

Bartłomiej Nowotarski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu¹
ORCID: 0000-0002-2242-1522

EKONOMIA POLITYCZNA „WYBORCZYCH AUTOKRACJI”

W artykule spróbuję odpowiedzieć na ważne pytania dotyczące popularności i żywotności (trwałości) reżimu politycznego, który w nauce zyskał miano „wyborczej dyktatury”, „wyborczego autorytaryzmu” (*electoral authoritarianism*)². Wykorzystam do tego pewne aspekty ekonomii politycznej tego reżimu, pozostawiając do osobnego opracowania niewątpliwie znaczące aspekty kulturowe. Analiza będzie dotyczyć populistycznej wersji reżimu, którą zresztą z reguły jest (Antoszewski 2018). Sama kategoria „wyborczej dyktatury” jest dziś nieźle zdiagnozowana, ale dynamika z nią związana, przykładowo dotycząca „ześlizgiwania się” (*backsliding*) do tej kategorii różnych stadiów demokracji konstytucyjnej, już niekoniecznie. Choć takie próby czyniono (Nowotarski 2018: 43–63). W niniejszym tekście szło będzie natomiast o relację zysków i kosztów funkcjonowania „wyborczej dyktatury”, a w szczególności także o charakterystykę polityczno-ekonomicznych rent i ich kosztów społecznych (społecznego marnotrawstwa) związanych z powstaniem oraz utrzymywaniem tego reżimu jako swoistego, bo uzależnionego od wyborów, monopolu władzy.

Przeprowadzona analiza odniesie się do podstawowych mechanizmów odpowiedzialności władzy, a w tym przypadku do kosztów ich unicestwienia przez „wyborczą dyktaturę” ustanawiającą monopol władzy. Mowa będzie zatem o sytuacji, po pierwsze, w tzw. horyzontalnym systemie odpowiedzialności władzy (*checks and balances*), po drugie, w mechanizmie wertykalnym, czyli związanym z procesem wyborczym.

„Wyborcze dyktatury”, które stanowią dziś wg szwedzkiego instytutu badawczego *Varieties of Democracy* (dalej V-Dem) największą pulę światowych reżimów, wydają się niejako wyspecjalizowane w „pragmatycznym” używaniu różnych rent

¹ E-mail: bnowotarski@poczta.onet.pl

² Najbardziej kompleksowe ujęcie „wyborczych dyktatur”: Schedler 2006, ale także w: Levitsky, Way 2010; Gilbert, Mohseni 2011; Wahman, Teorell, Hadenius 2013.

politycznych dla utrzymania rządzących u władzy. Tak zwane twarde dyktatury stosują je tylko, gdy muszą (np. uśmierzyć zamieszki, rebelię), po czym z reguły je odwołują. Tymczasem „wyborcze dyktatury” czynią z takiej polityki podwaliny swojej wiarygodności (reputacji społecznej). Zatem nie bez przyczyny pierwsze miejsce zajmuje system emerytalny, ponieważ dziś wszędzie emeryci – ze względów demograficznych – stali się elektoratem mogącym przesądzić wynik wyborów. Inne jednak świadczenia nie mają takiego waloru przewidywalności i stabilności. A od tego właśnie zależy wiarygodność i reputacja władzy, która dane świadczenie – w celach wyborczych – oferuje. Co najważniejsze jednak, wskazana tu polityka „kooptacji” pozwala unikać rządzącym odpowiedzialności za rządzenie (tzw. odpowiedzialność wertykalna w sferze wyborczej).

Treść artykułu została zaplanowana następująco: w pierwszej części omówię podstawowe cechy „wyborczych dyktatur”, w drugiej przejdę do analizy ich funkcjonowania w ramach tradycji i paradygmatów nowej instytucjonalnej ekonomii politycznej, a także teorii racjonalnego wyboru w ogóle. W szczególności posłużę się założeniami koncepcji: renty politycznej, monopolu, kosztów transakcyjnych oraz wskażę strategie kupowania wyborców i budowania stabilnego „selektora-tu” przez analizowany typ reżimu. A w części empirycznej wykorzystam przykłady Boliwii, Singapuru oraz Węgier, jako przykłady pochodzące z różnych kręgów kulturowych oraz stanowiące egzemplifikację tak prawicowych, jak i lewicowych populistycznych autokracji.

■ WYBORCZE DYKTATURY

Modelowa „wyborcza dyktatura” jest w istocie państwem autorytarnym (Tóth 2017), ponieważ, w większym czy mniejszym stopniu (w założeniach autora, nie ma znaczenia w jakim stopniu), rządzący takim reżimem, drogą różnych manipulacji, wykrzywiają warunki gry wyborczej na swoją korzyść, przez co wybory przestają być *fair*. Coś się jednak zmieniło od klasycznej już definicji autorytaryzmu Juana Linza (Linz 1995: 310), która nie dopuszczała jakiegokolwiek odpowiedzialności władzy w wielopartyjnych wyborach. Drugą ważną cechą, wyróżniającą ten „wyborczy” gatunek autorytaryzmu, jest fakt wystąpienia dwóch procesów: albo nieudanej i zastopowanej demokratycznej tranzycji z pełnokrwistych dyktatur (autorytaryzmów), albo wyraźnej erozji demokracji, jej regresu (Nowotarski 2016: 65–74, 111–143). „Wyborczych dyktatur” – według V-Dem (*Autocratization...* 2022: 14) – było w roku 2021 najwięcej, bo dokładnie 34%.

„Wyborcza dyktatura” nie jest tylko słynną „delegatywną” demokracją Guillermo O’Donnella (O’Donnell 1994: 55–69). Owszem, jest bytem złożonym z jej typowych cech umieszczanych w kategoriach: według Instytutu V-Dem – „wyborczej demokracji”, indeksu The Economist – „wadliwej demokracji” (*flawed democracy*), Polity IV – (niepełnej) „demokracji”. Ale jednocześnie z cech charakterystycznych

(kolejno wg tych samych pracowni badawczych) dla: „wyborczych autokracji”, państw „hybrydowych” oraz „otwartych anokracji” (*open anocracy*).

„Wyborcza dyktatura” zatem, aby się wzmocnić, dewastuje najpierw horyzontalny mechanizm odpowiedzialności władzy i jego weto aktorów (*checks and balances*), a potem wykoślawia, na swoją korzyść, mechanizm wertykalny, czyli ten związany z wyborczą grą (*uneven playing field*). Jak ujął to Andreas Schedler, jej legitymacja sprowadza się do „wyborów i manipulacji” (Schedler 2009: 295). W gruncie rzeczy, takie dwuwymiarowe czy „dwumapowe” (Wigell 2008) podejście do charakterystyki hybrydowych reżimów jest dość rozpowszechnione (także Sato i in. 2022). Na ogół jednak jest ono dość statyczne, bez perspektywy dynamiki krążenia po obu – wskazanych tu – stadiach. Dlatego określane one bywają w literaturze rozłącznie jako: „delegatywne”, „semidemokracje” (gdy atakowany jest wyłącznie mechanizm horyzontalny i rządu prawa) oraz „nieliberalne”, „wyłączające”, „pseudodemokracje” lub wprost „hybrydami” (gdy agresja władzy ukierunkowana jest na warunki wyborcze na niekorzyść tolerowanej, skądinąd, opozycji) (Gilbert, Mohseni 2011). Tak czy owak, perspektywa tych dwóch oddzielnych stadiów jest zaznaczona w pracach: Larry’ego Diamonda (Diamond 1999: 15–60), Mikaela Wigella czy Andrzeja Antoszewskiego (Antoszewski 2018) oraz V-Dem. Diamond widzi nawet więcej kategorii „pseudodemokracji” (*electoral democracy, ambiguous regime, competitive authoritarian, hegemonic electoral authoritarian*). Również autorzy opisujący empirycznie poszczególne przypadki państw zwracają uwagę na obie wymieniane tu cechy³. W podobny sposób – szeroko – skonkludował swoją definicję autorytaryzmu dla Encyklopedii Maxa Plancka Gábor Attila Tóth (Tóth 2017).

W proponowanym tu ujęciu „wyborcza dyktatura” jest amalgamatem, na który składają się przede wszystkim: „wyborcza demokracja”, jednak nie w wersji liberalnej, lecz „delegatywnej” oraz, powiedzmy to tak, właściwa „wyborcza dyktatura” w dwóch wielopartyjnych wariantach: „rywalizacyjnej” oraz systemu „partii dominującej” (Levitsky, Way 2010). Obie, ujęte w rozgraniczeniu, podstawowe formy reżimowe zawładnęły światową „szarą strefą” i według V-Dem dotyczą dziś 65% krajów. Z kolei udział „rywalizacyjnej autokracji” zwiększył się o 21%, tych zaś z syndromem partyjnej dominacji – o 17%.

■ EKONOMIA POLITYCZNA WYBORCZEJ DYKTATORY

Koncentracja władzy

Ekonomia polityczna „wyborczej dyktatury” to historia rent politycznych generujących poważne koszty społeczne w tych reżimach, choć w analizie empirycznej niełatwe do oszacowania. Wszystkie renty związane są z monopolem władzy

³ Myślę tu przykładowo o *case studies* takich państw, jak: Bolivia, Ekwador, Węgry czy Rosja i ich badaczach, a są nimi: Zoltán Ádám, Attila Ágh, András Bozóki, Vladimir Gel'man, Ireneusz Karolewski, János Kornai, Roberto Pineo, Robert Sata, Carlos de la Torre i in.

(np. prezydentów czy partii hegemonicznych), po pierwsze, na etapie zabiegania polityków o ten monopol u suwerena, po drugie, w okresie jego utrzymywania (co jest racją bytu tego reżimu), po trzecie, w czasie swoistej antytrustowej reakcji politycznego rynku służącej przywróceniu warunków konkurencji. Wszystkie trzy stadia rodzą swoje społeczne koszty, będące, zgodnie z teorią poszukiwania renty lub profitów (*rent-seeking* lub *profit-seeking*), społecznym marnotrawstwem (*welfare loss*, *deadweight loss*), w wyniku – jak ją określił Gordon Tullock – „gry o sumie ujemnej”⁴.

Polityczna ekonomia może być dobrym paradygmatem badawczym dla „wyborczej dyktatury” zarówno jako zmiennej wyjaśnianej, jak i zmiennej wyjaśniającej. Czyli tak w wersji normatywnej, jak i pozytywnej ekonomii politycznej.

Teraz przejdę do krótkiej charakterystyki rent i kosztów społecznych związanych z przejściem władzy przez ten populistyczny autokratyzm oraz marnotrawstwem związanym z dalszym trwaniem reżimu.

■ RENTY REŻIMU I ICH SPOŁECZNE KOSZTY

Renta polityczna pierwsza: zdobycie władzy

Wyborcy głoszący na autokratyczną władzę stają się celem dążącego do władzy populistycznego autokratyzmu. Są jak „agencja regulatywna”, taryfodawca (Krueger 1974: 291–303), od których zależą przyszły monopol władzy i renta polityczna, czyli korzyści uzyskane drogą decyzji politycznej podjętej tym razem przez wyborców.

Renta polityczna druga: obrona monopolu

Związana jest z tym, co najbardziej charakterystyczne dla wyborczych dyktatur, a mianowicie z utrwalaniem monopolu władzy, a więc z eliminowaniem mechanizmów jej odpowiedzialności, tak w wersji horyzontalnej (*checks and balances*), jak i wertykalnej (wyborczej). Jednoznacznie oznacza to wykorzenianie warunków politycznej konkurencyjności przy pomocy „kupowania” głosów lub frekwencji wyborczej każdorazowo oraz/lub budowania trwałego wyborczego selektoratu.

■ KOSZTY MONOPOLU W MECHANIZMIE HORYZONTALNYM

Sprawa dotyczy nieuzasadnionych (marnotrawionych) kosztów społecznych wynikających z nadmiernej koncentracji władzy i paraliżowania kontrolnych mechanizmów *checks and balances*. Co oznacza wprost powstanie władztwa dyskrejonalnego potrzebnego przede wszystkim do zawłaszczenia zasobów, użytecznych

⁴ Ponieważ jest to gra polegająca wprost na przechwytywaniu renty politycznej, czyli nieproduktywnego wykorzystania zasobów, w celu partykularnych korzyści (Posner 1975; Tullock 1980, 2003).

do wykrzywiania pola gry wyborczej na korzyść władzy, celem jej jak najdłuższego utrzymania⁵.

Zamach na system rozdziału władz oraz rządy prawa jako takie nie mogą być obojętne dla rozwoju gospodarczego i społecznego państw, ponieważ mechanizmy te po prostu zwiększają koszty monopolistycznej eksploatacji obywateli jako całości. Natomiast rywalizujący weto-aktorzy nie tylko obniżają dyskrecjonalność władzy, a co za tym idzie ryzyko błędnych decyzji, ale także zwiększają stabilność polityki, zaufanie do państwa ze strony inwestorów oraz presję antyinflacyjną (Silver 1977), (Haggard, MacIntyre, Tiede 2008: 205–234), (Stasavage, Keefer 2003: 407–423). Według Banku Światowego, efektywne rządy prawa, chroniące z natury państwo przed zawłaszczaniem przez polityków, jak i prywatne grupy interesów, przyczyniały się do podnoszenia przychodów państw nawet czterokrotnie⁶.

Witold Henisz opublikował zestaw badań, jak *checks and balances* wpływa na makroekonomiczne wyniki: wyższy wzrost, wyższą stopę bezpośrednich zagranicznych inwestycji, inwestycje w infrastrukturę i telekomunikację oraz większą stabilność polityk (Henisz 2000: 1–31, 2002: 355–389). Z kolei Katarzyna Metelska-Szaniawska przeprowadziła szerokie badania nad wpływem czynników konstytucyjnych na jakość i tempo reform gospodarczych w krajach postsocjalistycznych. Potwierdziła w nich, po pierwsze, mocno negatywny wpływ silnie skoncentrowanej władzy na implementację tych reform, po drugie, pozytywny wpływ katalogu konstytucyjnych praw i wolności, a także niezależności de facto sądów konstytucyjnych (Metelska-Szaniawska 2008: 270–274).

■ KOSZTY MONOPOLU W MECHANIZMIE WERTYKALNYM: STRATEGIE KOOPTACJI

Monopol polityczny wyborczej dyktatury płaci i dyktuje ceny dwóm rodzajom swoich nieodzownych klientów: koalicji popleczników, elitom, dzięki którym utrzymuje się u władzy (np. armii), oraz selektoratowi. Selektorat to poddawani różnym manipulacjom wyborcy. Wszystko dzięki zasobom państwowym, które po wyborach władza ma w swojej dyspozycji. Dodatkowo stan zasobów zawłaszczonych przez wyborcze dyktatury decyduje o przyjmowanych przez nie strategiach przetrwania. Teraz kilka słów o dwóch z nich.

Strategia „kupowania” wyborczych głosów: dobra patronackie

Ekonomia polityczna socjalnych transferów w „wyborczych autokracjach” – w porównaniu z demokracjami – polega, po pierwsze, na zdecydowanie większej ilości transferów tzw. bezwarunkowych (63%, demokracje 53%), ponieważ dają one

⁵ Seeberg 2018: 33–48. Ma to wzmacniać wpływ na efekt wyborczy nawet o 30%.

⁶ Raport za 2006 rok. Także: Haggard, MacIntyre, Tiede 2008: 212.

szybszy i skuteczniejszy efekt wyborczy (Dodlova, Giolbas, Lay 2016: 15). Badania pokazały, że to nie w demokracji (gdzie różne świadczenia publiczne – ze względu na pluralizm i polityczna rywalizację – są oczywiste, powszechne i spodziewane prędzej lub później), ale właśnie w omawianym typie reżimów wyborcy się „odwdzięczają” (co najmniej w 60%), im bardziej dana ich grupa jest faworyzowanym beneficjentem oraz im bardziej uwierzą w propagandę rządzących, że zwycięska opozycja świadczenia im odbierze. Po drugie, władze „wyborczej autokracji” świadomie nie rozwijają usług publicznych (na wzór demokratycznego *welfare state*), aby, w warunkach ich mizerności, dobro transferów było bardziej odczuwalne (Fails 2020: 6). Po trzecie, transfery bywają adresowane głównie do strukturalnego krytycznego selektoratu, od którego zależy reelekcja i do nikogo poza nim. Dystrybucja jest zatem kierowana do: biednych (bo wystarczą „psie pieniądze”, jak w Indiach) oraz do wyborców „wahających się” – głównie gorzej wykształconych, mniej w polityce zorientowanych – ponieważ oni łatwiej uwierzą w lepsze czasy „nowej” neoliberalnej demokracji (Golden, Min 2013: 78–82). Natomiast swojemu twardemu selektoratowi płaci się głównie „w nagrodę” oraz w celu zmobilizowania w nim frekwencji wyborczej. Z powodu tych wszystkich wspomnianych przesłanek, transfery socjalne mają charakter – konsumowanego prywatnie – typowego „dobra klubowego” oraz patronackiego. Publiczne usługi *welfare* na pewno takimi dobrami nie są.

W przeanalizowanych krajach ujawniono „oportunistyczne budżety” służące cyklicznemu rozdawaniu bonusów, ale wyłącznie w roku wyborczym. W Malezji w latach 1967–1997 w budżetach pojawiały się: jednorazowe bonusy dla administracji publicznej czy zwolnienia podatkowe na dobra konsumpcyjne. Ale budżety państwa były także wspomagane przez budżety spółek państwowych czy prywatnych, których menedżerowie zasilali reprezentację parlamentarną rządzącej koalicji Barisan Nasional. Dopiero kryzys gospodarczy 1997 roku zahamował rozmiar rozdawnictwa (Pepinsky 2007: 136–163). W Egipcie Mubaraka w budżetach (wyborczych) zapisywano pozycje skierowane do: pracowników sektora publicznego, rolników, miejskiej biedoty, ale też sektorowo, przykładowo dla pracowników poczty czy nauczycieli. Stosowano także podwyżki pensji, rent, emerytur, tańsze kredyty, umorzenia kar administracyjnych czy długów wdów, jak również dodatki na studentów w rodzinie. W sumie wszystkie bonusy w roku wyborczym wzrastały mniej więcej o 30%, w efekcie czego w okresie 6 miesięcy następował wzrost inflacji (o 6–7%), spadek rezerw budżetowych czy dewaluowała się waluta (Blaydes 2011). Z kolei władze Meksyku przez całe lata trwania hegemonicznej partii posiadały do dyspozycji z budżetu państwa i spółek skarbu państwa (np. naftowego Pemexu) środki w wysokości 22% tamtejszego PKB, głównie na „kupowanie” głosów biedoty. Jednak gdy kryzys lat 80. zredukował je do 6%, publiczne inwestycje spadły z poziomu 44 do 20% PKB, a zatrudnienie publiczne o 43% (Greene 2009: 18–19).

Strategia budowy selektoratu: wiarygodność i reputacja władzy

Być może „wyborcze dyktatury” znalazły sposób na permanentne wygrywanie wyborów i to bez stosowania większych represji. Strategia budowy przez władzę swojej trwalszej bazy wyborczej – selektoratu – jest bardziej wyrachowanym i wyrefinowanym pomysłem na wykrzywianie wyborczego pola gry na swoją korzyść, ponieważ polega głównie na wyzyskaniu zjawiska kosztów transakcyjnych. Prekursorem takim „patronackich koordynacji” na terenach Azji Centralnej był Henry Hale. To jemu nauka zawdzięcza identyfikację swoistej „piramidy wpływów” władzy, czasami w wersji klanowej (Hale 2016: 71–92).

Ale najważniejsze jest uzyskanie przez rządzących pozycji wiarygodnego patrona wobec swojego selektoratu. To dlatego takie znaczenie mają świadczenia stabilne i przewidywalne. Tymczasem budowanie stałej bazy wyborczej (selektoratu) ma także swoje warunki wstępne, a mianowicie: słabą demokratyczną kulturę społeczeństwa (połączoną z biedą i nierównościami) dającą szansę na zbudowanie stałego systemu klientelistycznego, uprzednią nadmierną koncentrację władzy (po złamaniu *checks and balances* i podporządkowaniu sobie administracji publicznej), wreszcie, osiągnięcie przez władzę (partię) oraz jej selektorat reputacji, jako wiarygodnych partnerów wzajemnych relacji. Taka reputacja może być zdobyta już na wstępie relacji – przykładowo – na polu tożsamościowym, historycznym, etnicznym czy poprzez wykreowanie społecznej znaczącej polaryzacji. Tu też działa mechanizm budowania swoistego (bo rentowego) społecznego kapitału obu stron transakcji, zdiagnozowany przez noblistkę Elinor Ostrom (2009). W swojej książce *Ekonomia polityczna dyktatury* Ronald Wintrobe porównał taką sytuację do warunków, które po prostu powinni spełnić w ekonomii wiarygodni kontrahenci (Wintrobe 2000: 29). Wzajemne zachowania stron muszą być zatem powtarzalne (nie jednorazowe), a każda ze stron powinna otrzymywać premię, której nie dostałaby na normalnym zrównoważonym rynku. Po stronie selektoratu mogą to być: polityczny patronaż czy transfery socjalne, po stronie polityków: władza, prestiż, dochody. Już samo zastąpienie – przez władzę polityczną – relacji horyzontalnej wertykalną może znacząco przykładowo redukować tzw. koszty transakcyjne obu stron. Politykom: koszty, mocno rywalizacyjnych, kampanii wyborczych (także propagandy, negocjowania koalicji itp.), selektoratowi: koszty dostępu do zasobów na warunkach rynkowych (władza tworzy wtedy bariery monopolistyczne dla „nie-swoich”)⁷. „Dyktatura wyborcza” jest typem autokracji kapitalistycznej. Poza ogólnym nadzorem nie wkracza bowiem w rynkowe warunki produkcji, lecz próbuje je nadzorować tylko w celach redystrybucji. Ten umiarkowany wpływ polityczny ma zadbać tylko o to, aby „premie” rentowe nie dostały się poplecznikom opozycji. Państwo jest zatem typową „kleptokracją” z minimalnie stosowaną represją oraz dystrybucją dóbr ograniczoną do swojego selektoratu (Wintrobe 2000). Daron

⁷ Np. różnice w obciążeniach podatkowych, w dostępie do rynku pracy, do rządowych kontraktów.

Acemoglu i James Robinson nazywają taką sytuację wprost grabieniem lub wyzyskiem służącym utrzymaniu władzy, ponieważ działanie mechanizmu rent prowokowane jest przez władze „wyborczej dyktatury”, nie zaś obywateli (Acemoglu, Robinson 2019), a Wintrobe wprost defraudacją, w której wykorzystany zostaje znany syndrom „Samarytanina” Jamesa Buchanana mówiący o wielkiej moralnej władzy, jaką uzyskuje darujący nad obdarowywanymi (Wintrobe 2000: 94). Badany przez Elinor Ostrom mechanizm w tym przypadku wyglądałby więc następująco:

1. Politycy uzyskują wstępną reputację (wiarygodność) na podstawie polityki tożsamościowej i/lub społecznej polaryzacji i/lub wcześniej rozdysponowywanych rent;
2. Selektorat popiera polityków i uzyskuje w ten sposób reputację u polityków;
3. Politycy dokonują redystrybucji rent do selektoratu (potwierdzają więc swoją reputację);
4. Selektorat dalej wspiera polityków (głosuje, wspiera zasobami);
5. Dochodzi do długoterminowej uwiarygodnionej kooperacji pomiędzy politykami a selektoratem;
6. Powstaje „wyborcza dyktatura” z syndromem partii dominującej lub hegemonicznej.

Acemoglu i Robinson (2006: 23–30) znaleźli jeden z istotnych powodów małej wiarygodności „twardych dyktatur”. To niewątpliwie znaczący fakt, że w takich reżimach świadczenia społeczne mogą być zawsze dyskrejonalnie odwołane (np. po uspokojeniu nastrojów społecznych). Tymczasem „autokracja wyborcza” (65% wszystkich dyktatur), z uwagi na niepewny często wynik zbliżających się wyborów, musi poszukiwać stabilnego selektoratu, gwarantującego jej wyborcze zwycięstwa. Transfery socjalne powinny być zatem wiarygodne na przyszłość, stąd – między innymi – powszechność emerytur, jako świadczenia stabilnego, ale i reputacja danej władzy, że tylko ona jest gwarantem ich kontynuacji.

Na koniec przedstawię empiryczne przykłady prób budowy selektoratów w trzech krajach: Singapurze, Boliwii oraz na Węgrzech. Szczególnie Boliwia jest dobrym przykładem jak niewątpliwie inkluzywne instytucje mogą stać się zarazem „wyłączającymi” (dla innych niż selektorat władzy).

■ SINGAPUR, BOLIWIA, WĘGRY

Singapur. Rządy hegemonicznej partii Singapuru od lat budują swoją polityczną klientelę nazywaną „repatriantami”. To obecnie ok. 2 mln ludzi w mieście-państwie liczącym 5,6 mln mieszkańców. Byli i są ściągani z zagranicy, biedniejsi z: Bangladeszu, Indonezji, Filipin, bogatsi, prawdziwi „repatrianci”, z Zachodu, Japonii, Korei Południowej. Ci ostatni są zatrudniani głównie na szczeblach kierowniczych 6 tys. korporacji (biedniejsi niżej w hierarchii). Mają niskie podatki dochodowe i od kapitału oraz pensje w wysokości kilku tysięcy dolarów. Jednak koszty takie

polityki nie dają się ukryć. Rodowici Singapurczycy w ponad 80% mieszkają w państwowych spółdzielniach, skąd się ich eksmituje w przypadku złego wyniku wyborczego partii na danym terenie. Średnia ich pensja to 1750 USD, pracują po 49 godzin na tydzień, przy spadku konsumpcji o 35% (od 1960 roku). Rządy Singapuru doprowadziły do likwidacji firm rodzinnych i zakładanych przez młodych – rynek został zdominowany przez korporacje. Z powodu braku wolności naukowej z kraju wycofały się zachodnie uniwersytety (australijskie, brytyjskie). Wskaźnik nierówności społecznej Giniego wynosi aż 47% (dla porównania w Japonii 25%, Korei Południowej 32%). „Bogaty kraj biednych ludzi” – jak sami mówią o swoim „cudzie” Singapurczycy. A rządzący zwykli mawiać, że rozczarowali się zwykłymi Singapurczykami (Verweij, Pelizzo 2009: 18–32).

Boliwia. Były już prezydent Evo Morales, pierwszy w historii przedstawiciel rdzennej ludności (przyczyna wstępnej reputacji) na tym urzędzie, od kiedy rozpoczął rządy w 2006 roku – po wyniszczeniu horyzontalnego mechanizmu odpowiedzialności władzy – konsekwentnie budował swój i swojej dominującej partii (*Movimiento a Socialismo*) selektorat pod kolejne wybory. Budował na bazie podstawowego godnościowego programu *Digna Bolivia*, a także kolejnych programów zakładających godne i dobre życie (*vivir bien*): *Soberana, Productiva, Renta Dignidad*. Środki na programy pochodziły głównie z nacjonalizacji kompanii gazowych, wodnych i górniczych. Już w 2008 roku Morales uzyskał w ten sposób, na potrzeby państwa, niebagatelną dodatkową kwotę 1 mld 750 mln USD (Campbell 2018). A do 2014 roku podniósł dochody z ropy z poziomu 1,5 mld do 6 mld USD. Uruchomił wiele rocznych warunkowanych transferów socjalnych: 28 dolarów na dziecko za regularne uczęszczanie do szkoły, dla matek za rodzenie w klinikach oraz poddanie się badaniom prenatalnym (17 dolarów), darmowe badania lekarskie (sprowadzono nawet kubańskich lekarzy). W efekcie wydatki socjalne wzrosły o 45% i została nimi objęta 1/3 rodzin (głównie pieniężnymi transferami), co z kolei podniosło udział najbiedniejszych w dystrybucji dochodu narodowego z 2,2 do 4,4%. Morales zapewniał sobie też stale poparcie ze strony armii, znacząco podnosząc wojskowym uposażenie. To samo po 2014 roku uczynił z pracownikami przemysłów: gazowego, elektrycznego oraz w państwowych mediach. Ogólne zadowolenie z tamtejszej „plurinarodowej”, „rdzenno-wspólnotowej” i na pewno nieoliberalnej demokracji wzrosło z 25 do ponad 50% (Pineo 2016: 421–453).

Programy socjalne i budowanie selektoratu wymagało znaczącego poszerzenia własności państwowej. Wzrosła ona z 17% w 2006 roku do aż 35% w 2014 roku. To głównie z tych zasobów Morales lepił swoje polityczne „el pueblo” na kursie kolidującym z dotychczasowymi społecznymi elitami (Torre 2014: 90). W skład prawie 60-procentowego wyborczego selektoratu zaczęli wchodzić, po pierwsze, intelektualiści bohemy lewicowej, podzielający socjalistyczne poglądy prezydenta i sympatyzujący z rdzenną ludnością (dziennikarze, profesorowie, twórcy, pracownicy administracji publicznej), po drugie, bogatsi i dobrze sobie radzący, jako mały biznes

w miastach (La Paz, Cochabamba), oraz rdzenni, po trzecie, pozostali rdzenni (głównie z plemion Aymara i Quechua), często stanowiący bazę lub kierownictwo ruchów politycznych popierających Moralesa. Szczególnie ci ostatni jemu właśnie zawdzięczali kariery, swoje i swoich rodzin (Salman 2009: 97–105). Polityka socjalna Moralesa mogłaby budzić niewątpliwie uznanie, gdyby nie jej wyraźnie klientelistyczna cecha (kosztem części społeczeństwa) w kontekście całkowicie kontrolowanego państwa przez prezydenta i jego partię hegemoniczną.

Węgry. Sięgnąłem do tego państwa jako przykładu należącego do innego obszaru geograficznego i kulturowego niż oba pozostałe. Wcześniej już wspominałem o badaniach Hale’a na terenach Azji Centralnej potwierdzających pewien paradygmat funkcjonowania wyborczych dyktatur. Po prostu ten typ reżimu politycznego nie ma ani geograficznych, ani ideologicznych granic. Różnej maści autokraci łatwo uczą się od siebie wzajemnie. A Węgry, już w raporcie instytutu V-Dem za 2019 rok, zostały uznane za pierwszą wyborczą dyktaturę (*electoral autocracy*) na terenie Unii Europejskiej.

Premier Victor Orbán uruchomił wiele instrumentów kreowania selektoratu na bazie nowej klasy średniej. Dotyczy to głównie środków klientelistycznych skierowanych do biurokracji i biznesu. Przed 2010 rokiem renta polityczna mogła być udziałem każdego, po 2015 roku – już tylko „swoich”. Reżim zaczął wzmacniać głównie średnią i wyższą klasę średnią. Monopol polityczny, zhierarchizowanie polityki i gospodarki zamieniło relacje horyzontalne w wertykalne. Oczywiście zaczęły spadać koszty transakcyjne dla rodzącego się selektoratu. Pozostałym gwałtownie wzrosły. A proces ten nazwano nawet „refeudalizacją” demokracji⁸, ponieważ dyskrejonalne państwo zaczęło ograniczać redystrybucję do określonych grup i osób w zamian za polityczne poparcie.

Rządy partii Fidesz (jako głównej siły) rozpoczęły od specjalnego opodatkowania sektora bankowego, firm telekomunikacyjnych oraz upaństwowienia funduszy emerytalnych. Miało to zniechęcić zagraniczny kapitał. Znacjonalizowano handel tytoniem, potem sprywatyzowano go w ręce rządowego poplecznika. Podobny los spotkał niektóre banki. Selektorat przejął branże: turystyczną, produkcji żywności, transportu publicznego, konstrukcyjną. Budapesztańskie Centrum Badania Korupcji podało, że oligarchowie powiązani z rządzącymi wygrali 11% podejrzanych o nierzetelność przetargów i przejęli w ten sposób więcej niż 4,5% wszystkich publicznych wydatków państwa, a miliard euro w ogóle bez przetargów⁹. Nie wchodząc już w detale, najwyraźniej ogłoszony oficjalnie w 2010 roku „system narodowej kooperacji” działa, a Węgry miały w np. 2016 roku najgorszy wskaźnik skumulowanego wzrostu PKB wśród wszystkich członków Unii Europejskiej spośród dawnych państw socjalistycznych. W parametrach WGI Banku Światowego

⁸ Ádám 2019: 385–401, 2020: 105–118.

⁹ Za: Martin 2017: 272, 274 i 275.

zanotowano średnio 10-procentowe spadki we wszystkich kategoriach¹⁰. Subsydia, zwolnienia z podatków, preferencyjne kredyty, protekcja przed ściganiem naruszeń prawa to najczęstsze sposoby budowania selektoratu. Dodatkowo, przed wyborami 2022 roku rządzący zamrozili ceny żywności i benzyny, wypłacili 13. emeryturę, uwolnili od podatku dochodowego osoby do 25. roku życia oraz kontynuowali program robót publicznych, dających pracę 5% robotników.

■ ZAKOŃCZENIE

„Wyborcze dyktatury” to współczesny fenomen w autokratycznych epizodach. Rządzący nimi czerpią swoją legitymację do władzy z wyborów, jednak manipulowanych na wiele sposobów i to daleko jeszcze przed dniem wyborów. Jak we wszystkich autokracjach, tak i tu istotą jest polityczny monopol oraz jak go trwale zabezpieczyć w reelekcji. I znaleziono odpowiedź: poprzez budowę trwałego zaplecza wyborczego (czyli selektoratu) metodą rent politycznych i obniżania kosztów transakcyjnych dla popleczników władzy. W takiej jednak sytuacji to pozostali muszą się liczyć ze wzrostem kosztów transakcyjnych dla nich samych. A ponieważ w tym reżimie, często przekształcanym w reżim partii hegemonicznej, dochodzą do tego koszty społeczne monopolu władzy, w dłuższym okresie z kosztami powinno się liczyć całe społeczeństwo.

Aby jednak zbudować swój stały selektorat, rządzący muszą uzyskać reputację wiarygodnego patrona trwałych i stabilnych świadczeń w przyszłości. Stąd tak znaczący poziom świadczeń emerytalnych i zainteresowanie właśnie emerytami (skala populacji) ze strony władz omawianego reżimu. Inne świadczenia patronackie mogą stać się wiarygodne np. przez wprowadzanie ich drogą tzw. prawa organicznego (do uchynienia wymagającego kwalifikowanej większości głosów) albo propagandę, że zwycięska opozycja wszystko zabierze. Z bieżących badań dodatkowo wynika, że:

1. Stabilne i przewidywalne społecznie transfery socjalne zwiększają szanse na przetrwanie „wyborczych autokracji”, głównie tych „rywalizacyjnych” (Knutson, Rasmussen 2017: 22–28). Co oznacza jednocześnie wyraźne osłabienie wertykalnego mechanizmu odpowiedzialności władzy przed społeczeństwem jako całościowym suwerenem;
2. W omawianych reżimach są one adresowane do konkretnego krytycznego selektoratu gwarantującego wyborcze zwycięstwa. Głównie do: biednych, na wieś oraz do ludzi gorzej wykształconych i mniej zaabsorbowanych polityką, aby uwierzyli w przewagę tzw. nieliberalnej demokracji;

¹⁰ Martin 2017: 266.

3. Świadomie zaniedbywane są usługi publiczne właściwe dla demokratycznych *welfare states*, aby transfery socjalne miały dla selektoratu większą użyteczną wartość;
4. Nasilenie transferów zawsze następuje w roku wyborczym;
5. W przeciwieństwie do demokracji, w „wyborczej autokracji” obdarowani wyborcy „odwdzięczają się” głosami lub nawet zaangażowaniem w popieranie rządzących. Tym mocniej, im bardziej są takimi dobrami wyróżnieni spośród reszty społeczeństwa a rządzący uwiarygodnili się jako patroni;
6. Transfery w omawianym typie reżimu są typowym dobrem patronackim, przepukstwem kosztem reszty wyzyskiwanego, w ten sposób, społeczeństwa (Golden, Min 2013: 76).

LITERATURA PRZYWOŁANA

- Acemoglu Daron, Robinson James A. (2006), *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Acemoglu Daron, Robinson James A. (2019), *Rents and Economic Development: The Perspective Why Nations Fail*, „Public Choice”, 181 (1), s. 13–28.
- Ádám Zoltán (2019), *Explaining Orbán: A Political Transaction Cost Theory of Authoritarian Populism*, „Problems of Post-Communism”, 66 (6), s. 385–401.
- Ádám Zoltán (2020), *Re-feudalizing democracy. An approach to authoritarian populism taken from institutional economics*, „Journal of Institutional Economics”, 16 (1), s. 105–118.
- Antoszewski Andrzej (2018), *Demokracja neoliberalna jako projekt polityczny*, „Przegląd Europejski”, nr 2, s. 11–31.
- Autocratization Changing Nature? V-Dem Democracy Report* (2022), V-Dem Institute.
- Autocratization Turns Viral. V-Dem Annual Democracy Report* (2021), V-Dem Institute.
- Blaydes Lysa (2011), *Electoral Budget Cycles Under Authoritarianism: Economic Opportunism in Mubarak's Egypt*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell Cailin (2018), *Are Indigenous People Better Off Under Evo Morales? Towards Understanding the Effects of Decolonization Policy on Social Inclusion in Bolivia*, „Undergraduate Honor Theses”, <https://repository.usfca.edu/honors/24> (dostęp 25.06.2020).
- Diamond Larry (1999), *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore–London: JHUP.
- Dodlova Marina, Giolbas Anna, Lay Jann (2016), *Non-Contributory Social Transfers in Developing Countries: A New Data Set and Research Agenda*, „GIGA Working Papers”, 290, s. 1–18.
- Fails Matthew D. (2020), *Are electoral autocracies better for the poor? Evidence from social assistance programs*, „Research and Publics”, 4, s. 1–7.
- Gilbert Leah, Mohseni Payam (2011), *Beyond Authoritarianism: The Conceptualization of Hybrid Regimes*, „Studies in Comparative International Development”, 46, s. 270–297.
- Golden Miriam, Min Brian (2013), *Distributive Politics Around the World*, „Annual Review of Political Science”, 16, s. 73–99.
- Greene Kenneth F. (2009), *The Political Economy of Authoritarian Single-Party Dominance*, „Comparative Political Studies”, 43 (7), s. 1–27.
- Haggard Stephan, MacIntyre Andrew, Tiede Lydia (2008), *The Rule of Law and Economic Development*, „Annual Review of Political Science”, 11, s. 205–234.

- Hale Henry E. (2016), *Caucasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*, „Taiwan Journal of Democracy”, 1, s. 71–92.
- Henisz Witold J. (2000), *The Institutional Environment for Economic Growth*, „Economics & Politics”, 12 (1), s. 1–31.
- Henisz Witold J. (2002), *The institutional environment for infrastructure investment*, „Industrial and Corporate Change”, 11 (2), s. 355–389.
- Klerman Daniel M. (2006), *Legal Infrastructure, Judicial Independence, and Economic Development*, „Global Business & Development Law Journal”, 19 (2), s. 426–434.
- Knutsen Carl H., Rasmussen Magnus (2017), *The Autocratic Welfare State: Old-Age Pensions, Credible Commitments, and Regime Survival*, „Comparative Political Studies”, 51 (5), s. 1–30.
- Konzal Paweł, (2005), *Economic Analysis of Separation of Powers*, Società Italiana di Diritto de Economia, <http://www.side-isle.it/wp/05/konzal.pdf> (dostęp 25.06.2020).
- Krueger Anne O. (1974), *The Political Economy of Rent-Seeking Society*, „The American Economic Review”, 64, s. 291–303.
- Levitsky Steven, Way Lucan A. (2010), *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Linz Juan J. (1995), *Totalitaryzm i autorytaryzm*, w: Jerzy Szczupaczyński (wybór i opracowanie), *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Martin József P. (2017), *Continuity or Disruption? Changing Elites and the Emergence of Cronyism after the Great Recession – the Case of Hungary*, „Corvinus Journal of Sociology and Social Policy”, 8, s. 255–281.
- Metelska-Szaniawska Katarzyna (2008), *Konstytucyjne czynniki reform gospodarczych w krajach postsocjalistycznych. Studium empiryczne*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Nowotarski Bartłomiej (2012), *Jak budować, a jak burzyć demokracje*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Nowotarski Bartłomiej (2016), *Erozja młodych demokracji. Odpowiedzialność władzy*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Nowotarski Bartłomiej (2018), *Falszywa (fake) demokracja: próba modelowego ujęcia*, „Studia Socjologiczno-Polityczne”, 2 (9), s. 43–63.
- O'Donnell Guillermo (1994), *Delegative Democracy*, „Journal of Democracy”, 5 (1), s. 55–69.
- Ostrom Elinor, Ahn T.K. (2009), *The Meaning of Social Capital and Its Link to Collective Action*, SSRN, w: Gert T. Svendsen, Gunnar L.H. Svendsen (red.), *Handbook of Social Capital*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Palonen Emilia (2009), *Political Polarization and Populism in Contemporary Hungary*, „Parliamentary Affairs”, 62 (2), s. 318–332.
- Pepinsky Thomas (2017), *Autocracy, Elections, and Fiscal Policy: Evidence from Malaysia*, „Studies in Comparative International Development”, 42, s. 136–163.
- Pineo Ronn (2016), *Progress in Bolivia: Declining United States Influence and the Victories of Evo Morales*, „Journal of Developing Societies”, 32 (4), s. 421–453.
- Posner Richard A. (1975), *The Social Costs of Monopoly and Regulation*, „Journal of Political Economy”, 85 (4), s. 807–828.
- Salman Ton (2009), *Searching for Status: New Elites in the New Bolivia*, „European Review of Latin American and Caribbean Studies”, 86, s. 97–105.

- Sato Yuko, Lundstedt Martin, Morrison Kelly, Boese Vanessa A., Lindberg Staffan I. (2022), *Institutional Order in Episodes of Autocratization*, V-Dem Working Paper, 133.
- Schedler, Andreas. (2009), *The Contingent Power of Authoritarian Elections*, w: Staffan I. Lindberg (red), *Democratization by Elections. A New Mode of Transition*, Baltimore: John Hopkins University Press, s. 291–313.
- Schedler Andreas (red.) (2006), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder: Rynne Rienner Publishers.
- Seeberg Merete B. (2018), *Electoral authoritarianism and economic control*, „International Political Science Review”, 39 (1), s. 33–48.
- Silver Morris (1977), *Economic Theory of the Constitutional Separation of Powers*, „Public Choice”, 29 (1), <http://www.researchgate.net/publication/227259291> (dostęp 25.06.2020).
- Stasavage David, Keefer Philip (2003), *The limits of delegation: veto players, central bank independence, and the credibility of monetary politics*, „American Political Science Review”, 97 (3), s. 407–423.
- Torre Carlos de la (2014), *Populism in Latin American Politics*, „Research in Political Sociology”, 22, s. 79–100.
- Tóth Gabor A. (2017), *Authoritarianism*, Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law, Oxford: Oxford University Press.
- Tullock Gordon (1980), *Rent-seeking as a negative sum game*, w: James M. Buchanan, Robert D. Tollison, Gordon Tullock (red.), *Perspectives on positive political economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tullock Gordon (2003), *The Origin of Rent-Seeking Concept*, „International Journal of Business and Economics”, 2 (1), s. 1–8.
- Verweij Marco, Pelizzo Riccardo (2009), *Singapore: Does Authoritarianism Pay?* „Journal of Democracy”, 20 (2), s. 18–32.
- Voigt Stefan, Gutmann Jerg, Feld Lars P. (2014), *Economic Growth and Judicial Independence, a Dozen Years On: Cross-Country Evidence Using an Updated Set of Indicators*, CESifo Working Paper, 5010, https://www.econstor.eu/bitstream/10419/103098/1/cesifo_wp5010.pdf (dostęp 25.06.2020).
- Wahman Michael, Teorell Jan, Hadenius Axel (2013), *Authoritarian regime types revisited: updated data in comparative perspective*, „Contemporary Politics”, 19 (1), s. 19–34.
- Wigell Mikael (2008), *Mapping 'Hybrid Regimes': Regime Types and Concepts in Comparative Politics*, „Democratization”, 15 (2), s. 230–250.
- Wintrobe Ronald (2000), *The Political Economy of Dictatorship*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bartłomiej Nowotarski

POLITICAL ECONOMY OF „ELECTORAL AUTOCRACIES”

„Electoral autocracy” (electoral authoritarianism), as shared by other nondemocracies, consists of the political monopoly of power. However this monopoly is due to elections which always, in populist assumptions, should only confirm incumbents’ ruling legitimacy even when competitive. Why such regimes are so successful worldwide in a contemporary period? The answer is not simple, but to some extent it is because of political rent-seeking and limited so called transactional costs, both beneficial for incumbents as well as for their strict followers, and as a result usually leading to the hegemonic party system. Because incumbents are able – thanks to the credibility of different stable social transfers – to build enough solid „selectorate” needed for repeated reelections. It is not difficult to guess that such relations bring important costs for the rest of the excluded part of society, very often a majority. The price of the electoral autocracy, seen in a longer perspective, will be paid by the whole society.

Słowa kluczowe: autorytaryzm; wyborcza dyktatura; wyborcza demokracja; renta polityczna; koszty transakcyjne

Keywords: authoritarianism; electoral dictatorship; electoral democracy; political rent; transactional costs