowani”, których odsuwanie od zadań i wysokich pozycji byłoby marnotrawstwem kapitału ludzkiego sprzecznym z interesami społeczeństwa. Orientacja merytokratyczna jest uważana za sprawiedliwą, ponieważ powszechnie akceptowany jest pogląd, że dobrze wykwalifikowane jednostki (wyróżniające się cechami najlepiej pasującymi do wykonywania danej pracy), zasługują również na wysokie wynagrodzenia<sup>3</sup>.

„Nagradzanie według zasług” często jest też kojarzone z zasadą równych możliwości, która motywuje i gratyfikuje szczególnie wkład niektórych jednostek, niezbędny dla rozwoju społeczeństwa (White 2008). W ten sposób „wiara w legalność” zdaniem Webera będąca „najpowszechniejszą formą uprawomocnienia”, została trwale spleciona z orientacją merytokratyczną i efektywnościową. Została także mocno powiązana z ideologicznymi deklaracjami równych możliwości wejścia do warstwy „najlepiej wykwalifikowanych” uznawanych za główną siłę sprawczą nowoczesności.

---

<sup>3</sup> K. M. Słomczyński (1998) wprowadził rozróżnienie dwóch rodzajów merytokratyzmu: alokacyjnego i dystrybucyjnego. Pierwszy rozpatruje dopasowanie wykształcenia do wymogów kwalifikacyjnych pozycji zawodowych. Natomiast drugi, dopasowanie zarobków do poziomu kwalifikacji, mierzonych głównie poziomem wykształcenia.

### **Krytyka tradycyjnych koncepcji i dwie odmiany merytokracji**

Zawartość pojęciowa i interpretacje związane z legitymizacją oraz merytokracją nie mają charakteru ponadczasowego. Podlegają ewolucji wraz ze zmianami instytucjonalnymi i strukturalnymi, pojawianiem się nowych mediów komunikacyjnych oraz modyfikacją dominujących ideologii. Weberowska idea panowania racjonalno-legalnego, wyrastająca z tradycji pozytywizmu prawniczego, koncentruje się głównie na biurokratycznych zasadach postępowania zgodnego z prawem. Założenie, że legalność jest koniecznym, lecz także wystarczającym warunkiem prawomocności władzy, może jednak prowadzić do sytuacji w której gwarantem ustroju państwa stają się przede wszystkim standardy i reguły rządzących. Praktyka polityczna ujawniła negatywne następstwa takiego sposobu interpretacji działania państwa, obciążonego jednostronnością prawniczą i instytucjonalną. „W końcu porządek konstytucyjny jest trwały tylko o tyle, o ile jest podtrzymywany przez społeczeństwo; jest to [...] kwestia jego rzeczywistych treści i ich społecznej akceptacji, a nie wyłącznie formalnych procedur wdrażania” (Beetham 1995: 292). Ich drastycznym przykładem był zachowujący pozory legalizmu ustrój Trzeciej Rzeszy oparty na idei „państwa wodzowskiego” utożsamiającego państwo i prawo<sup>4</sup>. Podobnie krytycznie rozpatruje Beetham podkreślane przez Lipseta połączenie legitymizacji z efektywnością, które często prowadzi do pomniejszania znaczenia kryteriów normatywnych i moralnych w debatach nad prawomocnością władzy.

Współczesnymi przejawami takiego połączenia są „nieliberalne demokracje” Chin po 1978 roku, Rosji pod rządami Putina i Miedwiediewa, a wcześniej wiele autorytarnych państw Trzeciego Świata kierowanych przez rządy jednopartyjne lub junty wojskowe (Zakaria 2004). Z kolei w niektórych państwach Europy Środkowej po II wojnie światowej, jak Węgry („gulaszowy komunizm”) lub Polska w okresie rządów E. Gierka, substytutem legitymizacji władzy próbowano uczynić sprawność gospodarczą (Tarkowski 1994). Efektywność gospodarcza i modernizacyjna miały zatem tworzyć w różnych wariantach politycznych przesłanki do uznania prawomocności władzy. Zwłaszcza w krajach, które przeszły już od poparcia mobilizacyjnego wczesnej fazy budowania nowego ustroju („rewolucji socjalistycznej” lub antykolonialnej „rewolucji narodowowyzwoleńczej”), a ze względów systemowych nie opierały się na legitymizacji wyborczej typowej dla Zachodu.

Jednym z wyróżników ideologicznego traktowania orientacji merytokratycznej, także w państwach demokratycznych, jest zacieranie różnic pomiędzy interpretacją wartościującą a faktycznym zakresem jej stosowania. Idea nagradzania według osobistych zasług dostarcza argumentów uzasadniających wysokie gratyfikacje dla warstw sprawujących władzę, którym przypisywany jest wysoki poziom merytokratyzmu. Na zasadzie „samo spełniającego się proroctwa” stosunkowo łatwo ów wysoki poziom można potwierdzić empirycznie. Poza okresami rewolucji ustrojowych, rządzący są bowiem zwykle lepiej wykształceni niż ogół obywateli i wyróżniają się większym przygotowaniem do pełnienia funkcji władczych, co wynika z przewagi reprodukcji nad cyrkulacją w elitach społecznych, a także związanej z tym zjawiskiem kumulacji kompetencji i umiejętności rządzenia. Dopływ młodych, kompetentnych kadr może być użyteczną strategią legitymizacyjną. Na przykład, jak zauważa się niekiedy w dyskusji o merytokracji w Stanach Zjednoczonych, dopływ nowych talentów pozyskiwanych dzięki zasługom a nie urodzeniu, ułatwia rządzącym usprawiedliwianie władzy i efektywną koncentrację przywilejów w swoich rękach (Lash 1997: 79). „Nowe talenty” wzmacniają bowiem legitymizację władzy dynamizmem młodszych generacji, nie zmieniając na ogół znacząco składu społecznego elit i charakteru dominujących interesów.

---

<sup>4</sup> Zob. ewolucję koncepcji „ideologii legitymizmu” (*Legitimitätsideologie*) i „państwa prawnego” (*Rechtsstaat*) oraz ich interpretacji w wilhelmiańskiej Rzeszy, Republice Weimarskiej oraz hitlerowskiej III Rzeszy (Ryszka 1985). Na ziemiach polskich ucieleśnieniem tak rozumianego „ducha praworządności” stały się rządy Hansa Franka w Generalnej Guberni (Schenk 2009).

Odnosząc się do debat na temat politycznych funkcji merytokracji, Stuart White (2008) wyróżnił jej dwie koncepcje - „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 ograniczaniu lub przeciwdziałaniu dyskryminacji naruszającej zasady kompetencji, np. przez stosowanie kryteriów rasowych. Najczęstszą formą ochrony „słabej” merytokracji jest legislacja antydyskryminacyjna zmierzająca do formalnego wyrównywania szans awansu i rozwoju blokowanych lub marginalizowanych jednostek i kategorii społecznych – kobiet, niepełnosprawnych, mniejszości etnicznych, wyznaniowych itd.

Natomiast koncepcja „silnej” merytokracji skupia się na wielowymiarowych kwestiach związanych z wyrównywaniem szans życiowych. Dotyczą one głównie dziedziczenia bogactwa, zróżnicowań edukacji oraz środowiska rodzinnego. Zwolennicy „silnej” merytokracji wysuwają żądania reform o charakterze systemowym i strukturalnym. W imię pożądanej równości szans (będącej merytokratycznym ideałem), domagają się kontrolowania nierówności w sferze bogactwa, ograniczania wpływu rodziców z wyższych 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 m.in. wskazać wysokie opodatkowanie dziedziczonego bogactwa, reformy systemu edukacyjnego preferujące dzieci i młodzież z niższych warstw społecznych (akcja afirmatywna), ich wspieranie przez programy poprawy warunków życia (wyżywienia, mieszkań, stypendiów), a także zwiększanie kompetencji kulturowych (dostęp do książek, odwiedzanie teatru itd.)<sup>5</sup>.

### **Nowe interpretacje legitymizacji i merytokracji**

Na Zachodzie głównym katalizatorem przewartościowania interpretacji *status quo* stały się duże napięcia i konflikty polityczne oraz burzliwe zmiany kulturowe i obyczajowe lat sześćdziesiątych XX w. W ich następstwie pojawiły się wpływowe podejścia konkurencyjne wobec koncepcji legitymizacji proceduralnej i efektywnościowej w wersji Webera oraz Lipseta. Zaczęto także inaczej interpretować postulat merytokracji. Różniamy też charakteryzowano tendencje kryzysowe społeczeństw rozwiniętego kapitalizmu. W środowiskach lewicowych i neo-marksistowskich, szczególnie wpływowa stała się teza o kryzysie legitymizacji tych społeczeństw sformułowana i rozwinięta przez Jurgena Habermasa (1973). Jego zdaniem przyczyny kryzysu mają charakter strukturalny.

Nieograniczony rozwój kapitalizmu rozszerza pojęcie legitymizacji na kolejne sfery życia społecznego, które wcześniej lokowano na zewnątrz polityki. W następstwie rosnących oczekiwań obejmuje ona już nie tylko dystrybucję dochodów lub stosunki pracy, lecz także wzory konsumpcji, kwestie środowiska naturalnego, relacje między rodzicami i dziećmi, podział pracy między mężczyznami i kobietami bądź stosunek do ludzi starszych. Wyrazem tej tendencji jest poszerzanie praw politycznych i społecznych zwiększających legitymizację następnym podsystemów społeczeństwa za pomocą instrumentów „silnej” merytokracji, zwiększających szanse życiowe marginalizowanych kategorii społecznych, m.in. kobiet, osób niepełnosprawnych lub migrantów z innych krajów. Rozwój demokracji w warunkach rozwiniętego kapitalizmu uruchomił żądania partycypacji i równości społecznej, które zanegowały konserwatywne reguły konsensu typowe dla funkcjonalnych teorii legitymizacji.

---

<sup>5</sup> Jedną z wcześniejszych odmian takiego podejścia była koncepcja „radikalnej 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.

W takiej interpretacji kryzys zachodniego państwa dobrobytu jest następstwem utraty możliwości równoczesnego, trwałego zaspokajania oczekiwań bezpieczeństwa socjalnego i dobrobytu oraz gospodarki opartej na prywatnym zysku. Rosnące trudności w utrzymaniu legitymizacji zrodziły również inne reakcje, mające charakter neoliberalny bądź konserwatywny. Ich orędownicy zdominowali od końca lat siedemdziesiątych XX wieku polityczny *mainstream* zachodniej debaty politycznej, wskazując na zjawisko „przeciążenia” rządów roszczeniami trudnymi do spełnienia, wspieranymi argumentami o kryzysie fiskalnym i gospodarczych sprzecznościach demokracji. Przekonanie o konieczności ograniczenia skali takich zjawisk przyczyniło się do zasadniczej reorientacji priorytetów politycznych i ideologicznych realizowanej przez rządy Margaret Thatcher i Ronalda Reagana. Starły się one za pomocą teorii promujących wartości indywidualistyczne oraz prorynkowe, obniżyć oczekiwania wobec rządu i przenieść obowiązki państwa na jednostkę. W sferze kultury politycznej odpowiednikiem takiego podejścia stał się nacisk na znaczenie indywidualnych wyborów, konkurencyjność i odpowiedzialność jednostki (Heywood 2006: 268-269). Neoliberalowie podjęli działania na rzecz odseparowania państwa od gospodarki, przy równoczesnym przenoszeniu na grunt polityki i administracji publicznej standardów działania typowych dla firm prywatnych (Peters 1999). Dla wspierania indywidualnej przedsiębiorczości przecinają także utrwalone sploty powiązań polityki i gospodarki, które stały się przesłanką znaczenia wielu grup interesu – związków zawodowych, korporacji profesjonalistów lub branż przemysłowych.

Z kolei neokonserwatyści propagują istotne ograniczenia w rozszerzaniu konstytucyjnych uprawnień obywateli, zwłaszcza grup wykraczających swoimi żądaniami poza utrwalony model społeczeństwa, jak mniejszości etniczne bądź seksualne. Próbuje także przywrócić akceptację tradycyjnych wartości i ukazać ich funkcjonalność wobec wyzwań współczesności. Pomimo różnic dzielących neoliberalów i konserwatystów (m.in. w definiowaniu roli państwa i jednostki, wspólnoty narodowej lub tradycji), orientacjom tym na ogół bliższa jest koncepcja „słabej” merytokracji, która skupia się głównie na legislacji antydyskryminacyjnej. W ostatnich dekadach w państwach zachodnich pojawiły się jednak silne tendencje radykalnie prawicowe, które mają zupełnie odmienny charakter. Nie stawiają one za cel polityki wyrównywania szans, lecz domagają się ograniczenia ekspansji niektórych kategorii społecznych, których przejawem są regulacje antyimigracyjne.

Takie działania podejmowane są w kontekście nowych osi konfliktów społecznych dotyczących sektora publicznego i polityki społecznej. Neoliberalne reformy charakterystyczne dla „globalnego kapitalizmu”, zwłaszcza prywatyzacja i komercjalizacja sektora publicznego, ograniczenia praw pracowniczych, transferów socjalnych i zmiany systemów ubezpieczeń społecznych, zdestabilizowały i pogorszyły warunki życia licznych grup społecznych. Zwiększyły także strefę niedostatku i ubóstwa, co nadaje im charakter konfliktogenny, osłabiający legitymizację kapitalizmu (Gilejko, Towalski 2009). Jak dokumentuje OECD (2008), takie zmiany wynikają również z generalnego wzrostu nierówności dochodowych w krajach wysoko rozwiniętych. Równocześnie w obecnym „społeczeństwie ryzyka”, kwalifikacje i przynależność do określonych grup zawodowych nie gwarantują ochrony przed bezrobociem (Beck 2002: 138).

Redefinicji podlega także interpretacja merytokracji. Dotyczy ona m.in. kryteriów oceny „zasług”, kształtowania nowych autorytetów i słabości mechanizmów wspierających równość szans. Po pierwsze, zgodnie z teoriami postindustrializmu, międzynarodowa deregulacja rynków, ekspansja sektora finansowego i rozwój telekomunikacji, wzmocniły szczególnie pozycję profesjonalistów przyczyniających się najbardziej do rozwoju „globalnego kapitalizmu” i korporacyjnej *international business class*. Największymi beneficjentami takich przemian stali się zwłaszcza eksperci w dziedzinie zarządzania kapitałem, projektami i zasobami ludzkimi, technologii IT, przetwarzania informacji, konsultingu, reklamy i

marketingu. Wzrost znaczenia tych kategorii modyfikuje kryteria oceny osobistych „zasług” dających największe korzyści materialne i statusowe, co rzadko znajduje odzwierciedlenie w refleksji nad wskaźnikami merytokratyzmu<sup>6</sup>.

Po drugie, dominacja aspektów ekonomicznych wśród kryteriów oceny zasług, pogorszyła wizerunek i prestiż tradycyjnych kategorii kluczowych dla legitymizacji władzy – polityków i urzędników państwowych (Peters 1999). Natomiast dowartościowała kategorie które, jak finansisci i ekonomiści lub *celebrities* ze świata mediów, pop kultury i sportu, tworzą nowy rodzaj autorytetów, ważnych dla przekonań i zachowań legitymizacyjnych. Procesy mediatyzacji wytwarzające nowe formy władzy symbolicznej zmieniły również język publicznego dyskursu. Ich wyróżnikiem jest m.in. prymat obrazu prowadzący do zubożenia procesu rozumienia i wytworzenia sterowanej przez media opinii publicznej. Wraz z dominacją treści komercyjnych obniżają one kompetencje poznawcze obywateli i osłabiają ich podmiotowość polityczną (Sartori 2007)<sup>7</sup>. Następstwem tych tendencji jest wzrost ignorancji i pasywności obywateli, które osłabiają demokratyczną legitymizację władzy.

Po trzecie, nierówna gratyfikacja za zasługi, będąca następstwem globalizacji, zmian technologicznych oraz osłabiania związków zawodowych i zmniejszania ochrony pracowników, nie znajduje przeciwwagi w tworzeniu mechanizmów wspierających równość szans w kolejnych generacjach<sup>8</sup>. Utrwalanie takiego stanu rzeczy zmniejsza legitymizację władzy i podważa wiarygodność postulatu merytokracji. Redukuje zakres jego stosowania do ograniczonej bazy rekrutacyjnej, co osłabia walory merytokracji jako źródła prawomocności władzy. Merytokratyzm jest bowiem nazbyt często rozpatrywany w kategoriach ideologii uzasadniającej nieakceptowane przywileje warstw wyższych. W takiej perspektywie zapoczątkowany w Stanach Zjednoczonych w 2007 roku na rynku nieruchomości kryzys finansowy i gospodarczy (oceniany jako najgłębsza recesja gospodarki światowej od czasu Wielkiego Kryzysu z końca lat dwudziestych ubiegłego wieku), zakwestionował wiarygodność dominującej wersji legitymizacji władzy, jak też uwiarygodniających ją form merytokracji reprezentowanej przez finansistów, bankowców, wielkie korporacje i wiodących ekonomistów<sup>9</sup>. Spowodował interwencję państwa w dużej skali w działalność upadających wielkich korporacji finansowych i przemysłowych, zmianę regulacji gospodarczych, a także propozycje modyfikacji zasad wynagrodzeń kadry zarządzającej, która uchodziła za najbardziej profesjonalną i godną najwyższych gratyfikacji. Instrumenty interwencjonizmu gospodarczego (jak duże udziały w wielkich bankach i korporacjach przemysłowych bądź bezpośredni wpływ na ich zarządzanie), jeszcze niedawno uważane za niedopuszczalne, nagle stały się podstawowymi instrumentami programów antykryzysowych większości rządów.

W wymiarze autorytetów, kryzys zaufania podważył dominację ekonomii neoliberalnej i kapitalizmu anglosaskiego propagowanego przez kluczowe sieci medialne. Uruchomił też falę krytycznych debat dotyczących racjonalności współczesnego kapitalizmu, co modyfikuje (lub

<sup>6</sup> Rozkład korzyści w „gospodarce opartej na wiedzy” lub „społeczeństwie informacyjnym” jest znacznie bardziej skomplikowany, uwarunkowany przemianami technologicznymi i strukturalnymi, w tym zmianą zróżnicowaniem profili zawodowych. W tym przypadku chodziło jedynie o wskazanie zjawiska istotnego szczególnie z perspektywy pewnej redefinicji merytokratyzmu (Castells 2007; Thurow 2006).

<sup>7</sup> W kwestii medialnych „agend wpływu” oraz metod skłaniania ludzi do wyborów sprzecznych z ich interesami, czyniących z nich niekrytycznych konsumentów towarów i idei (Pratkanis, Aronson 2004).

<sup>8</sup> Jak zauważa znany ekonomista amerykański, „jeśli w którymś momencie większość wyborców nie odnosi korzyści z systemu gospodarczego, wyborcy ci będą głosować za obaleniem systemu, który jest sprzeczny z ich interesami lub na nie nieczuły (i powinni tak zrobić). Stany Zjednoczone testują teraz tę mądrość polityczną. Płace realne dla dolnych dwóch trzecich siły roboczej generalnie spadają, a dla górnych jej warstw rosną. Czy dojdzie do politycznego wybuchu?” (Thurow 2006: 172-173).

<sup>9</sup> Najbardziej spektakularny charakter miała w tym względzie wypowiedź byłego wieloletniego prezesa Banku Rezerw Federalnych USA Alana Greenspana, który przyznał, że jego obraz świata oparty na założeniu, że wolne konkurencyjne rynki są niedoścignioną formułą organizacji gospodarki, był błędny i nie działa (Greenspan 2009). Kryzys zaufania dotknął także agencje ratunkowe i banki inwestycyjne.

będzie zmieniało niebawem) również hierarchię środowisk opiniotwórczych wpływających na kształtowanie opinii publicznej<sup>10</sup>. Obecny kryzys wymusza ponowne przewartościowanie interpretacji roli sektora publicznego i polityki społecznej także w sferze mechanizmów wspierających równość szans. W ich tworzeniu ma nie tylko dochód i wskaźniki konsumpcji na których koncentrowano się w ostatnich dekadach. Skutecznym instrumentem redukcji nierówności szans są chociażby usługi publiczne, zwłaszcza edukacja i służba zdrowia. Mniejsze nierówności dochodowe zwiększają zwykle mobilność społeczną (OECD 2008), która jest ceniona przez zwolenników „słabej”, jak „silnej” koncepcji merytokracji.

Równość szans i duża mobilność społeczna są również funkcjonalne wobec rozwoju demokracji oraz mocnej legitymizacji władzy. Wielka Depresja lat trzydziestych zrodziła w Stanach Zjednoczonych politykę Nowego Ładu. Odpowiedzią Europy Zachodniej na destrukcyjne konsekwencje II wojny światowej stało się państwo opiekuńcze, które bardzo znacząco poprawiło szanse życiowe zarówno klasy średniej, jak i robotniczej (Judt 2005). Ponowny wzrost interwencjonizmu państwa ratującego wielkie instytucje finansowe i przemysłowe, otwiera na nowo dylematy polityki społecznej. Bez wprowadzenia skuteczniejszych mechanizmów wspierania równości szans poważnie zagrożone bowiem będą zarówno legitymizacja władzy, jak pozytywny odbiór merytokratyzmu w społeczeństwie. Zwłaszcza w wymiarze „sprawiedliwego” charakteru postulatu merytokracji nośnego jako źródło legitymizacji. Osłabienie legitymizacji neoliberalnych reform wiąże się również z rosnącymi wpływami nowych ruchów społecznych. Najbardziej znaczące spośród nich - jak ruchy ekologiczne, feministyczne i alterglobalistyczne - w różny sposób kwestionują ekonomiczną i kulturową racjonalność współczesnego kapitalizmu, a także postulują zmianę globalnych reguł gry. W tym znaczeniu przejmują one rolę dawnych ugrupowań lewicowych i robotniczych, które miały niegdyś charakter antysystemowy, rewolucyjny bądź reformatorski (Wallerstein 2003). W rezultacie, niezależnie od dzielących je różnic, przyczyniają się do redefiniowania zarówno legitymizacji, jak merytokracji.

W zakresie legitymizacji władzy rozszerzają to pojęcie na różne sfery życia społecznego, które wcześniej nie były traktowane jako polityczne. Wśród nich znajdują się zwłaszcza kwestie ochrony środowiska, praw kobiet, emigrantów, mniejszości etnicznych i kulturowych, osób niepełnosprawnych lub praw homoseksualistów. Weszły one do głównego nurtu debaty publicznej na Zachodzie. Sposób rozwiązywania związanych z nimi problemów stał się już jednym z mierników poziomu rozwoju współczesnych państw. Nowe ruchy społeczne modyfikują również kryteria oceny osobistych „zasług” jako przesłanki pełnienia ważnych ról w społeczeństwie. Pozytywne nastawienie do ochrony środowiska bądź promocji kobiet legitymizuje państwa, jak również przedsiębiorstwa (zwłaszcza wielkie korporacje), co znalazło odzwierciedlenie m. in. w debacie o prawach kobiet bądź standardach etyki odpowiedzialnego biznesu. Przekształca również kulturowe wzorce awansu i kariery oraz zmienia kryteria uznania za „najlepiej przygotowanych”. Równocześnie najbardziej wpływowe nowe ruchy społeczne odwołują się często do koncepcji „silnej” merytokracji wraz z postulatami wielowymiarowych reform - prawnych, podatkowych, edukacyjnych, wprowadzenia parytetów itd. Mają zatem faktycznie charakter reformatorski, a niekiedy nawet antysystemowy zmieniający interpretacje legitymizacji oraz merytokracji.

---

<sup>10</sup> Wielkie kryzysy ustrojowe zwykle sprzyjają radykalnym zmianom wiodących paradygmatów ideologicznych i naukowych. Nie ma powodu, by uznać, że obecny kryzys globalnego kapitalizmu nie będzie miał podobnych konsekwencji. Pewną antycypacją takiej zmiany było przyznanie nagrody Nobla ekonomistom krytycznym wobec polityki gospodarczej w stylu M. Friedmana i szkoły chicagowskiej, dominującej w końcu XX w., jak A. Sen (1998), J. E. Stiglitz (2001), E. S. Phelps (2006) i P. Krugman (2008).

## **Sformułowanie problemu i główne tezy**

W Europie Środkowo-Wschodniej po II wojnie światowej orientacja merytokratyczna była często instrumentem krytyki socjalizmu państwowego. W Polsce postulaty „odpartyjnięcia” zarządzania i zwiększania zastosowania zasad merytokratycznych definiowanych na wzór społeczeństw zachodnich, podważały reguły systemowe. Posługiwano się też nimi w dyskusjach na rzecz wprowadzania reform o bardziej technokratycznym i rynkowym charakterze. Jednym z argumentów delegitymizujących poprzedni ustrój był słaby związek zarobków z wykształceniem, sprzeczny z postulatem merytokracji dystrybucyjnej przypisywanej rozwiniętym państwom kapitalistycznym. W porównaniu z tymi państwami, posiadanie dyplomu wyższej uczelni i profesjonalnej wiedzy było po II wojnie światowej postrzegane jako relatywnie mało warte w kategoriach korzyści finansowych.

Wskaźnikami tego zjawiska były stosunkowo nieduże zróżnicowania zarobków wiążących się z poziomami wykształcenia, a także niski status materialny inteligencji będące konsekwencją reguł egalitaryzmu charakterystycznego dla gospodarki planowej realizującej założenia socjalistycznej ideologii. Można było zatem oczekiwać, że przekształcenia ustrojowe w Polsce 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 przejściu władzy przez warstwę społeczną o wysokich kompetencjach.

Wyniki badań realizowanych po 1989 roku częściowo potwierdziły realizację takich oczekiwań, zwłaszcza w wymiarze wynagrodzeń. Odejście od egalitaryzmu w dystrybucji dochodów znalazło odzwierciedlenie w zmianach hierarchii społecznej. Indywidualne „zasługi” mierzone poziomem wykształcenia i pozycji zawodowej w nowy sposób znajdują swoje odpowiedniki na poziomie wynagrodzeń. Reformy rynkowe spowodowały, że mechanizmy zróżnicowań dochodów stały się bardziej merytokratyczne, chociaż zakres i następstwa występowania tej tendencji, m.in. ze względu na odmienności źródeł danych, metod pomiaru i interpretacji, budzą znaczne kontrowersje (Słomczyński, Janicka 2005; Domański 2004: 231-236). Nie ulega jednak wątpliwości, że zmiana ustrojowa nadała orientacji merytokratycznej charakter zbieżny z innymi regułami, przekonaniem i zachowaniami tworzącymi główne wymiary nowej legitymizacji władzy (choć ustalenie w jakiej mierze jest ona faktycznie akceptowana wśród rządzących, jak i rządzonych, wymaga pogłębionych badań). Koncepcja merytokratyzmu ma duży potencjał użyteczny dla wzmacniania prawomocności władzy. Jest ona ważnym składnikiem paradygmatu modernizacyjnego stanowiącego po 1989 roku główne zaplecze teoretyczne reform podkreślających kluczową rolę profesjonalizmu i mobilności w zmianach społecznych.

Czy jednak koncepcja ta faktycznie legitymizuje nowy ustrój, a jeśli tak, to w jakim zakresie? Główna teza tego opracowania przyjmuje, że merytokratyzm jedynie w niewielkim zakresie stał się zasobem prawomocności władzy w Polsce. Nawiązując do uwag Lipseta na temat czynników ustanawiających legitymizację, można stwierdzić, że atuty merytokracji (jak „wydajność” i „sprawiedliwość”), nie zostały w tym celu uruchomione w znaczącej skali. Powszechna krytyka sposobu działania instytucji publicznych wskazuje, że postulat rozpatrywania rządzących w kategoriach warstwy „najlepiej przygotowanych”, nie znajduje odzwierciedlenia ani w efektach ich działania, ani w świadomości społecznej. Merytokratyzm w Polsce jest traktowany raczej jako postulat bądź pewna ideologia, użyteczna dla uzasadniania przywilejów części nowych elit, niż praktyka tworzenia mechanizmów promujących ludzi kompetentnych, osiągających wysoką pozycję społeczną dzięki swoim osobistym walorom i zasługom. Taki stan rzeczy powoduje, że podejście merytokratyczne w niewielkim zakresie działa na rzecz społecznej akceptacji „prawa do rządzenia”. Kluczowe osoby i instytucje tracą zdolność do utrzymania trwałego poparcia politycznego, gdyż jest ono

słabo powiązane z merytokratyzmem i efektywnością. Potoczną maksymą stało się stwierdzenie, iż „sprawowanie władzy szybko zużywa rządy”. W artykule charakteryzując wybrane czynniki, które przyczyniają się do osłabienia zasad merytokracji w Polsce. Ich występowanie znacząco delegitymizuje prawomocność nowego ustroju, a także pomniejsza identyfikację z nim części społeczeństwa, czego miarą jest m.in. niski prestiż polityków i duża absencja wyborcza. Stawiam 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.

Bezpośrednim impulsem dla sformułowania powyższych tez stały się wyniki międzynarodowych badań dotyczących zdolności zarządzania państwa i jego instytucji. Bank Światowy zwraca bowiem uwagę, że Polska jest bardzo nisko oceniana w zakresie efektywności zarządzania na tle państw Unii Europejskiej. 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 (pod względem zaangażowania polityki w tych dziedzinach), sytuują Polskę wśród najgorzej zarządzanych państw w UE. Na trzecim miejscu od końca przed Rumunią i Bułgarią oraz nieco za Włochami i Grecją (Borzel 2008; Kauffman, Krasny, Mastruzzi 2009)<sup>11</sup>. Także inne badania, m.in. dotyczące stanowienia prawa, jakości i przejrzystości legislacji (Kopińska i in. 2008; Goetz, Zubek 2005), wykonania prac legislacyjnych rządu (Zubek, Matczak 2009) bądź dysfunkcji i patologii rządu (Heywood, Meyer-Sahling 2008; Jarosz 2004; Gadowska 2002), wskazują na niewielką skuteczność instytucji publicznych, jak również dokumentują mało profesjonalny charakter ich działań. Nasuwają one także bardzo krytyczne wnioski na temat kompetencji rządzących. Biorąc pod uwagę kryteria efektywności, których znaczenie akcentował Lipset, nie jest zaskakujące, że podobnie negatywne tendencje występują także 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 (a więc sprzed „afery Rywina”, która pogorszyła wizerunek elit władzy), Polska zajęła najniższe miejsce wśród 21 badanych państw - 16 społeczeństw Europy Zachodniej oraz Izraela, Czech, Węgier i Słowenii<sup>12</sup>. 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). W podsumowaniu innej analizy odnotowano: „poziom legitymizacji zdaje się obniżać, co może doprowadzić do wzrostu popularności ruchów antydemokratycznych i populistycznych, groźnych dla obecnego ustroju” (Cześniak 2004: 140). 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, kryzysie zaufania do elit politycznych, braku wyraźnej poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej i niezadowoleniu z działania demokracji. Badania opinii publicznej wskazywały na spadek identyfikacji z

---

<sup>11</sup> W przywoływanych badaniach na czele rankingu efektywności zarządzania znalazły się Dania i Finlandia oraz Holandia, Luksemburg i Szwecja. Lepsza sytuacja makroekonomiczna Polski w ostatnim czasie, zwłaszcza na tle załamania finansów publicznych w Grecji, problemów Hiszpanii lub republik nadbałtyckich, poprawia nieco wizerunek Polski w tym względzie. Jest jednak dyskusyjne w jakiej mierze owa poprawa świadczy o podniesieniu standardów efektywności zarządzania w sektorze publicznym w Polsce (np. gdy uwzględnimy sytuację w służbie zdrowia i innych obszarach usług publicznych), a na ile odzwierciedla ich znaczące pogorszenie w innych państwach UE.

<sup>12</sup> 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).

istniejącym systemem politycznym, sprzyjający poparciu dla rządów „silnej ręki”. Choć w następstwie odreagowania na rządy tej koalicji 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 wynikami badań, które wskazywałyby na zmianę tej utrwalonej już tendencji. Taki stan rzeczy sprzyja pytaniom o czynniki ograniczające zastosowanie zasad merytokracji, a także ich wpływ na legitymizację nowego ustroju. Powiązania między legitymizacją władzy i merytokracją stały się bowiem w wielu aspektach (m.in. roli procedur, efektywności lub mobilności), ważnym składnikiem współczesnych koncepcji państwa. Przywoływane powyżej, niepokojące wyniki badań nad efektywnością rządzenia i legitymizacją władzy stanowią sygnał, że zasadne jest pytanie na czym polegają „zasługi” rządzących Polską, skoro kierowane przez nich instytucje są tak nisko oceniane przez opinię publiczną i ekspertów. W wymiarze systemowym wyniki te świadczą negatywnie o mechanizmach funkcjonowania, a także kanałach i kryteriach rekrutacji na stanowiska kierownicze w instytucjach władzy publicznej.

Wydają się one bowiem raczej odległe od merytokracji alokacyjnej, tj. dopasowania wykształcenia do złożoności pełnionej roli zawodowej, w tym przypadku często także politycznej, jak również od merytokracyjnych postulatów wydajności i sprawiedliwości. Nawet pobieżny przegląd informacji medialnych, badań opinii lub publikacji naukowych sugeruje, że działalność instytucji ustrojowych w Polsce w praktyce określana jest nierzadko w inny sposób, odbiegający od jakkolwiek definiowanej merytokracji. Równocześnie jednak nie brakuje sygnałów, że aktywność profesjonalistów w instytucjach publicznych natrafia na bariery i ograniczenia, które negatywnie modyfikują efekty ich działań. Niezależnie od trafności powyższych stwierdzeń i hipotez, sposób funkcjonowania tych instytucji, ma równocześnie wymiary merytokracyjne, jak i legitymizacyjne. Pomiedzy nimi występuje logika sprzężenia zwrotnego. Niska efektywność zarządzania w instytucjach publicznych obniża legitymizację władzy, która nie mając mocnej akceptacji efektywnościowej swojego „prawa do rządzenia”, ma także osłabioną zdolność skutecznego działania.

I odwrotnie. Wyższa efektywność rządzenia znacząco sprzyja wzmacnianiu legitymizacji, co zwiększa szanse, że władze dzięki poparciu społeczeństwa mogą lepiej sprostać nowym wyzwaniom. Instytucje publiczne są wtedy na ogół oceniane jako „bardziej merytokracyjne”, zarówno w kategoriach osobistych zasług decydentów, jak również wizerunku rządzących jako warstwy o dużych kompetencjach i osiągnięciach. W UE potwierdzeniem takich zależności jest korelacja między wysoką jakością zarządzania w państwach skandynawskich i najsilniejszą legitymizacją ich systemów politycznych.

## **Czynniki ograniczające zakres merytokracji jako źródła prawomocności**

### **Uwagi metodologiczne i pojęciowe**

W socjologii zakres występowania zasad merytokracji najczęściej jest charakteryzowany przez porównanie wybranego modelu teoretycznego „idealnej merytokracji” bądź społeczeństwa uznanego za bliższe tego kanonu, z „merytokracyjnością” danego społeczeństwa. W pierwszym przypadku „model idealnej merytokracji” pełni funkcję weberowskiego typu idealnego dostarczającego narzędzi do pomiaru dystansu pomiędzy teoretycznym wzorcem a praktyką społeczną. Natomiast w drugim, układem odniesienia są społeczeństwa wysoko rozwiniętego kapitalizmu (uważane za najbardziej merytokracyjne), które stanowią modelowy wzorzec dla społeczeństw niżej rozwiniętych.

Dla uchwycenia takich dystansów w socjologii empirycznej występuje tendencja do badania korelacji między rozkładami dwu zmiennych: poziomu wykształcenia mierzonego liczbą lat nauki oraz otrzymywanym wynagrodzeniem, mierzonym wysokością zarobków.

Korelacja jednostkowych nakładów z nagrodami, wykształcenia z wynagrodzeniem, jest rozpatrywana jako wskaźnik merytokratyzmu społeczeństwa bądź miernik wzrostu znaczenia prac o przewadze czynności umysłowych (Domański 1998; Słomczyński 1998). W perspektywie łączenia merytokratyzmu z legitymizacją władzy posługiwanie się tym wskaźnikiem budzi jednak zasadnicze problemy i wątpliwości. Pierwsza z nich wiąże się z trudnościami w precyzowaniu komponentów „zasług” w wymiarach pozycji zawodowej, wynagrodzenia i prestiżu. Składniki te trudno poddają się badaniom. Spośród pojęć tworzących definicję „zasług”, socjologowie zdołali zoperacjonalizować, poddać kontroli i wdrożyć do badań jedynie kategorię prestiżu.

Druga trudność dotyczy mierzenia korelacji między wykształceniem i wynagrodzeniem, która redukuje zasługi do aspektu ekonomicznego. Jest to wskaźnik użyteczny do badania zależności na rynku pracy i struktury zawodowej w gospodarce, zwłaszcza w sektorze prywatnym. Traci on jednak wiele swoich walorów w zastosowaniu do pozaekonomicznych aspektów życia społecznego. Istnieją bowiem znaczące obszary aktywności profesjonalnej, które ze względu na trudności w konstruowaniu pomiarów - jak sława lub kreatywność w sztuce - są i prawdopodobnie będą pomijane w empirycznych badaniach merytokratyzmu (Wesołowski 1999: 204-205). Trudności w ich operacjonalizacji, podobnie jak ograniczanie badań do korelacji między wykształceniem i wynagrodzeniem, osłabiają zatem wartość standardowych wskaźników merytokratyzmu. Charakterystycznym przejawem tego zagadnienia jest obszar sprawowania władzy i zarządzania instytucjami publicznymi. Nie ma (i być może nigdy nie będzie) jednoznacznych kryteriów „nagradzania według zasług” osób, których zadaniem jest wytwarzanie mocy rządzących w zakresie stanowienia prawa i podejmowania wiążących decyzji. Kryteria ekonomiczne, jak zarobki, są w tym przypadku dalece niemierniarodajne. W Polsce - jak w innych krajach demokratycznych - wynagrodzenia polityków, parlamentarzystów i urzędników państwowych, są bowiem regulowane ustawami powiązаныmi głównie z budżetem państwa, a nie z rynkowymi zasadami zatrudniania i wynagrodzenia. Są też one, zwłaszcza dla stanowisk wysokiego szczebla, mało konkurencyjne w stosunku do sektora prywatnego. W takich okolicznościach korelacja wykształcenia z wynagrodzeniem rozpatrywana jako wskaźnik merytokratyzmu, ma charakter formalny i jest mało użyteczna.

Czy wynagrodzenie Lecha Wałęsy jako prezydenta Polski stanowiło zoptymalizowaną miarę powiązania jednostkowych nakładów z nagrodami, wykształcenia z gratyfikacjami finansowymi? Jaki był związek jego wykształcenia z zarobkami? Można też zapytać o kwestie o charakterze ponadjednostkowym: według jakich kryteriów mierzyć i zestawiać personalne zasługi polityków? Z osiągnięciami jakich innych grup zawodowych mogą być one porównywalne z punktu widzenia ich „merytokratyzmu”? Czy można bez wzbudzania licznych wątpliwości porównywać zasługi w tak odmiennych sferach, jak polityka, biznes, administracja, wojskowość, nauka, kultura lub sport?

Na tego rodzaju pytania nie znaleziono dobrej odpowiedzi. Nieprzypadkowo w badaniach opinii publicznej dotyczących oceny funkcjonowania demokracji bądź ocen działania instytucji demokratycznych, zwykle nie przedstawia się przesłanek ich formułowania. Oceny te mają na ogół charakter pewnej niesprecyzowanej „generalizacji wizerunku” i spekulacji, jakie czynniki mogły w tym zakresie okazać się najbardziej znaczące (np. Cybulska, Strzeszewski 2005). Z perspektywy zależności pomiędzy legitymizacją władzy a merytokratyzmem, wydaje się zatem bardziej użyteczne i uzasadnione posługiwanie się definicją merytokracji jako warstwy społecznej o najwyższych lub przynajmniej wysokich kompetencjach. Opinie wyrażane na temat kierowanych przez nią instytucji stanowią bowiem pewien subiektywny wskaźnik akceptacji „prawa do rządzenia”, który jest ważnym zasobem

prawomocności władzy. Uchwycenie bardziej „twardych” zależności ilościowych w tej sferze wymagałoby specjalnych, nowych narzędzi pomiaru<sup>13</sup>.

### **Merytokratyzm a specyfika „kapitalizmu wschodnioeuropejskiego”**

Okoliczności systemowe, jak i cały kontekst przemian ustrojowych w Polsce (analogicznie jak w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej), 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 wzmacni 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 (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 integrację europejską 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 występowanie skłonności do podporządkowywania interpretacji zmian ogólnym teoriom i wynikiem 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 lub 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 i ambicje (Kamiński, Kurczewska 1994), mechanizmów „kapitalizmu politycznego” i „kapitalizmu sektora publicznego” (Staniszkis 2001) bądź „instytucjonalizacji nieodpowiedzialności” w strukturach „miękkiego” państwa (Hausner, Marody 2000).

Także w skali całego regionu (*transition countries*) zaczęto zwracać uwagę na rolę nieformalnych reguł opartych często na sieciach dyskrecjonalnych powiązań personalnych i instytucjonalnych. Na przykład badacze przekształceń własnościowych na Węgrzech

---

<sup>13</sup> Jedną z metod wypracowania takiego narzędzia, mogłoby być utworzenie syntetycznie skonstruowanych indeksów uwzględniających wybrane aspekty działania instytucji publicznych w korelacji z oceną ich społecznego wizerunku. Zobiektywizowany pomiar (np. jakości rządzenia i usług publicznych), byłby zestawiany z pomiarem subiektywnym, jak społeczna ocena instytucji - prezydenta, rządu, parlamentu itd.

rozwinęli analizę restrukturyzacyjnych sieci powiązań między aktorami politycznymi i gospodarczymi, którzy ich zdaniem kształtowali nowe wzory własności przetasowanej (*recombinant property*), 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 Środkowowschodniej i dawnym Związku Radzieckim, w tym dystrybucję i zarządzanie zasobami, tworzenie ścieżek prywatyzacji i własności, struktury wpływu i być może realny kształt państwa”. Jakże 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 podporządkowującej zasady merytokratyczne innym motywacjom: preferencjom politycznym, interesom grupowym, jednostkowym korzyściom itp. Duże rozmiary powyższych mechanizmów spowodowały wprowadzenie na poziomie analiz porównawczych nowych określeń charakteryzujących specyfikę regionu.

Takim określeniem o charakterze systemowym 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)<sup>14</sup>. Niektórzy znani 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 państwa<sup>15</sup>. 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). Nieco paradoksalnie ten rodzaj władzy w kategoriach profesjonalizmu jego przedstawiciele spełnia często w najwyższym stopniu wszelkie wymogi merytokratyzmu. W praktyce działania może jednak służyć innym celom, które nie dają się charakteryzować w takich kategoriach, jak m.in. narzucenie lokalnym ośrodkom władzy racjonalności ponadnarodowych instytucji politycznych i gospodarczych<sup>16</sup>.

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 powiązań nieformalnych są niewyjaśnione afery na styku polityki i biznesu. Niezależnie od trafności przywoływanych koncepcji, których analiza wykracza poza cele tego opracowania, większość

<sup>14</sup> Zdaniem ekspertów Banku Światowego odpowiednikiem zawłaszczania państwa na poziomie wykonawczym, stosowania istniejącego prawa, zasad i regulacji, jest pojęcie „korupcji administracyjnej”.

<sup>15</sup> Wedel (2007) charakteryzuje zasadnicze podobieństwa i różnice pomiędzy typem państwa „częściowo zawłaszczonego” (jak Polska) oraz „państwa klanowego” (Rosja, Ukraina).

<sup>16</sup> Z perspektywy amerykańskiej sposoby realizacji takich strategii w odniesieniu do Europy Wschodniej i Rosji charakteryzują m.in. Wedel (2001) oraz Stiglitz (2004).

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 i instytucjonalizacja nie-odpowiedzialności 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 dziewięćdziesiątych. Poprzez wpływ na matrycę interesów, kluczowych aktorów i standardy instytucjonalne określają one jednak nadal w znacznej mierze także kolejne fazy reform ustrojowych, zwłaszcza w tych obszarach decyzji w których trudno jest wskazać ostre granice pomiędzy tym, co formalne i nieformalne bądź jawne i niejawne<sup>17</sup>.

### **Systemowe ograniczenia merytokratyzmu w instytucjach publicznych**

Dla rozwinięcia i udokumentowania 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 aspektów ich występowania rozpatrywanych w trzech wymiarach legitymizacji władzy wyróżnionych w koncepcji D. Bethama: dominujących reguł (formalnych i nieformalnych), przekonań związanych z akceptacją reguł systemu władzy wśród rządzących i rządzonych oraz zachowań wyrażających przyzwolenie rządzących na zależności władcze. Wybór analizowanych wyróżników działalności instytucji publicznych w trzech wymienionych aspektach jest rezultatem przeglądu literatury wskazującej na ich pewne szczególne słabości i ograniczenia. 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 bądź ustaw. Podobnie zachowania formalne i nieformalne wytwarzają reguły, które są jednak zawsze 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 zdecydowana większość opinii publicznej, nie kwestionuje przebiegu i instytucjonalizacji tego procesu<sup>18</sup>. Został on ujęty w wielokrotnie już powtarzane procedury wyborcze, których legalność jest potwierdzana przez komisje wyborcze,

---

<sup>17</sup> Najnowszym przykładem znaczenia tego rodzaju mechanizmów stała się jesienią 2009 r. „afera hazardowa”. Ujawniła ona dużą „otwartość” niektórych czołowych 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 „afery podsłuchowa” polegająca na wykorzystywaniu przez członków kierownictwa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego materiałów z urzędowych czynności operacyjnych w prywatnych sprawach sądowych, wskazuje na słabość prawa, jak i dostarcza kolejnego przykładu zawłaszczania instytucji państwowej.

<sup>18</sup> Najwięcej krytycznych ocen prawomocności nabycia władzy 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).

sądownictwo, polityków, media i opinię publiczną<sup>19</sup>. Z perspektywy 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 demokracji postkomunistycznych. 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. Rozbudowa administracji państwowej i samorządowej służy zwiększaniu udziału partii w dysponowaniu publicznymi zasobami kadrowymi i finansowymi<sup>20</sup>. Wreszcie nowe wzorce finansowania polityki umożliwiają oficjalne przerzucenie części kosztów działania partii i organizowania kampanii wyborczych na budżet państwa<sup>21</sup>. Tworzą także przesłanki swojego zakorzenienia w gospodarce i społeczeństwie poprzez system „nieformalnych płatności”, które pojawiają się w działaniu instytucji obsadzanych przez nominatów politycznych (m.in. w postaci kilku procent miesięcznego wynagrodzenia z tytułu sprawowanych funkcji publicznych jako darowizny na rzecz partii)<sup>22</sup>.

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 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 komentarzu do wyników badań nad regionem postkomunistycznym, „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” (cyt. za Karklins 2009: 23). Polską egzemplifikacją tej problematyki są permanentne dyskusje o praktykach partyjnego „podziału łupów” w administracji, mediach oraz innych instytucjach sektora publicznego, który obejmuje także urzędy skarbowe i kuratoria oświaty<sup>23</sup>. Obrazują ją kontrowersje wokół częstych zmian

<sup>19</sup> Narastająca krytyka dysfunkcji systemu partyjnego ukształtowanego w Polsce w oparciu o proporcjonalną ordynację wyborczą, zrodziła postulat wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych do Sejmu. Dyskutowane są również koncepcje zmian zasad finansowania partii politycznych (Zbieranek 2009).

<sup>20</sup> Wzrost zatrudnienia w administracji państwowej po 1989 r. szacuje się wg. różnych źródeł w przedziale od 80 do 261% (Grzymała-Busse 2007: 238). Rozbudowa administracji wiąże się także z realizacją nowych zadań państwa wynikających m.in. z wymogów akcesji do UE oraz tworzenia instytucji regulujących nowe sfery gospodarki i życia społecznego, np. w sferze prywatyzacji, rynków kapitałowych bądź mediów elektronicznych.

<sup>21</sup> Od 2002 r. partie polityczne otrzymały z budżetu państwa ok. 1 mld. zł. Na temat kosztów finansowania polityki oraz praktyki finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych (Walecki, Zbieranek 2007).

<sup>22</sup> Wśród innych form korzyści materialnych wynikających z kontroli nad spółkami skarbu państwa można wskazać (nie zawsze zbieżne z ich interesami ekonomicznymi) wydatki na reklamę i marketing, szkolenie pracowników przez zewnętrzne podmioty gospodarcze, wydawanie znaczących kwot na usługi prawne świadczone przez „zaprzyjaźnione” firmy, organizacji nowych przetargów i zleceń w zakresie rozmaitych usług bądź sponsoring lub działalność charytatywna na rzecz wybranych organizacji (młodzieżowych, sportowych, religijnych itd.) finansowana ze środków przedsiębiorstwa. W ten sposób istnieje możliwość politycznego określania „komu daje się zarobić”.

<sup>23</sup> 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

ustawowych dotyczących służby cywilnej i obsady stanowisk w administracji rządowej<sup>24</sup>, 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.)<sup>25</sup>. Na styku gospodarki i polityki praktyka ta wykazuje nierzadko klasyczne 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, m.in. 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 dają możliwości zgłaszania w wyborach, zwłaszcza parlamentarnych i samorządowych, tego rodzaju „wątpliwych” kandydatów<sup>26</sup>.

Wskaźnikiem znaczenia tego zagadnienia jest powszechnie odnotowywana niska jakość „klasy politycznej”, której wyróżnikiem jest m.in. miałkość oferty programowej partii politycznych, nieumiejętność konsolidacji społeczeństwa wokół celów polityki państwa, żenująco niski poziom wypowiedzi i refleksji<sup>27</sup>, częste poruszanie się jej przedstawicieli na granicy prawa (np. nadużywanie władzy, konflikt interesów), bądź trwała niechęć do merytorycznej współpracy z inteligencją<sup>28</sup>. Odległe od postulatów merytokratyzmu jest także

---

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).

<sup>24</sup> „Polityczne” nominacje na stanowiska kierownicze i częste zmiany kadrowe podważające stabilność pracy urzędów powodują, że niektórzy badacze uznają za „wyspy profesjonalizmu” w administracji rządowej głównie instytucje związane z Unią Europejską – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i UKIE. Równocześnie podkreślają oni, że „upolitycznienie” może być także zjawiskiem pozytywnym, jeśli wiązałoby się z pozyskaniem wiedzy specjalistycznej i zarządzania informacją. W sprawie zakresu upolitycznienia administracji rządowej w Polsce, zmian legislacyjnych i praktyki ich stosowania zob. Heywood, Meyer-Sahling 2008; Burnetko 2009; Kamiński 2009.

<sup>25</sup> Niektóre szacunki przyjmują, że w samych organach spółek skarbu sprawujące władzę elity polityczne dysponują 30 tysiącami intratnych stanowisk, które przekładają się również na wpływ dotyczący strategicznych decyzji biznesowych w gospodarce (Ruszkowski 2007: 131).

<sup>26</sup> W sprawie dyskusji na temat reform systemu wyborczego w Polsce na tle wyników najnowszych badań tej problematyki zob. Markowski 2010. Kwestie partycypacji wyborczej i jej uwarunkowań medialnych, politycznych, a także finansowych na tle porównawczym interesująco przedstawia praca pod red. Fras 2009.

<sup>27</sup> M. Grabowska, dyrektor CBOS zauważa, że „w Polsce od lat nie dokonuje się pozytywna selekcja do polityki. Partie polityczne mają zszarganą opinię. Są postrzegane jako grupy ludzi zajmujące się załatwianiem różnych spraw dla siebie i swoich środowisk” (cyt. za Baranowska 2009). Jak odnotował jeden ze znanych dziennikarzy, „polską polityką rządzi banał. [...] 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).

<sup>28</sup> Symptomatyczny w tym względzie jest list prezesa Polskiego Towarzystwa Socjologicznego przygotowany na Kongres Kultury Polskiej, który odbył się we wrześniu 2009 r. w Krakowie. W liście wyrażone jest m.in. zaniepokojenie PTS niewielkim zakresem wykorzystania wiedzy naukowej w polskim życiu publicznym i politycznym, brak trwałego systemu przepływu wyników badań socjologicznych do instancji

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 ekspertów rządu *Polska 2030* (sankcjonowanym wstępem premiera Donalda Tuska), czytamy: „w polskiej administracji publicznej nadal dominuje Weberowski model silnie shierarchizowanej 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). W charakterystyce tego modelu podkreślana jest m.in. anachroniczność systemu wynagradzania nie wiążąca 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 sprzecznym z zasadami 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 pierwszym półroczu 2009 roku rząd Donalda Tuska rząd przyjął około 40% zaplanowanych przez siebie projektów. W II półroczu 2009 roku rząd wykazał się znacznie mniejszą skutecznością w realizacji programu prac legislacyjnych i przyjął jedynie 32 ze 125 zaplanowanych projektów (26%). Rządy innych państw unijnych wykazują realizację 70 - 80 % projektów ustaw (Zubek, Matczak i in. 2010; 2009)<sup>29</sup>. 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 być adekwatne także dla przedstawicieli innych koalicji rządowych. Taki sposób sprawowania władzy znajduje odzwierciedlenie m.in. w niskiej efektywności realizacji długofalowych programów rozwoju decydujących o jakości życia obywateli, jak również o pozycji konkurencyjnej Polski (infrastruktura drogowa i komunikacyjna, dostęp do Internetu, reformy edukacji, służby zdrowia, rent i emerytur itd.). Oprócz zawłaszczania państwa przez partie polityczne, wadliwych mechanizmów selekcji rządzących i przestarzałego modelu administracji publicznej, kolejnymi czynnikami ograniczającymi zakres merytokratyzmu 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

---

publicznych i administracji państwowej oraz poczucie wykluczenia i marginalizacji środowiska socjologicznego w tych kwestiach (zob. Kongres Kultury 2009: 22).

<sup>29</sup> Można zatem nieco ironicznie zauważyć, że w oparciu o analizę dynamiki prac legislacyjnych Rady Ministrów można przewidzieć, kiedy w Polsce w ogóle zaniknie ten rodzaj aktywności politycznej i merytorycznej rządu.

gospodarki<sup>30</sup>. 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 urzędników. Niewłaściwe i błędne jest też nierzadko stosowanie prawa przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, czego drastycznym przejawem jest przewlekłość postępowań śledczych i sądowych oraz stosowanie długotrwałych „aresztowań tymczasowych”. Te mankamenty polskiego systemu prawnego odbiegające od standardów państwa prawa potwierdza orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego, jak Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Problemy w tym zakresie pogłębia anachroniczna infrastruktura zarządzania informacją publiczną, która bardzo powoli adoptuje 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 społecznej. Nadają też im często wymiar dysfunkcyjny lub patologiczny, m.in. wytwarzają mechanizmy umożliwiające tworzenie ustaw korzystnych dla wąskich grup społecznych, kosztem dobra publicznego. 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)<sup>31</sup>.

W analizowanym aspekcie 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 zakresie 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 m.in. nowelizacja ustawy o Komisji Trójstronnej, która ma przestarzały charakter, nie uwzględniający 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 legislacyjnym. Eksperti 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 społecznej<sup>32</sup>. Przeważający w Polsce w ostatnich latach konfrontacyjny styl

<sup>30</sup> Na przykład w rankingu Banku Światowego *Doing Business 2010*, w którym badano swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, Polska zajęła 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.

<sup>31</sup> Por. także wyniki badań empirycznych nad stanowieniem prawa uwzględniające perspektywy różnych uczestników i obserwatorów procesu legislacyjnego: administracji rządowej, sejmu, organizacji pozarządowych, lobbystów oraz dziennikarzy (Kopińska i in. 2008).

<sup>32</sup> W pracach nad „Kodeksem partycypacji obywatelskiej” prowadzonych pod auspicjami Rady Europy przez organizacje pozarządowe dyskutowane 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,

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, stoczniovców itd.).

Od końca 2008 roku na kryzys dialogu społecznego nakłada 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 sytuacji gospodarczej kraju, zmniejszyło się również znacząco pole dla dyskusji i argumentów merytorycznych w różnych kwestiach życia publicznego. (Najnowszym przykładem tych tendencji był przebieg prac nad ustawą medialną w którym rząd próbował całkowicie zmarginalizować krytyczne poglądy opinii publicznej, środowisk twórczych i akademickich) (por. Godzic 2009).

Wskutek utrwalania tego rodzaju reguł postępuje proces wykluczenia części środowisk i organizacji społecznych, które nie chcą wpisywać się w logikę konfrontacji głównych sił politycznych (PO-PIS / prezydent-premier). Proces ten ma tym bardziej istotne konsekwencje, że dodatkowo redukuje potencjał słabego ilościowo i jakościowo społeczeństwa obywatelskiego, którego rozwój wymaga klimatu tolerancji oraz przyzwolenia dla deliberacji, zwłaszcza ze strony rządzących, jak również dobrze zdefiniowanego i efektywnego systemu powiązań z innymi elementami systemu politycznego<sup>33</sup>. Zestawienie także innych czynników ograniczających w wymiarze przekonań i zachowań zakres merytokratyzmu w działalności instytucji ustrojowych w Polsce zawiera schemat 1.

---

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; przedmiotu, przedmiotu i formy konsultacji.

<sup>33</sup> 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 referendach. Zob. także bardziej wielowymiarowy *Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego w Polsce 2005* (Klon/Jawor 2006)

Schemat 1. Czynniki ograniczające zakres merytokratyzmu

	Wyróżniki działalności instytucji ustrojowych	Wskaźniki występowania
<b>Reguły</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zawłaszczanie i eksploatacja państwa przez partie polityczne</li> <li>- wadliwe mechanizmy selekcji rządzących</li> <li>- przestarzały model i funkcjonowanie administracji publicznej</li> <li>- niska jakość regulacji</li> <li>- słabość rządów prawa</li> <li>- ułomne procedury reprezentacji politycznej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zakres „podziału łupów” w sektorze publicznym</li> <li>- niska jakość „klasy politycznej”</li> <li>- niska skuteczność działania, słabość, niestabilność administracji i służby cywilnej</li> <li>- długotrwałe, kosztowne, skomplikowane i nieprzejrzyste procedury</li> <li>- instrumentalne wykorzystywanie prawa</li> <li>- niewłaściwy system stanowienia prawa</li> <li>- nadmiernie obszerne, niestabilne i przesadnie szczegółowe prawo</li> <li>- wadliwa egzekucja prawa</li> <li>- kryzys dialogu społecznego</li> <li>- asymetryczność reprezentacji interesów</li> </ul>
<b>Przekonania</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nie merytoryczne wzory postaw</li> <li>- negatywne postrzeganie aktorów sceny politycznej</li> <li>- krytyczna percepcja wpływu na zmiany systemowe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- liczne kontrowersje wokół obsady ważnych stanowisk publicznych</li> <li>- niski prestiż polityków</li> <li>- krytyczne oceny instytucji publicznych</li> <li>- postrzeganie szans sukcesu życiowego</li> </ul>
<b>Zachowania</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- konfrontacyjny styl sprawowania władzy i prowadzenia polityki</li> <li>- grupy wpływu narzucające partykularne interesy</li> <li>- znacząca korupcja polityczna i administracyjna</li> <li>- wyobcowanie „klasy politycznej”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nadmierne upartyjnienie dyskursu publicznego i decyzji politycznych</li> <li>- strategie klientelistyczne, syndykalistyczne, korporatystyczne, nepotyzm, kolesiostwo</li> <li>- częstotliwość oskarżeń związanych z nadużywaniem władzy</li> <li>- bardzo wysoka absencja wyborcza</li> </ul>

### 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 oraz 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. Analogiczny podejście przeważało później wewnątrz opozycji antykomunistycznej. 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 lub kwalifikacje zarządcze. Równocześnie w okresie rządów komunistycznych ukształtował się także wzorzec rządzenia nomenklaturowego, który w zmodyfikowanej wersji stał się częścią kultury politycznej także 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 prowadzonej w schyłkowym okresie PRL. W latach dziewięćdziesiątych 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 w warunkach transformacji dających duże możliwości kapitalizowania dostępu elit do informacji i pozycji w hierarchii władzy, nie tylko ograniczała znaczenie czynników merytokratycznych<sup>34</sup>, lecz także nadała 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 koleśków” stanowiącej domenę rządzących partii politycznych<sup>35</sup>. Semantycznym przejawem tego zjawiska stały się wypowiedzi polityków w rodzaju „TKM” J. Kaczyńskiego („Teraz k.. my!”) po wygranych przez AWS wyborach parlamentarnych w 1997 roku bądź sms A. 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 – „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*, koleśostwo lub kumoterstwo (Gadowska 2007: 148-149; Wedel 2007).

Można uznać, że danymi o wysokiej wartości wskaźnikowej częściowo 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 opinie publiczną głównych aktorów sceny politycznej, którego subiektywnym miernikiem jest m.in. niski prestiż polityków i krytyczne oceny instytucji ustrojowych. Wyniki badań 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)<sup>36</sup>. Także późniejsze badania prestiżu zawodów wykazały, że

<sup>34</sup> Zob. typologię ścieżek prowadzących do kariery w nowej elicie polskiego biznesu (Jasiecki 2002).

<sup>35</sup> Problem roli „koleśostwa” w polityce spopularyzował politolog Robert de Jouvenel w satyrze na praktyki polityczne IV Republiki francuskiej *La Republiques des Camerades* (de Jouvenel 1993).

<sup>36</sup> 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 r., która

kategorie kojarzone z władzą zajmują niskie miejsca w rankingach. W 2004 roku na 36 zawodów, wojewoda lokowany był na 25 pozycji, prezydent miasta na 27, minister był trzeci od końca, a poseł znalazł się na przedostatniej pozycji, przed działaczem partii politycznej<sup>37</sup>.

Podobnie krytycznie opinia publiczna postrzega najważniejsze instytucje ustrojowe. Większość społeczeństwa generalnie nie jest zadowolona ze sposobu w jaki funkcjonuje demokracja w Polsce<sup>38</sup>. Standardem są niskie notowania parlamentu i rządu (z wyjątkiem pierwszych miesięcy ich działania po wyborach) oraz prezydenta (oprócz kadencji A. 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, niezrealizowanie 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)<sup>39</sup>. Na tym tle poprawiają się oceny wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania, a pozytywnie oceniane są władze samorządowe, Trybunał Konstytucyjny oraz Instytut Pamięci Narodowej.

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 tworzonych przez te instytucje mechanizmów i czynników, posługiwanie się którymi otwiera drogę do sukcesu? Badania opinii w tym względzie wskazują na występowanie znaczących 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 przeświadczenie, iż szanse na sukces materialny zwiększa przekupstwo urzędników, wykorzystanie luk prawnych bądź omijanie prawa (Badora, Derczyński, Falkowska 2005: 202-203). W świadomości społecznej zakres merytokracji jest zatem ograniczany przez pochodzenie i status majątkowy. Merytokrację można też „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”.

---

wywoływał w nowych warunkach ustrojowych duże kontrowersje polityczne (formy obecności kościoła w życiu politycznym, sposób wprowadzenia religii do szkół, penalizacja aborcji itd.).

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> Po raz pierwszy od 1989 r. więcej osób zadowolonych z funkcjonowania polskiej demokracji w porównaniu z niezadowolonymi odnotowano bezpośrednio po wyborach 21 października 2007 r., które wygrała PO. Przekonanie to jednak później słabło (Kolarska-Bobińska, Kucharczyk 2009: 13).

<sup>39</sup> W kontekście takich przekonań można przywołać próby objęcia stanowiska w największym polskim banku PKO BP przez byłego premiera K. Marcinkiewicza (nie spełniającego kryteriów nadzoru finansowego), okoliczności objęcia stanowiska prezesa NBP przez S. Skrzypka, sprawowanie stanowiska ministra sprawiedliwości przez A. Czumę uzasadniane głównie jego „bohaterską przeszłością” bądź wcześniej kariery A. Leppera i R. Giertycha oraz działaczy związanych z ich partiami – w administracji rządowej, TVP itd.

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 przekonań, 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 publicznej<sup>40</sup>. W rezultacie od kilku lat dominuje na polskiej scenie politycznej swoista „kooperacja negatywna”, narzucająca zachowania odległe od zasad merytokracji.

Wskaźnikiem występowania tego zjawiska jest konfliktogenny styl „współpracy” między głównymi ośrodkami władzy wykonawczej, która przekłada się na wszystkie wymiary polityki państwa - począwszy od polityki zagranicznej, oceny historii (Okraętego Stołu, rocznic powstania Solidarności 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 pomiędzy 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 skrajnie 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 realizowanej w takich okolicznościach. 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 – sprzyja zawłaszczaniu jego instytucji na swoje potrzeby.

Ich rozwój z jednej strony 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; Ruszkowski 2007; Jasiński, Mołęda-Zdziech, Kurczewska

---

<sup>40</sup> 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).

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 nadużywaniem władzy dla prywatnych korzyści, która w ostatnich latach stała 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, a zwłaszcza kraje należące do Wspólnoty Niepodległych Państw<sup>41</sup>. 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 i znaczenia odmiennych niż merytokratyczne wzorów zachowań, motywacji jednostek i mechanizmów działania instytucji publicznych. Wskazują one także na znaczenie nawyków ukształtowanych w poprzednim ustroju; jak również nowych form 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 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 Rzeczypospolitej<sup>42</sup>.

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. Dlaczego obywatele mieliby interesować się polityką i brać udział w procedurach wyborczych, skoro zmiana rządzących w bardzo ograniczonym zakresie przekłada się na poprawę jakości rządzenia i działania instytucji publicznych? Jeśli wizerunek rządzących znacząco odbiega od oczekiwań wobec tej warstwy, trudno spodziewać się mocnej legitymizacji tej kategorii społecznej, jak również zarządzanych przez nią instytucji.

### **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 pomiędzy normatywnymi a faktycznymi aspektami stosowania zasady merytokratyzmu w Polsce w tych instytucjach. Jednak tej rozbieżności nie

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> W sprawie statystyk frekwencji w wyborach powszechnych (parlamentarnych i prezydenckich) na całym świecie w latach 1945-2006 zob. (Ellis, Gratschew 2009: 166-199).

da się wyjaśnić jedynie w kategoriach politycznych, regulacyjnych lub kulturowych dotyczących specyficznych dysfunkcji bądź patologii instytucji publicznych w okresie transformacji pokomunistycznej. Ograniczenia zakresu merytokratyzmu w Polsce obrazują bowiem w lokalnej skali także bardziej uniwersalne antynomie tej problematyki występujące również w państwach wysoko rozwiniętych. Z perspektywy związków między legitymizacją władzy a merytokracją oprócz już wskazywanych trudności w precyzowaniu i porównywaniu komponentów „zasług”, dotyczą one zwłaszcza 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.

Polska weszła w zmiany ustrojowe w szczególnym kontekście historycznym. Jej wyznacznikiem stała się dominacja anglosaskiej neoliberalnej filozofii politycznej, która najpełniej została skodyfikowana 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 bardzo nierówno w strukturze społecznej ze względu na odmienności zasobów, położenia rynkowego i strategii działań różnych uczestników zmian. Komercjalizacja 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 w okresie transformacji spowodowało, że w Polsce - podobnie jak w większości państw świata - w ostatnich dekadach wystąpił znaczący wzrost nierówności dochodowych i zróżnicowań materialnych warunków życia. W zakresie takich nierówności (mierzonych współczynnikiem Giniego), Polska jest umieszczana w OECD wśród państw wyróżniających się największymi rozwarstwieniami - jak Meksyk, Turcja, USA, Portugalia i Włochy (OECD 2008). W Polsce zróżnicowania dochodowe są w znacznej mierze również produktem ukształtowania się odmiennych logik uzyskiwania środków do życia. Logika budżetowa (dotycząca także rent i emerytur) funkcjonuje 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 z tezą, że polskie mechanizmy nierówności zasadniczo upodabniają 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 społecznego<sup>43</sup>. Inny, bardziej krytyczny,

---

<sup>43</sup> W porównaniu do stanu sprzed 1989 r. 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

jest także ich odbiór w społeczeństwie, które po poprzednim ustroju ma raczej egalitarne poglądy, nieprzychylnie dużym zróżnicowaniom i rozwarstwieniom dochodowym. Tym bardziej, że rozwarstwienia te są społecznie słabo legitymizowane i budzą liczne kontrowersje związane z genezą i sposobami dochodzenia części nowych elit władzy do ich wysokiego statusu materialnego (Jasiecki 2002). Równocześnie z powodu niższego poziomu 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 UE<sup>44</sup>.

Jedynie w niektórych kwestiach, wynikających z szczególnych warunków społecznych, zostały podjęte 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 minimum socjalnego (bezrobotni, rodziny wielodzietne itd.) 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 dodatkowo 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 (inteligencji, przedsiębiorców, mieszkańców dużych aglomeracji), 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). Także w Polsce dominacja takiego modelu schlebającego gustom szerokiej publiczności obniżyła poziom debaty publicznej w sposób, który nie sprzyja rozwojowi kompetencji kulturowych warunkujących

---

natomiast ta ich część, która doświadczyła negatywnych skutków tendencji zawężających po 1989 r. 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.

<sup>44</sup> 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 postulaty rozmaitych reform systemowych, jak w przypadku wyznaczania parytetów dla kobiet kandydujących do parlamentu w wielu państwach Europy Zachodniej, Azji i Ameryki Łacińskiej (Inglehart, Norris 2003: 15).

uczestnictwo obywateli w procesie politycznym. W rezultacie po dwóch dekadach działania nowego modelu, co raz częściej wyrażany jest 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 pychą i arogancją (Nowak 2009). W związku z kontrowersjami wokół ustawy o radiofonii i telewizji, eksperci zwracają uwagę, 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 lub społecznych.

### **Konflikt zasad: wolność a równość szans**

Nie tylko w Polsce zasada merytokracji ma przeciwników, którzy ją kwestionują bądź też domagają się jej szerszego uzasadnienia<sup>45</sup>. Niektórzy z nich argumentują, że nawet jeśli orientacja ta jest pożądana jako zasada, to może zagrażać innej ważnej zasadzie – wolności. W takim ujęciu, dla realizacji równych szans często nie wystarczą prawne instrumenty „słabego” merytokracji. Z kolei instrumentarium „silnego” merytokracji musiałoby prowadzić m.in. do zakazu zatrudniania korepetytorów, 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 „lepszycy 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 kulturowym.

Krytycy merytokracji wskazują także na wynikające z niej nowe nierówności. Michael Young, 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

---

<sup>45</sup> 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).

prac. Podkreślał, że nacisk na inteligencję i zdolności w systemie oświatowym instytucjonalizuje nierówność możliwości intelektualnych w miejsce nierówności klasy społecznej. Taka tendencja kształtuje poczucie wyższości u członków merytokracji oraz podrzędności wśród osób o niższym statusie, które mają małe szanse na zmianę swojej pozycji „matołków”.

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 dziedzicznego majątku i struktura systemu edukacyjnego powodują bowiem, że dzieci 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 najwyżej cenionych stanowisk – jest antytezą demokracji” (Lash 1997: 81). W ten sposób połączenie postulatów mobilności i merytokracji może przekształcać się w elitystyczne odmiany technokracji. Konceptom 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 w dochodach i majątku, 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 pragmatycznych, gdyż w tym względzie istnieją zwykle duże rozbieżności stanowisk. Analogiczne kontrowersje wzbudza kwestia wyboru metod (np. zastosowania środków „słabej” bądź „silnej” merytokracji), 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 aktywizowania wyborców w celu podwyższenia poziomu frekwencji w wyborach stanowiących podstawę demokracji przedstawicielskiej<sup>46</sup>. W Polsce po doświadczeniach komunizmu podkreślana jest powściągliwość ekspertów 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

---

<sup>46</sup> 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).

programu nauczania *tout cort*. [...] musiałaby mu towarzyszyć norma, że wykraczanie 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 jednymi z najważniejszych i najczęściej wskazywanych strukturalnych czynników ograniczających zakres merytokratyzmu w społeczeństwie<sup>47</sup>. 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 oddziaływania (i kryteriów pomiaru), społeczeństwa uważane są mniej lub bardziej merytokratyczne, a dystans do modelu społeczeństwa merytokratycznego jest uważany za strukturalny wskaźnik poziomu rozwoju (Domański 1998).

### **Strukturalne przesłanki 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 opartego na dziedziczeniu godności, feudalnych zależnościach i zobowiązaniach oraz mentalności i prawach wynikających z kluczowej roli własności ziemskiej (Bloch 2002). Reguły merytokratyzmu antycypowały i legitymizowały przemiany rynkowe i demokratyczne.<sup>48</sup> 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 edukację i profesjonalizm zwolenników orientacji merytokratycznej. W Polsce płytki charakter społecznego zaplecza tej orientacji oddają również dane dotyczące poziomu wykształcenia. Wykształcenie wyższe ma jedna dziesiąta Polaków, nieco mniej niż jedna trzecia – wykształcenie średnie wraz z policealnym, a większość – zasadnicze zawodowe i

<sup>47</sup> 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 por. (Beck 2002).

<sup>48</sup> Konflikt mieszczańskiej interpretacji „nagradzania według zasług” z arystokratycznymi kryteriami akceptacji wśród dworzan na przełomie XVIII i XIX w. charakteryzuje analiza losów Wolfganga A. Mozarta (Ellias 2006).

poniżej. Trzeba też uwzględnić 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 merytokracji. 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 nie wymuszające kierowania się standardami merytokracyjnymi w sferze publicznej. Konkretyzację takiego podejścia stanowią hasła i postawy populistyczne oraz antyinteligencje, zakorzenione w tradycji pomijania instytucji w działaniach politycznych, odwoływania się do ogólnych humanistycznych wartości i „antypolitycznej” aktywności, która marginalizuje rolę 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).

### **Problem „silnej” merytokracji w polityce państwa: przykład systemu oświaty**

Strukturalne słabości merytokracji w Polsce są efektem oddziaływania splotu wielu czynników, których typowym przejawem są nierówności edukacyjne. Ich skala obrazuje także ograniczenia koncepcji „słabej” merytokracji dominującej w Polsce po 1989 roku, jak również potrzebę przejścia do jej „silnej” wersji realizowanej w skali państwa. Bez zastosowania charakterystycznej dla niej wielości instrumentów, deklaracje równych możliwości wejścia do warstwy „najlepiej przygotowanych” będą bowiem nadal miały charakter deklaracyjny lub ideologiczny (np. technokratyczny), podważający wiarygodność postulatu merytokracji. W raporcie zespołu doradców premiera czytamy: „badania PISA pokazują, że Polska należy do krajów o najsilniejszym wpływie pochodzenia społecznego na wybory edukacyjne. [...] o wyborze drogi kształcenia decydują nie umiejętności ucznia ale status społeczno-ekonomiczny rodzin. Wpływa na to wiele czynników: niedostępność przedszkoli, niedostateczne przeciwdziałanie segregacji społecznej w szkołach, zły system finansowania szkolnictwa wyższego” (Raport o Kapitale Intelektualnym Polski 2008: 62).

Eksperci rządu nie wspominają o tym, że to rządzący politycy, ze względu na odmienne preferencje budżetowe bądź ideologiczne, jak wspieranie indywidualnej przedsiębiorczości lub tradycyjna koncepcja rodziny, ograniczali liczbę przedszkoli, wprowadzali reformy sprzyjające rozwarstwieniom i segregacji społecznej nie tylko w szkołach, lecz również w innych wymiarach życia społecznego<sup>49</sup>, a także decydowali o zasadach i wielkości finansowania na wszystkich poziomach edukacji. Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania wyborów edukacyjnych zarysowują dane Eurostatu z których wynika, że Polska ma najwyższy w UE poziom zagrożenia ubóstwem wśród dzieci i młodzieży poniżej 15 roku życia wynoszący 26% ogółu tej populacji (tamże: 34).

Nadto wśród czynników selekcji w systemie szkolnym wskazywane są nowe mechanizmy nierówności związane z koniecznością ponoszenia przez rodziców opłat za kształcenie i korepetycje, a także rosnące zróżnicowanie szkół na prywatne i państwowe, „co jest dodatkowym czynnikiem odtwarzania się nierówności pochodzeniowych w trakcie kariery

---

<sup>49</sup> Zob. badania nad fragmentacją i prywatyzacją przestrzeni miejskiej oraz podmiejskiej, w tym osiedlami zamkniętymi rozpatrywanymi przez socjologów jako wskaźnik ekspansji tworzącej się klasy średniej i jej stylu życia, które są kontrastowane z dzielnicami ubóstwa skupiającymi ludzi wykluczonych z rynku pracy i głównego nurtu spraw publicznych (Jałowiecki, Łukowski 2007).

edukacyjnej” (Domański 2009). Tego rodzaju charakterystyki nasuwają skojarzenia z syndromem „Janka muzykanta” potencjalnie zdolnego, lecz biednego dziecka, które w rynkowym otoczeniu społecznym ma ograniczone szanse na realizację swoich aspiracji życiowych. Nawiązania do takich skojarzeń uzasadniają także badania reform oświaty prowadzące do wniosku, że ich priorytetem nie była jakość nauczania i profesjonalizm nauczycieli, a tym bardziej równość dostępu do instytucji systemu edukacji. Reformy te skupiały się bowiem przede wszystkim na kwestiach nowego określenia zadań szkoły, podstaw programowych i treści nauczania, zmian podręczników, pozycji nauczyciela, ewaluacji i nowej matury (Konarzewski 2004: 13-18).

Autorzy Raportu o Kapitale Intelektualnym zadają zasadnicze pytanie, „czy polskie szkoły rozwijają kompetencje, które będą potrzebne naszym dzieciom?”. Zarysowując kontekst odpowiedzi podkreślają, że w najbliższych dekadach w Polsce prognozowane jest znaczące przesunięcie popytu na pracę w kierunku zawodów opartych na wysokich kwalifikacjach, do których niezbędna jest dobra znajomość matematyki i nauk przyrodniczych. Zauważają jednak, że spośród trzech dziedzin badanych przez testy PISA (czytania, matematyki i nauk przyrodniczych), Polska naj słabiej wypada w dziedzinie nauk przyrodniczych i matematyce, a „nasze wyniki są ledwie przeciętne i nie poprawiły się na przestrzeni ostatnich lat”<sup>50</sup>. Wyprowadzają stąd wniosek - potwierdzany także przez doświadczenia wielu wykładowców akademickich - „o nieefektywności polskich szkół w rozwijaniu kompetencji poznawczych” dzieci i młodzieży (tamże: 54).

Wśród przyczyn tego stanu rzeczy wskazuje się m.in. na anachroniczny model kształcenia nauczycieli, słabość rekrutacji do zawodu nauczyciela, w tym system wynagrodzeń przyczyniający się do selekcji negatywnej (np. wynagrodzenia początkujących nauczycieli w Polsce należą do najniższych w OECD); brak systemowych rozwiązań pozwalających szkołom regularnie i jednolicie monitorować osiągnięcia każdego ucznia<sup>51</sup>, słabą współpracę szkoły i domu, a także niewielką świadomość zróżnicowanych potrzeb edukacyjnych dzieci i młodzieży wśród kadry pedagogicznej. Wskazywana jest konieczność równoważenia w działalności nowoczesnej szkoły funkcji elitarnych (opisywanych jako wynajdowanie i rozwój talentów), z funkcjami egalitarnymi, tj. zapewniania dostępu wszystkim uczniom i wyrównywania szans życiowych dzieciom pochodzącym z rodzin dysfunkcyjnych.

Niezależnie od wątpliwości związanych z posługiwaniem się stygmatyzującym pojęciem „rodzin dysfunkcyjnych” (patologicznych? outsiderów?), warto zwrócić uwagę na wyniki badań nad segregacją społeczną w systemie polskiej oświaty. Dostarczają one argumentacji na rzecz tezy, że polska szkoła nie wywiązuje się z funkcji kompensacyjnej i raczej pogłębia niż redukuje poziom nierówności (Murawska 2004: 80). Konieczność pełnienia przez instytucje oświatowe funkcji egalitarnej jest zatem postulatem coraz bardziej nagłym, także z perspektywy poszerzania potencjalnego zaplecza merytokracji, a także deklarowanego równoważenia funkcji elitarnych. Jakże ma on szanse realizacji? Za kluczowe wyznaczniki równości szans oświatowych i edukacyjnych uważa się jednolitość organizacyjną szkół, zbliżone warunki materialne i infrastrukturę, dostęp do szkoły, ekwiwalentność programów kształcenia i kwalifikacji nauczycieli, a także skład społeczny szkoły i oddziaływanie klasowego (Murawska 2004: 9). Jednak, jak dowodzą wyniki badań, chociaż następuje pewna poprawa w zakresie warunków materialnych i opieki nad uczniem, to załamała się tendencja do zmniejszania różnic pomiędzy gimnazjami wiejskimi i miejskimi w zakresie wyposażenia i kwalifikacji nauczycieli. Decentralizacja oświaty, odejście od programu obowiązującego wszystkie szkoły i przekazanie placówek oświatowych samorządom terytorialnym osłabiły

<sup>50</sup> Warto przypomnieć, że 25 lat temu w Polsce zniesiono egzamin z matematyki na maturze. Od roku szkolnego 2009/2010 ma on zostać przywrócony.

<sup>51</sup> Por. wyniki badań nad standardami wymagań egzaminacyjnych i procedurami egzaminowania w praktyce oświatowej (Konarzewski 2004: 126-181).

przesłanki równości szans edukacyjnych. Tendencję tę uwarunkowały głównie nowe wyróżniki polityki rynkowej – rezygnacja z rejonizacji i przyznanie rodzicom prawa do wyboru szkoły dla dziecka, dystrybucja środków finansowych proporcjonalna do liczby uczniów w szkole, a także publikowanie rankingów szkół prezentujących wyniki w egzaminach zewnętrznych (Konarzewski 2004).

Ponieważ nauka w szkołach jest realizowana w bardzo zróżnicowanych warunkach społecznych, istotnym problemem polskiej oświaty stała się segregacja szkolna, zwłaszcza w gimnazjach. Jej głównym predykatorem jest wskaźnik SES (statusu ekonomiczno-społecznego rodziny ucznia) oraz miejsce zamieszkania ucznia (lepsz/gorsza dzielnica, miasto/wieś)<sup>52</sup>. W badaniach zwraca się uwagę na szczególne znaczenie podziału na miasto i wieś. Jego ważnym wskaźnikiem jest dostęp do edukacji przedszkolnej, która ma zasadniczy wpływ na poziom umiejętności uczniów na progu szkoły podstawowej. Przedszkole, by mogło spełniać swoją rolę w życiu dzieci o niskim statusie społecznym (a największa część z nich mieszka na wsi), powinno być dostępne już w trzecim roku życia. Udział polskich dzieci w tej edukacji, mierzony procentem 3-5 latków w instytucjach edukacyjnych, jest najniższy w Europie i w 2006 roku wynosił ogółem 41%. W miastach jest on wyższy (62%), natomiast na wsi jest bardzo niski (19%) (Raport o Kapitale 2008: 39-40).

Powyższe wyróżniki systemu oświaty i edukacji w Polsce potwierdzają tezę o konieczności przejścia w tej sferze polityki publicznej do koncepcji „silnej” merytokracji w skali państwa, której przykładem jest edukacja przedszkolna. Ekspertki zwracają bowiem uwagę na zasadnicze ograniczenia tego systemu w jego obecnym kształcie zarówno w wymiarze nierówności edukacyjnych, jak jakości kształcenia (Raport o Kapitale Intelektualnym 2008; Murawska 2004; Konarzewski 2004). Typowe środki „słabej” merytokracji, np. specjalne procedury antysegregacyjne (stosowane obecnie w wielu gimnazjach wiejskich), są w tym względzie dalece niewystarczające. Ograniczają one bowiem jedynie niektóre skutki, lecz nie przyczyny występowania segregacji oświatowej, która jest uwarunkowana głębszymi procesami zmian strukturalnych zachodzących poza systemem edukacji - zróżnicowań dochodowych i regionalnych, rozwarstwień kulturowych, podziału na miasto i wieś, dostępu do Internetu itd.

Dalsze trwanie tego systemu bez znaczących reform oznaczałoby zatem pogłębienie negatywnych tendencji sprzecznych z postulatami równych szans i obniżałoby standardy merytokracji, a także nadawało jej konserwatywny charakter, zawężony głównie do wyższych warstw społecznych. Taki stan rzeczy odbiega od postulatów merytokracji i ideałów społeczeństwa demokratycznego, a jego utrwalanie osłabiałoby legitymizację nowego ustroju Polski. W takim kontekście warto wskazać wybrane środki „silnego” merytokratyzmu w oświacie i edukacji wymieniane przez autorów rozmaitych opracowań. Chociaż nie używają oni tego rodzaju terminologii, w praktyce ich rekomendacje wpisują się w taką logikę myślenia i działania. Przykładowo tak można rozpatrywać m.in. propozycje: wprowadzenia obowiązkowej edukacji przedszkolnej od trzeciego roku życia oraz obniżenie obowiązku szkolnego do sześciu lat jako czynnika wyrównywania szans edukacyjnych; zwiększenia dostępu do edukacji dzięki bardziej różnorodnym i elastycznym formom wczesnej edukacji oraz większej liczbie placówek oferujących opiekę nad dziećmi<sup>53</sup>; zmniejszania różnic w warunkach kształcenia w szkolnictwie, zwłaszcza w gimnazjach; podniesienia jakości nauczania, które wymaga zwiększenia atrakcyjności wynagrodzeń początkujących

<sup>52</sup> Wyróżniane są trzy zasadnicze rodzaje segregacji ze względu na status rodziny ucznia: a) segregacja międzyszkolna (określana przez wolę rodziców i miejsce zamieszkania dziecka); b) segregacja międzyoddziałowa (klasy „lepsze” i „gorsze”) oraz c) segregacja wewnątrzszkolna, której kryteria określają warunki życia uczniów, uczęszczanie do przedszkola i przebieg rekrutacji do szkoły (Murawska 2004: 12).

<sup>53</sup> Zob. informacje na temat głównych założeń i oferty Ten Year Childcare Strategy wprowadzonej w Wielkiej Brytanii (Raport o Kapitale Intelektualnym 2008: 43-44).

nauczycieli i przełamania „selekcji negatywnej” w tej grupie zawodowej; przyciągania do zawodu nauczyciela osób wyróżniających się dużymi motywacjami i odpowiednimi predyspozycjami, ich odpowiedniej selekcji i awansu, jak również przejścia do nowoczesnego modelu kształcenia nauczycieli; zwiększania zakresu pomocy materialnej dla uczniów z najbiedniejszych rodzin, w tym nieodpłatnego udostępniania podręczników i przyborów szkolnych; dofinansowania posiłków bądź udziału w wycieczkach, a także stałych stypendiów socjalnych, jednorazowych zasiłków oraz szkolnej oferty usług opiekuńczych (psychologicznych, medycznych itd.).

Wymienione propozycje wskazują na specyficzne dla oświaty i edukacji możliwości wspierania średnio i długookresowych mechanizmów wyrównywania szans, które są niezbędne dla budowania wiarygodności postulatu merytokracji. Równocześnie ich realizacja wzmacniałaby walory merytokracji jako źródła prawomocności nowych instytucji ustrojowych w Polsce ukształtowanych po 1989 r. Przeprowadzenie tego rodzaju reform wymaga jednak przyjęcia spójnej, wielowymiarowych działań łączących w dłuższym okresie czasu istotne zmiany prawne, instytucjonalne, finansowe i organizacyjne o które niezwykle trudno w obecnym stanie państwa wyróżniającego się niedocenianiem ciągłości w polityce i słabością działań strategicznych.

## **Wnioski**

Przegląd literatury dotyczącej legitymizacji prowadzi do wniosku, że w nowoczesnych społeczeństwach jednym z ważnych źródeł prawomocności władzy są postulaty merytokracji, definiowanej w kategoriach rosnącej korelacji wykształcenia z wynagrodzeniem bądź rządów warstwy „najlepiej przygotowanych” profesjonalistów. W Polsce po 1989 roku oczekiwano, że liberalne reformy ustrojowe uruchomią procesy modernizacji i zmian strukturalnych, które wraz z regułami rynku i ekspansją klasy średniej, relatywnie szybko poprawią także wskaźniki merytokratyzmu społeczeństwa. Proces ten został wzmocniony także przez działalność inwestorów zagranicznych i dostosowania do akcesji z Unią Europejską.

Przebieg transformacji ustrojowej w Polsce jedynie częściowo potwierdził takie oczekiwania. Mechanizmy zróżnicowań dochodowych stały się wprawdzie bardziej merytokratyczne, lecz zależność ta występuje selektywnie, przede wszystkim w najbardziej dynamicznych segmentach sektora prywatnego, w dużych miastach i w firmach z udziałem kapitału zagranicznego.

W instytucjach publicznych, zwłaszcza w organach władzy i administracji państwowej, występuje wiele czynników, które wyraźnie osłabiają działanie zasad merytokracji. Niska efektywność tych instytucji (sytuująca Polskę wśród najgorzej zarządzanych państw w UE) powoduje, że postulaty merytokracji jedynie w niewielkim zakresie stały się zasobem prawomocności władzy. Także rozpatrywanie rządzących w kategoriach warstwy „najlepiej przygotowanych” nie znajduje uznania w świadomości społecznej i opiniach ekspertów. Taką konstatację potwierdzają badania nad prestiżem i społeczną oceną instytucji publicznych, jak krajowe i międzynarodowe badania reguł ich działania i efektywności.

W rezultacie merytokratyzm w Polsce jest traktowany raczej jako postulat normatywny lub pewna ideologia, użyteczna dla technokratycznego uzasadnienia przywilejów części nowych elit władzy, niż praktyka tworzenia mechanizmów promocji kompetentnych kadr i wysokich standardów profesjonalizmu w instytucjach publicznych. Taki sposób traktowania zasad merytokracji ma negatywne konsekwencje zarówno dla jakości działania tych instytucji, jak dla legitymizacji nowego ustroju politycznego. Wytwarza bowiem logikę negatywnego sprzężenia zwrotnego. Niska efektywność zarządzania w instytucjach publicznych obniża legitymizację władzy, która nie mając mocnej akceptacji swojego „prawa do rządzenia” ma także osłabioną zdolność skutecznego działania.

W Polsce (jak w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej), taka sytuacja w znacznej mierze zakorzeniona jest w dziedzictwie instytucjonalnym, wzorcach kulturowych i strategiach działań głównych aktorów zmian, które znacząco odbiegają od współczesnych standardów merytokracji alokacyjnej lub dystrybucyjnej. Wskaźnikowym przejawem ich występowania są m.in. dyskusje wokół zakresu i form „zawłaszczenia państwa”, kapitalizmu sektora publicznego bądź instytucjonalizacji nie-odpowiedzialności. Wskazują one na systemowe podporządkowanie zasady merytokracji preferencjom politycznym, interesom grupowym i jednostkowym korzyściom, które prowadzi do marnotrawstwa kapitału ludzkiego i podważa wiarygodność instytucji państwa.

Wśród charakteryzowanych, wybranych czynników redukujących zakres merytokracji w instytucjach ustrojowych w Polsce w wymiarze reguł szczególne znaczenie mają: zawłaszczanie państwa przez partie polityczne, wadliwe mechanizmy selekcji rządzących, przestarzały model administracji publicznej, niska jakość regulacji, słabość rządów prawa i ułomne procedury reprezentacji politycznej. W aspekcie przekonań – przewaga nie 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 sprawowania władzy i prowadzenia polityki, efektywność grup wpływu narzucających partykularne interesy, znacząca korupcja polityczna i administracyjna, a także wyobcowanie „klasy politycznej” zniechęcające obywateli do partycypacji politycznej.

Problem merytokracji jako jednego ze źródeł legitymizacji władzy może być również rozpatrywany w kategoriach pewnych uniwersalnych ograniczeń i antynomii występujących nie tylko w lokalnym kontekście Polski. Tworzą je trudności w precyzowaniu i porównywaniu komponentów „zasług” w sferze polityki, przemiany racjonalności współczesnego kapitalizmu, nowa rola mediów, zmiany postaw i zachowań obywatelskich wobec świata polityki, napięcia pomiędzy zasadami wolności i równości szans, kształt struktury społecznej, a także kontrowersje polityczne dotyczące zastosowania koncepcji „słabego” lub „silnego” merytokracji.

Obecna faza globalnego kapitalizmu wyróżniającego się preferencjami dla indywidualnych wyborów i konkurencyjności, prowadzi do znaczącego wzrostu nierówności dochodowych i rozwarstwień społecznych. Z jednej strony wytwarzane jest zapotrzebowanie na nowe, 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 oraz krytyce elit.

Ambiwalentna w tym względzie jest także rola mediów, które chociaż uczyniły sferę publiczną obszarem bardziej transparentnym (np. z perspektywy ujawniania nadużyć władz lub korupcji), to równocześnie w rosnącym zakresie przyczyniają się do obniżenia poziomu debaty publicznej. Ponieważ zgodnie z logiką modelu rynkowego ich działalność opiera się głównie na wskaźnikach oglądalności, zmierzają one w stronę tabloidyzacji debaty publicznej. W ten sposób media, zwłaszcza elektroniczne, w znacznej mierze przyczyniają się do niekorzystnych z perspektywy teorii demokracji zmian postaw i zachowań dużej części społeczeństwa ewoluujących w relacjach ze światem polityki w kierunku ignorancji i bierności („obywatelskiej obojętności”).

Orientacja merytokratyczna jest uwikłana w zasadniczy dla współczesnych demokracji konflikt pomiędzy zasadami wolności i demokracji. Zwolennicy „silnego” merytokracji domagają się bowiem w imię równości szans ograniczania nierówności dochodowych,

programów poprawy warunków życia, a także poszerzania praw politycznych i społecznych marginalizowanych bądź dyskryminowanych warstw i kategorii społecznych. Jednak w Polsce (jak w większości innych państw demokratycznych), po 1989 roku przeważają neoliberalni i konserwatywni zwolennicy węższej interpretacji konstytucyjnych uprawnień obywateli w tych sferach życia społecznego.

Stosują oni w praktyce przede wszystkim środki „słabej” merytokracji koncentrującej się na legislacyjnych aspektach równości szans i wykazują dystans wobec dyskusji o znacznej rozbieżności pomiędzy uznaniem formalnych praw a stosowaną praktyką. Ograniczenia takiego podejścia obrazuje m.in. anachroniczny kształt struktury społecznej Polski w wymiarze zawodowym, poziomu wykształcenia i przestrzennej koncentracji wykształcenia w dużych miastach. Potrzebę przejścia w różnych kwestiach życia społecznego (równouprawnienia płci, aktywizowania wyborców itd.) do koncepcji „silnego” merytokratyzmu, charakteryzują szerzej przykładowe propozycje reform zgłaszanych w zakresie oświaty i edukacji dzieci oraz młodzieży.

## Bibliografia

### Książki i artykuły w publikacjach naukowych

- Alvesson Mats, Biling Yvonne D. 2003. *Kobiety i zarządzanie: cztery perspektywy teoretyczne*. [W]: R. Siemieńska (red.). *Aktorzy życia publicznego*. Warszawa: Scholar
- Badora Barbara, Derczyński Włodzimierz, Falkowska Macieja. 2005. *Nierówności społeczne*. [W]: K. Zagórski, M. Strzeszewski (red.). *Polska Europa Świat. Opinia publiczna w okresie integracji*. Warszawa: Scholar, s. 197-225.
- Bartkowski Jerzy. 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 Ulrich. 2002. *Spółeczeństwo ryzyka*. Warszawa: Scholar
- Beetham David. 1995. *Legitymizacja władzy*. [W]: J. Szczupaczyński (red.). *Władza i społeczeństwo*. Warszawa: Scholar, s. 288-301.
- Bloch Marc. 2002. *Spółeczeństwo feudalne*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy
- Bourdieu Pierre. 2009. *O telewizji. Panowanie dziennikarstwa*. Warszawa: WN PWN
- Bourdieu Pierre, Passeron Jean-Claude. 1990. *Reprodukcja*. Warszawa: WN PWN
- Borzela Tanja 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 Agnieszka, Strzeszewski Michał. 2005. *Demokracja w działaniu*. [W]: K. Zagórski, M., Strzeszewski (red.). *Polska Europa Świat. Opinia publiczna w okresie integracji*. Warszawa: Scholar, s. 140-167.
- Cześniak Mikołaj. 2008. *Partycypacja wyborcza Polaków*. Warszawa: Instytut Spraw Politycznych
- Cześniak Mikołaj. 2004. *Uczestnictwo wyborcze, stosunek do demokracji, legitymizacja władzy. Przypadek Polski*. [W]: R. Markowski (red.). *Populizm a demokracja*. Warszawa: ISP PAN, s. 123-143.
- Domański Henryk. 2004. *Struktura społeczna*. Warszawa: Scholar
- Domański Henryk. 1999. *Prestiż*. Wrocław: Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej
- Domański Henryk. 1998. *Merytokratyczna dystrybucja i zmiany mobilności: Polska i kraje Europy Środkowo-Wschodniej*. [W]: A. Siciński (red.). *Do i od socjalizmu*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN, s. 13-31.
- Dudek Antoni. 2004. *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej. 1981-2001*. Kraków: Arcana
- Ellias Norbert. 2006. *Mozart*. Warszawa: Wydawnictwo W.A.B.
- Ellis Andrew, Gratschew Maria i in. (red.). 2009. *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych
- Fuszara Małgorzata. 2009. *Kobiety, mężczyźni i parytety*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych
- Gadowska Kaja. 2007. *Przemoc w przestrzeni sieci klientelistycznych i koleśiowskich*. [W]: R. Sojak (red.). *Szara strefa przemocy – szara strefa transformacji? Przestrzenie przymusu*. Toruń: UMK, s. 145-195.
- Fras Janina (red.). *Uczestnictwo w wyborach i kampaniach wyborczych po 1989 roku*. Wrocław: UW
- Gadowska Kaja. 2002. *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*. Kraków: Uniwersytet Jagielloński

- Gilejko Leszek, Towalski Rafał. 2009. *Sektor publiczny – dylematy struktury i nowe konflikty*. Kwartalnik „Obywatel” nr 2/46, s. 76-82.
- Gilman Nils. 2007. *Mandarins of the Future. Modernization Theory in Cold War America*. Baltimore – London: The Johns Hopkins University Press
- Godzic Wiesław. 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 Klaus, Zubek Radosław. 2005. *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*. Warszawa: Sprawne Państwo Program Ernst & Young
- Grabowska Mirosława. 2004. *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*. Warszawa: Scholar
- Grzymała-Busse Anna. 2007. *Rebuilding Leviathan. Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press
- Habermas Jürgen. 1973. *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon
- Hausner Jerzy, Marody Mirosława (red.). 2000. *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej?* Kraków: Akademia Ekonomiczna – Fundacja im. Friedricha Eberta
- Hausner Jerzy, Marody Mirosława (red.). 1999. *Trzy Polski: potencjał i bariery integracji z Unią Europejską*. Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta
- Heywood Andrew. 2006. *Politologia*. Warszawa: WN PWN
- Heywood Paul, Meyer-Sahling Jan-Hinrik. 2008. *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*. Warszawa: Sprawne Państwo Program Ernst & Young
- Higley John, Pakulski Jan. 2000. *Elite Theory and Research in Postcommunist Societies*. [W] J. Frenzel-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 Ronald, Norris Pippa. 2003. *Wzbierająca fala. Równouprawienie płci a zmiana kulturowa na świecie*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy
- Jałowiecki Bohdan, Łukowski Wojciech. 2007. *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej*. Warszawa: Scholar – Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej
- Jarosz Maria. 2004. *Władza. Przywileje. Korupcja*. Warszawa: WN PWN – ISP PAN
- Jasiecki Krzysztof, Mołęda-Zdziech Małgorzata, Kurczewska Urszula. 2006. *Lobbying*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna
- Jasiecki Krzysztof. 2002. *Elita biznesu w Polsce*. Warszawa: IFiS PAN
- Jasiecki Krzysztof. 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 Krzysztof. 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 Aleksandra. 2007. *Orientacje aksjologiczne Polaków na tle europejskim*. [W] I. Krzemiński, J. Raciborski (red.). *Oswajanie wielkiej zmiany*. Warszawa: Instytut Socjologii UW, s. 330-347.
- Judt Tony. 2005. *Postwar. A History of Europe Since 1945*. New York: Penguin Group
- Kamiński Antoni. 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 Antoni. 1997. *Korupcja jako symptom instytucjonalnej niewydolności państwa i zagrożenie dla rozwoju polityczno-gospodarczego Polski*. [W] E. Popławska (red.). *Dobro wspólne, władza, korupcja*. Warszawa 1997, s. 23-74.
- Kamiński Antoni, Kurczewska Joanna. 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 Rasma. 2009. *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*. Warszawa: Wydawnictwo Sic!
- Kotowska Irena E., Matysiak Anna. 2007. *Rynek pracy*. [W]: T. Panek (red.). *Statystyka społeczna*. Warszawa: PWE, s. 164-205.
- Kozak Marek W. 2008. *Wykluczenie – rozwój – przestrzeń*. [W] M. Jarosz (red.). *Wykluczeni. Wymiar społeczny, materialny i etniczny*. Warszawa: ISP PAN, s. 211-242.
- Lasch Christopher. 1997. *Bunt Elit*. Kraków: Wydawnictwo Platan
- Lipset Seymour M. 1995. *Homo politicus*. Warszawa: WN PWN
- Mandes Sławomir. 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.
- Markowski Radosław. 2010. *System wyborczy – system partyjny – jakość demokracji. O jednomandatowych okręgach wyborczych*. Warszawa: Instytut Sprawy Publicznych

- Marshall Gordon (red.). 2005. *Słownik socjologii i nauk społecznych*. Warszawa: WN PWN
- Marshall Gordon, Swift Adam. 1997. *Meritocratic Equality of Opportunity: Economic Efficiency, Social Justice, or Both?* "Policy Studies" 18, s. 35-48.
- Murawska Barbara. 2004. *Segregacja na progu szkoły podstawowej*. Warszawa: Instytut Spraw Politycznych
- Morawski Witold. 1998. *Zmiana instytucjonalna*. Warszawa: WN PWN
- Young Michael. 1958. *The Rise of the Meritocracy 1870-2033*. London: Thames and Hudson
- Peters Guy B. 1999. *Administracja publiczna w systemie politycznym*. Warszawa: Scholar
- Putnam Robert. 1995. *Demokracja w działaniu*. Kraków: Znak
- Pratkanis Anthony, Aronson Eliot. 2004. *Wiek propagandy. Używanie i nadużywanie perswazji na co dzień*. Warszawa: WN PWN
- Roguska Beata. 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.
- Ruszkowski Paweł. R. 2007. *Dysfunkcjonalne grupy interesów a system społeczny*. [W] R. Sojak (red.). *Szara strefa przemocy – szara strefa transformacji? Przestrzenie przymusu*. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika, s. 115-144.
- Ryszka Franciszek. 1985. *Państwo stanu wyjątkowego*. Warszawa - Wrocław: Ossolineum
- Satori Giovanni. 2007. *Homo videns. Telewizja i postmyślenie*. Warszawa: Wydawnictwa UW
- Schenk Dieter. 2009. *Hans Frank*. Kraków: Wydawnictwo Znak
- Słomczyński Kazimierz M., Janicka Krystyna. 2005. *Pęknięta struktura społeczeństwa polskiego*. [W] M. Jarosz (red.). *Polska. Ale jaka?* Warszawa: Instytut Nauk Politycznych PAN, s. 162-184.
- Słomczyński Kazimierz M. 1998. „Merytokratyzm” a efektywność alokacyjna i dystrybucyjna w Polsce w latach 1965-1995. [W]: A. Siciński (red.). *Do i od socjalizmu*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN, s. 32-48.
- Słownik politologii*. Warszawa: WN PWN
- Staniszki Jadwiga. 2003. *Władza globalizacji*. Warszawa: Scholar
- Staniszki Jadwiga. 2001. *Postkomunizm*. Gdańsk: Wydawnictwo słowo/obraz/terytoria
- Stark David, Bruszt Laszko. 1998. *Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property In East Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press
- Stark David. 1996. *Recombinant Property In East European Capitalism*. „American Journal of Sociology” 101, s. 993-1027.
- Stiglitz Joseph. 2004. *Globalizacja*. Warszawa: WN PWN
- Stowarzyszenie Klon/Jawor. 2006. *Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego w Polsce*. Warszawa: 2005
- Szacki Jerzy. 1995. *Liberalizm po komunizmie*. Warszawa-Kraków: Fundacja im. Stefana Batorego
- Tarkowski Jacek. 1994. *Socjologia świata polityki t.1*. Warszawa: ISP PAN
- Thurow Lester C. 2006. *Powiększanie bogactwa. Nowe reguły gry w gospodarce opartej na wiedzy*. Warszawa: Wydawnictwo Helion
- Walecki Marcin, Zbieranek Jarosław. 2007. *Finansowanie polityki*. [W] L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.). *Demokracja w Polsce 2005-2007*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 93-122.
- Wallerstein Immanuel. 2004. *Koniec świata jaki znamy*. Warszawa: Scholar
- Wallerstein Immanuel. 2003. *The Decline of American Power*. New York: The New Press
- Wasilewski Jacek, Wesołowski Włodzimierz (red.). 1992. *Początki parlamentarnej elity*. Warszawa: IFiS PAN
- Wasilewski Jacek, Wnuk-Lipiński Edmund. 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.
- Weber Max. 2002. *Gospodarka i społeczeństwo*. Warszawa: WN PWN
- Wedel Janine R. 2007. *Klany, kliki i zawłaszczone państwo. O przedefiniowaniu „przejęcia” w Europie Środkowoschodniej i dawnych republikach Związku Radzieckiego*. [W] R. Sojak (red.). *Szara strefa przemocy – szara strefa transformacji? Przestrzenie przymusu*. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika, s. 87-113.
- Wedel Janine R. 2001. *Collision and Collusion. The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe*. New York: Palgrave
- Wenzel Michał, Strzeszewski Michał. 2005. *Polacy wobec demokracji*. [W] K. Zagórski, M. Strzeszewski (red.). *Polska Europa Świat. Opinia publiczna w okresie integracji*. Warszawa: Scholar, s. 129-139.
- Wesołowski Włodzimierz. 1999. *Merytokracja*. W: *Encyklopedia Socjologii t. 2*. Warszawa: Oficyna Naukowa, s. 203-205.
- White Stuart. 2008. *Równość*. Warszawa: Wydawnictwo Sic!
- Zakaria Farred. 2004. *The Future of Freedom*. New York-London: W.W. Norton & Company

Zbieranek Jarosław. 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

Zielonka Jan. 2006. *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford: Oxford University Press

Zybertowicz Andrzej. 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: Uniwersytet Mikołaja Kopernika

Zybertowicz Andrzej. 2002. *Demokracja jako fasada: przypadek III RP*. [W] E. Mokrzycki, A. Rychard, A. Zybertowicz (red.). *Utracona dynamika? O niedojrzałości polskiej demokracji*. Warszawa: IFiS PAN

#### Oficjalne raporty i dokumenty

Boni Michał (red.). 2009. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Warszawa: Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów

Burnetko Krzysztof. 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.

Gliński Piotr. 2009. *Kongres Kultury – stanowisko PTS II*. [W] *Biuletyn informacyjny Polskiego Towarzystwa Socjologicznego*. Warszawa: Zarząd Główny PTS

Greenspan Alan. 2009. *Moja ideologia jest błędna*. Fragmenty przesłuchania A. Greenspana przez Komitet Nadzoru Bankowego Izby Reprezentantów USA. „Krytyka Polityczna” t. VIII, s. 228-247.

Kauffman Daniel, Krasy Aart, Mastruzzi Massimo. 2009. *Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008*. World Bank Policy Research [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)

Konarzewski Krzysztof. 2004. *Reforma oświaty. Podstawa programowa i warunki kształcenia*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych

Kopińska Grażyna i in. (red.). 2008. *Przejrzystość procesu stanowienia prawa*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego

OECD. 2008. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD  
The World Bank. 2009. *Doing Business 2010*

[http://www.doingbusiness.org/documents/DoingBusiness2007\\_FullReport.pdf](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

Zespół Doradców Prezesa Rady Ministrów. 2008. *Raport o Kapitale Intelektualnym Polski*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Zubek Radosław, Matczak Marcin, Cieleń Agnieszka, Zalasiński Tomasz 2010. *Barometr Legislacyjny. Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półrocze 2009 r.* Warszawa: Sprawne Państwo Program Ernst & Young

Zubek Radosław, Matczak Marcin, Cieleń Agnieszka, Zalasiński Tomasz 2009. *Barometr Legislacyjny. Analiza wykonania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półrocze 2009 r.* Warszawa: Sprawne Państwo Program Ernst & Young

#### Publicystyka

Baranowska Kamila. 2009. *Wyborcy potrzebują czasu*. Wywiad z Mirosławą Grabowską. „Rzeczpospolita” 27 października

de Jouvenel Robert. 1993. *Rzeczpospolita koleżków*. Wrocław: Wydawnictwo Toporzeń

Domański Henryk. 2009. *Hierarchie, klasy bariery*. „Europa” – magazyn idei „Dziennika”, 20-21. czerwca

Janecki Sławomir. 2009. *Analfabeci polityki*. „Wprost” 21 czerwca

Lityński Jan. 2009. *Jaka demokracja, takie media*. „Europa” – Magazyn Idei „Dziennika” 18-19 lipca

Król Marcin. 2009. *Dla rozrywki, nie dla polityki*. „Europa” – Magazyn Idei „Dziennika” 18-19 lipca

Nowak Andrzej. 2009. *Portret medialnego hegemonu*. „Europa” – Magazyn Idei „Dziennika” 25-26 lipca

Pastwa Jan. 2001. *Wypowiedź dla „Wprost”*, 1 kwietnia, s. 31.