

Adam Gwiazda:

Słabnące państwo

Współczesne państwo, jako twór historyczny, ukształtowało się na drodze ewolucji, począwszy od greckiego *polis* (miasta-państwa), poprzez rzymską *civitas* (państwo obywateli rzymskich) i przekształcenia późniejszych państw feudalnych. Ewolucja ta została przyspieszona przez innowacje techniczne i zmiany w prowadzeniu wojen, które wymagały nowego typu armii potrzebujących większych środków finansowych. Doprowadziło to do centralizacji władzy i przejęcia wielu funkcji gospodarczych, społecznych i finansowych przez państwo.

Współczesne państwo spełnia szeregi funkcji wewnętrznych (regulacyjna, ochronna, kulturalno-wychowawcza, innowacyjna, socjalna i ekonomiczna) i zewnętrznych (obrony, utrzymania istniejącego porządku, udziału w organizacjach międzynarodowych). Jednak pod wpływem postępującej globalizacji dochodzi stopniowo do erozji suwerennej władzy państwa i ograniczenia polityki wewnętrznej¹. Szczególnie jest to widoczne w sferze gospodarczej, a także społecznej i kulturowej.

Nie oznacza to jednak, że państwa narodowe powoli obumierają. A jeśli tak, to stopniowo nie tyle obumiera, ile słabnie jeden z trzech elementów państwa, wyróżnionych przez Georga Jellinka, niemieckiego prawnika z przełomu XIX i XX w., tj. władza. Oprócz władzy, G. Jellinek wyróżnił dwa inne elementy państwa, a mianowicie naród i terytorium.

Pojawiają się opinie, że wkrótce trzeba będzie zmodyfikować powielaną w wielu podręcznikach definicję państwa jako „suwerennej organizacji politycznej społeczeństwa zamieszkującego terytorium o określonych granicach, której głównym składnikiem jest hierarchiczna władza publiczna, dysponująca aparatem przymusu i dążąca do monopolu w jego stosowaniu”². Niektóre słabnące państwa narodowe zdają się poszukiwać sensu władzy w misji wobec świata zewnętrznego, a nie tylko w ramach granic własnego terytorium. Pragną ustalać nowe reguły gry i standardy postępowania wobec innych państw o odmiennych systemach polityczno-gospodarczych

¹ Por. A. Gwiazda, *Globalizacja a erozja władzy państwa narodowego*, „Przegląd Polityczny” 2002, nr 2, s. 101–106.

² Por. L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2002, s. 119–120.

i wobec innych aktorów międzynarodowych (np. korporacji ponadnarodowych czy różnych ruchów społecznych o zasięgu globalnym).

Wiele funkcji państwa w sferze gospodarczej przejęły już, i nadal przejmują, korporacje ponadnarodowe, które w dużym stopniu decydują o napływie do danego kraju inwestycji i powstaniu lub utracie miejsc pracy³. O przepływach kapitału finansowego decydują też, szczególnie w przypadku większości krajów rozwijających się, takie instytucje międzynarodowe jak Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy⁴. Słabnie natomiast znaczenie instytucji państwowych oraz polityki państwa w stymulowaniu rozwoju gospodarczego. Poszczególne państwa słabną także dlatego, że oddają część swojej suwerenności strukturom międzynarodowym, takim jak np. WTO (Światowa Organizacja Handlu) czy regionalnym strukturom integracyjnym (Unia Europejska, NAFTA, ASEAN itp.).

Jednym z ważniejszych elementów kształtujących państwo jest prawo. Każde państwo miało i ma nadal swoje prawo. Ustawy były w pewnych punktach podobne, ale w innych istotnie się różniły. Powszechną tendencją we współczesnym świecie jest unifikacja prawa. Przykładowo, rozwiązania prawne w państwach europejskich

różnią się między sobą tylko cechami drugorzędnymi, a w państwach członkowskich UE doszło do względnie pełnej harmonizacji prawa.

W dawnych czasach państwo było zorganizowane wokół władcy, który w gruncie rzeczy był synonimem państwa – pozostała ludność, od drużyny książęcej poczynając, a na poddanych kończąc, pracowała na rzecz władcy. Podobny model państwa występuje w systemie autorytarnym, w którym istnieje jednowładztwo i dyktatura. Już w okresie monarchii zaczęło się kształtować rozumienie państwa jako dobra wspólnego. Jednak dopiero w warunkach demokracji zaczęło się ugruntowywać i upowszechniać pojęcie państwa jako dobra wspólnego stanów, grup obywateli, co wyraża się poprzez akt wyborczy i wyłanianie w ten sposób władzy. Jednak czy to wystarcza? Czy nie nastąpiło przesunięcie akcentów ku traktowaniu państwa w pewnym sensie bardzo utilitarnie, jako instytucji, która ma tylko zaspokoić pewne potrzeby?

Innymi słowy, w takim ujęciu państwo jest formą realizacji aspiracji i interesów narodu. Tak więc stopień identyfikacji narodu lub poszczególnych grup społecznych ze „swoim” państwem zależy w dużym stopniu od tego, w jakim stopniu państwo umożliwia realizację aspiracji narodu. W definicjach państwa

³ A. Gwiazda, *Czy korporacje ponadnarodowe zagrażają państwu narodowym?* „Gdańskie Studia Międzynarodowe” 2003, nr 2, s. 115–128.

⁴ Por. N. Woods, *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and their Borrowers*, Ithaca, NY: Cornell University Press 2006, s. 29–31.

brak jest elementu osobistego, czyli stosunku obywatela do państwa. A przecież każde państwo, aby dobrze funkcjonować, potrzebuje wsparcia ze strony obywateli, którzy są z niego dumni i otaczają je szacunkiem.

W Polsce dotychczas dumę z wyników transformacji odczuwają przede wszystkim elity odpowiedzialne za jej przeprowadzenie. Społeczeństwo zaś jest w sporej części rozczarowane, zniechęcone i rozgorzyczone wynikami ostatnich 18 lat. Wynika to z wielu przyczyn, a głównie z tego, że III Rzeczpospolita wywiązuje się ze swoich funkcji w sferze prawnej, podatkowej, świadczeń społecznych, edukacji, ochrony zdrowia, działania urzędów i kultury, w tym także kultury życia publicznego, w sposób wysoce niedoskonały. Być może wynika to z nadmiaru zadań, jakie III Rzeczpospolita chce, ale nie potrafi efektywnie realizować.

Przed podobnym dylematem stoją rządy większości państw, które starają się określić rolę państwa we współczesnym, zglobalizowanym świecie. Liczne definicje „pożądaney” roli państwa mają tę cechę wspólną, że „naukowy ideał” nie pokrywa się z rzeczywistością. Idealne wyobrażenie roli państwa jest raczej zbiorem mniej lub bardziej realistycznych postulatów oraz hipotez odnośnie tego, czym powinno się zajmować państwo, a czym nie powinno się w ogóle zajmować. Lansowane już poprzez merkantylistów poglądy o konieczności bezpośredniej interwencji rządu w rozwój przemysłu i handlu zostały ostro skrytykowane na początku

XIX w. przez Adama Smitha, twórcę ekonomii klasycznej i teorii niewidzialnej ręki rynku. Twierdził on, podobnie zresztą jak jego współcześni zwolennicy (np. niedawno zmarły twórca monetarystycznej szkoły chicagowskiej, prof. Milton Friedman), że państwo powinno w gospodarce pełnić funkcję „nocnego stróża”, zapewniać ład i pokój, znośny wymiar sprawiedliwości, niskie podatki i takie reguły gry, które umożliwiałyby swobodną działalność sektora prywatnego.

Nadal jednak nie ustają dyskusje na temat roli państwa we współczesnym, zglobalizowanym świecie. Pod wpływem globalizacji bowiem i upowszechnienia się mechanizmu rynkowego w tej skali dochodzi do stopniowej erozji suwerennej władzy państwa. Jednak zarówno rynki, jak i rządy są systemami wysoce niedoskonałymi. Stąd też nie ma większego sensu spierać się o to, czy w gospodarce konkretnego kraju powinno być więcej rynku, czy więcej państwa.

Diskusje politologów i ekonomistów toczą się także wokół pozornego – jak się wydaje – dylematu: wrogie państwo opiekuńcze czy przyjazne państwo wspierające przedsiębiorców prywatnych i oddolne inicjatywy społeczności lokalnych. Czy państwo opiekuńcze (*welfare state*) może jednak w nieskończoność rozszerzać zakres świadczeń społecznych i gwarantować każdemu obywatelowi minimum egzystencji? Okazuje się, że nie i zwykle nie jest to „silne” państwo, które potrafi stworzyć odpowiednie warunki dla

przyśpieszonego rozwoju gospodarczego. Takimi warunkami *sine qua non* są sprawnie działająca administracja państwowa i wymiar sprawiedliwości, skuteczny system stanowienia i egzekwowania prawa, niedającego się „obejść” poprzez korupcję czy polityczną presję grup interesu, szczególnie w odniesieniu do przestępstw gospodarczych. Kwestią wywołującą nadal spory i dyskusje jest pytanie, czy państwo powinno być „małe”, czyli nieingerujące w wiele sfer życia nie tylko gospodarczego, lecz także społecznego (np. edukację, system opieki zdrowotnej), czy „duże”, a więc zaangażowane w gospodarkę i sferę społeczną? Niestety, nie ma na to, jak również i innego tego typu pytania, jednoznacznych odpowiedzi, które można by wykorzystać w procesie udoskonalenia państwa. Panuje tylko zgoda poglądów co do jednego, że należy stale usprawniać słabnące z różnych przyczyn państwo, najlepiej poprzez przyjęcie pewnych wzorców postępowania ze sfery biznesu, czyli np. poprzez restrukturyzację rządu.

Jedną z wielu koncepcji usprawnienia państwa przedstawił w połowie lat 90. brytyjski socjolog i politolog Anthony Giddens. Jego koncepcje odnoszą się głównie do współczesnych państw zachodnioeuropejskich, które zahartowały się „w tyglu wojny” (Europa była nie-

dawno, w XX w., miejscem, gdzie największe konflikty rozstrzygano za pomocą oręża). W 2. połowie XX w. państwa te ukształtowały wiele instytucji i wprowadziły programy polityki społecznej, aby zaangażować swoją ludność i zyskać jej poparcie. Rozbudowa tych programów opieki społecznej trwała w większości tych państw aż do końca zimnej wojny.

W tym czasie ścierały się ze sobą dwie koncepcje zwiększenia lub ograniczenia roli państwa. Neoliberalowie chcieli ograniczenia roli państwa, socjaldemokraci, historycznie rzecz ujmując, dążyli do jej rozbudowania. Według trzeciej drogi, niezbędna jest jej rekonstrukcja – wykroczenie poza prawicę, której zdaniem „rząd jest wrogiem” i lewicę, która szuka w rządzie „odpowiedzi na wszystko”⁵. II wojna światowa wywarła duży wpływ na ukształtowanie instytucji państwowych w krajach Europy Zachodniej. Prawa obywatelskie oraz programy opieki społecznej ustanowiono przeważnie dlatego, że państwa starały się zaangażować swą ludność i zyskać jej poparcie. Zjawisko to trwało przez cały okres zimnej wojny⁶.

Od początku lat 90. struktury państwa muszą zareagować na globalizację. A globalizacja stwarza, z jednej strony, konieczność dalszego demokratyzowania demokracji, czyli przekazy-

⁵ A. Giddens, *Trzecia droga, czyli odnowa socjaldemokracji*, Warszawa 1999, s. 65.

⁶ Tamże, s. 65–66.

wania władzy w dół, ale także w górę. Czy jednak wspomniany proces podwójnej demokratyzacji, rozumianej przez A. Giddensa zarówno jako decentralizacja, jak i centralizacja władzy, doprowadzi do wzrostu autorytetu i roli państwa? Autor ten przedstawia jeszcze inne postulaty, które mają pomóc w odzyskaniu przez państwo większego wpływu na sprawy gospodarczo-społeczne i kulturowe. Twierdzi on m.in., że państwo powinno rozszerzać rolę sfery publicznej, co oznacza przeprowadzenie reform konstytucyjnych w celu zapewnienia większej przejrzystości i otwartości, a także wprowadzenia nowych zabezpieczeń przeciw korupcji.

Można się zgodzić z propozycją tego autora, że państwo, które chce zachować lub odzyskać prawomocność, musi usprawnić administrację. Struktury państwa muszą też adekwatnie reagować na globalizację. Nie chodzi o to, czy ma być mniej, czy więcej rządu, ale o uznanie, że sposób sprawowania władzy musi się przystosować do nowych warunków globalnej epoki i że autorytet, łącznie z legitymizacją państwa, musi zostać odbudowany na aktywnej podstawie. W społeczeństwie posttradycyjnym uzasadnieniem dla autorytetu nie mogą już być tradycyjne symbole ani stwierdzenie: „Tak się zawsze robiło i już”. W wyniku odgórnej presji

globalizacji zaistniała nie tylko możliwość, ale i konieczność innych form demokracji, innych niż tradycyjny proces wyborczy. Rząd może na nowo ustanowić bardziej bezpośrednie kontakty z obywatelami, a obywatele z rządem poprzez takie „demokratyczne eksperymenty” jak np. lokalna demokracja bezpośrednia, referenda elektroniczne, obywatelskie ławy przysięgłych i inne formy. Nie zastąpią one zwykłych mechanizmów wyborczych do władz lokalnych i centralnych, ale mogą się stać ich trwałym uzupełnieniem⁷.

Inna koncepcja zakłada, że usprawnienie państwa powinno polegać na wprowadzeniu mechanizmów rynkowych lub quasi-rynkowych wszędzie tam, gdzie można to zrobić⁸. Jak trafnie zauważył Avinash Dixit, zarówno rynki, jak i rząd są systemami niedoskonałymi; oba są też „tworami”, których nie można usunąć z rzeczywistości, jaka nas otacza; i wreszcie funkcjonowanie jednego z nich wywiera ogromny wpływ na drugi element i *vice versa*. Obie te części składowe każdego systemu polityczno-gospodarczego ewoluują w realnym czasie i często wyniki tej ewolucji są zaskakujące. Tak więc proces polityczny mógłby być postrzegany jako gra pomiędzy wieloma uczestnikami, którzy starają się wywrzeć wpływ na działania bezpośrednich „aktorów”

⁷ Tamże, s. 69.

⁸ Por. D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing government*, Reading 1992; także P. Svenson, *Capitalist against markets*, Oxford 2002.

kształtujących politykę w danym państwie. Wynik tej gry to wcale nie swoista równowaga czy maksymalizacja czegokolwiek. Dlatego też każda próba utworzenia prawdziwie optymalnego systemu polityczno-gospodarczego skazana jest z góry na niepowodzenie. Podobnie zresztą, jak nie można uzyskać wartościowych wyników, przydatnych dla polityki i polityków, poprzez porównywanie ze sobą różnych form organizacyjnych i wykazywanie wyższości jednych form nad drugimi. Wszystko, co możemy zrobić, to lepiej zrozumieć, w jaki sposób cały system składający się z rynków i rządów, radzi sobie ze zbiorem problemów wynikających z napływu sprzecznych informacji, bodźców i działań, które utrudniają opracowanie i wdrożenie w życie idealnych rozwiązań⁹.

A jednak tacy autorzy, jak wspomniany A. Giddens, starają się określić swoistą „trzecią drogę”, która ma doprowadzić do utworzenia prawie „idealnego” państwa, a przynajmniej do jego wzmocnienia. Postuluje więc udoskonalenie przez państwo umiejętności zarządzania ryzykiem oraz konsekwentne demokratyzowanie demokracji. Nie wyjaśnia jednak bliżej, na czym owa demokratyzacja demokracji powinna polegać i gdzie są jej granice. Trudno bowiem za swoiste „granice” uznać stwierdzenie, że demokracja oddolna

nie powinna się zatrzymać na szczeblu regionalnym, a demokratyzacja odgórna powinna zakładać odbudowę społeczeństwa obywatelskiego¹⁰.

Swoistym „pewnikiem” jest stwierdzenie, że demokracja jako forma ustrojowa dopiero wtedy ma realne szanse na społeczne zakorzenienie, naturalne i sprawne funkcjonowanie, gdy ma oparcie w demokratyzmie wzorów kulturowych, w cechach mentalności i obyczajowości rozpowszechnionej i dominującej w danym społeczeństwie. Co więcej, gdy niejako wyrasta z utrwalonej, względnie ciągłej tradycji demokratyzmu w stosunkach społecznych, ekonomicznych i w życiu kulturalnym społeczeństwa. Demokracja „narzucana” (np. importowana i przeszczepiana przez suwerenny, może nawet światły, modernizacyjnie nastawiony ośrodek reformatorski czy też „nadawana” i „wdrażana” krajom wyzwolonym z dyktatur siłą nacisku zewnętrznego, choćby nawet z mandatu międzynarodowego) przyjmuje się, jak wiadomo, opornie. I raczej sama degeneruje się w zderzeniu z lokalną tradycją autorytarną i konserwatywną, niż przekształca więzi społeczne.

Niektórzy jednak odrzucają ten mocno wyidealizowany obraz demokracji, twierdząc, że „Zachodnie demokracje są tylko polityczną fasadą władzy ekonomicznej. Fasadą pełną kolorów, flag,

⁹ Por. A. Dixit, *Cambridge*, MA, MIT Press 1996, s. 2–3.

¹⁰ A. Giddens, dz. cyt., s. 71.

z niekończącymi się przemówieniami na temat demokracji. Żyjemy w epoce, gdy możemy dyskutować o wszystkim. Jest tylko jeden wyjątek: demokracja. Ona po prostu jest, to uznany pewnik. Tak jak w muzeach: «proszę nie dotykać». A tymczasem należałoby rozpocząć dyskusję, wielką światową debatę o demokracji, zanim będzie za późno¹¹. Zwolennicy tak radykalnych poglądów, jak portugalski pisarz José Saramago, nawołują do ocalenia demokracji, której jeszcze (...) nie ma. Jego zdaniem, jest tylko pozór demokracji, a my wszyscy żyjemy w świecie ułudy. Jeśli chcemy prawdziwej demokracji, to trzeba ją dopiero wymyślić.

Jest to stanowisko raczej rzadko spotykane w literaturze politologicznej, gdzie ukazują się, rzecz jasna, prace nie „literackie”, lecz bardziej lub mniej naukowe. Politolodzy ze zrozumiałych względów nie negują istnienia demokracji. Co najwyżej, wskazują na specyficzny paradoks demokracji, który przejawia się w swoistym „napięciu” między wolnością, prawami człowieka, rządami prawa oraz równością, zasadą suwerenności ludu i rządami większości¹². Wspomniany paradoks demokracji nie przeszkadza niektórym autorom, jak np. Giddensowi, twierdzić, że możliwe jest dalsze usprawnianie istnieją-

cej demokracji. Twierdzi on, że decentralizacja i przekazanie władzy w dół wydają się bardzo atrakcyjne, jednak wszystkie procesy demokratyczne mają skutki uboczne. Decentralizacja, jeśli nie zostanie zrównoważona przeniesieniem pewnej części władzy „w górę”, może stać się przyczyną jej rozdrobnienia. Sama w sobie nie prowadzi do większej demokracji, trzeba dopiero sprawić, by doprowadziła. Przekazanie władzy w dół może dodać nowe warstwy lokalnej władzy biurokratycznej do tych, które już istnieją w centrum politycznym¹³.

Wspomniany socjolog nie podaje, jak można doprowadzić jednoznacznie do pożądanej decentralizacji i równie potrzebnej centralizacji władzy państwa. Sam postulat demokratyzacji demokracji jest dosyć „nośny”. Niestety, niewiele pomaga w prowadzeniu odpowiedniej polityki. Globalizacja, rozwój instytucji międzynarodowych i ponadnarodowych niewątpliwie zmienia otoczenie państwa oraz funkcjonowanie całego systemu międzynarodowego. To dotyczy także problemu radzenia sobie ze złożonością systemu politycznego. Wzrost złożoności w systemach gospodarczych jak i politycznych oznacza, że projektowanie układów regulacji musi pójść w innym kierunku, odchodzącym od trady-

¹¹ Por. wywiad z portugalskim pisarzem José Saramago, pt. *Demokracja jest kłamstwem*, „Le Nouvel Observateur” 26 października 2006 (przedruk: „Forum” 2006, nr 47).

¹² Por. Ch. Mouffe, *Paradoks demokracji*, Wrocław 2005, s. 52.

¹³ A. Giddens, dz. cyt., s. 71.

cyjnych hierarchii ku rozbudowie sieci rozwiązań poziomych. Zmienia to sposób funkcjonowania hierarchii, której wyższe szczeble zaczynają pełnić w stosunku do niższych funkcję regulacyjną. Jeśli więc państwo traci kontrolę nad tym, jak funkcjonują władze gminne, to dzieje się tak dlatego, że ich funkcjonowanie jest źle zaprojektowane, a nie dlatego, że doszło do nadmiernej „demokratyzacji demokracji”, czyli przeniesienia pewnej części władzy w dół.

Podobne postulaty wysuwane są pod adresem polskiego państwa, które wykazuje niektóre cechy państwa peryferyjnego, słabego. Aby więc nasze państwo mogło odpowiednio funkcjonować, nie tylko w ramach Unii Europejskiej, to należy dokonać jego wzmocnienia i sanacji. Jest to postulat oczywisty. Czy jednak wykonalny na podstawie XX-wiecznych „recept”, które sprowadzają się do konieczności prowadzenia przez państwo polskie polityki prorozwojowej i przemysłowej. Tę ostatnią politykę państwo powinno prowadzić, na przykład, poprzez bezpośrednie inwestowanie „w wybranych sektorach *high tech*, które mogłyby stać się polską specjalnością. Dzisiaj wyraźnie widać, że przekonanie, iż bez takiej polityki – w wyniku samego działania rynku – uda się dokonać skoku gospodarczego, jest iluzją. Nie chodzi

przy tym o ograniczenie mechanizmów rynkowych, ale o uczestnictwo w nich i stworzenie możliwości rozwoju polskiego kapitału”¹⁴.

Oprócz inwestowania w wybrane sektory, państwo powinno też tworzyć infrastrukturę (szczególnie autostrady, których jakoś nie chcą budować prywatni inwestorzy) i nie oddawać, lecz raczej przejmować „więcej obowiązków” i funkcji. Czyli właśnie polskie państwo powinno „zachowywać się” zupełnie odwrotnie niż inne państwa, a raczej władze rozwiniętych państw zachodnich, które stopniowo starają się wycofywać z wielu dziedzin i zmniejszać swój udział w gospodarce. Zmarły niedawno ekonomista amerykański Milton Friedman, zdecydowany przeciwnik wtrącania się państwa do gospodarki, trafnie zauważył, że „państwu zawsze trudno jest wycofać się z dziedzin, w które się weszło. Jeżeli prywatne przedsiębiorstwo ponosi klępkę, to się je zamyka. Natomiast jeśli zawiedzie projekt rządowy, to się go jeszcze rozszerza. Wtedy słychać argumenty polityków, że projekt na razie nie wypalił, ale na pewno odniesie sukces, gdy właduje się w niego jeszcze więcej pieniędzy. A opinia tych ludzi waży niestety więcej niż głos podatników, którzy za to płacą. Żeby spadło zaangażowanie rządu w gospodarkę,

¹⁴ Zob. Z. Krasnodębski, *Czy Polska potrzebuje modernizacji*, „Nowe Państwo” 2006, nr 4, s. 31–32.

zawsze musi dojść do jakiegoś ciężkiego kryzysu”¹⁵.

Czy w przypadku Polski symptomem takiego kryzysu jest swoiste „przeładowanie” obecnej strategii modernizacyjnej dogmatami mającymi korzenie zarówno w dawnych historycznych kompleksach, jak i u postkomunistycznych mentalistów? W związku z tym należy „po prostu” zmodernizować strategię modernizacyjną, uwolnić ją od tych dogmatów i – jak postuluje Zdzisław Krasnodębski – „dostosować ją do rzeczywistych polskich potrzeb i interesów”¹⁶. Kto jednak ma określić „rzeczywiste polskie potrzeby i interesy”? Polskie społeczeństwo? A jeśli tak, to w jaki sposób? Potrzeby te i interesy określają na swój sposób elity polityczne, które zresztą, z różnych względów, nie potrafią ich poprawnie określić i następnie konsekwentnie „zaspokajać”.

Być może potrzebna jest nie tyle modernizacja strategii modernizacyjnej, co zresztą brzmi podobnie do postulatu A. Giddensa, odnoszącego się do konieczności stałej „demokratyzacji demokracji”, lecz zmiana paradygmatu władzy. Zmiana ta miałaby – zdaniem Jadwigi Staniszkis – polegać na przejściu od liniowego systemu zarządzania do nieliniowego,

charakterystycznego dla globalizacji. Jej zdaniem, międzynarodowe struktury i koncerty sprawiają, że oczekiwania, jakie istnieją wobec wybieralnych władz, rządów, prezydentów, premierów, są zupełnie nieuzasadnione. Twierdzi, że rządzący tak naprawdę nie posiadają instrumentów, żeby te oczekiwania spełniać, ponieważ ich władza jest w dużym stopniu iluzoryczna. Tak naprawdę bardzo mocno ogranicza wiele różnych uwikłań strukturalnych: międzynarodowych, ale także wewnętrznych. Powstaje pytanie, kto tak naprawdę rządzi. Staniszkis stawia tezę, że umiejętność rządzenia polega na zrozumieniu tego systemu współzależności i odpowiednim się w nim poruszaniu¹⁷.

Jakie rządy potrafią się „odpowiednio poruszać”, żeby efektywnie realizować podstawowe zadania państwa? Trudno tu jednoznacznie wskazać na najsilniejsze państwa świata, które oceniane są przez swoich obywateli według różnych kryteriów (zrozumiałe przepisy, sprawne sądy i policja, przyjazne urzędy, względnie sprawiedliwa redystrybucja dochodów itp.). O wiele łatwiej jest podać przykłady państw chylących się ku upadkowi lub nawet stojących już na krawędzi bankructwa.

¹⁵ Zob. wywiad Olafa Gersemanna z Miltonem Friedmanem, *Państwu dziękujemy*, „Wirtschaftswoche” 25 lipca 2002, przedruk „Forum” 2002, nr 33, s. 20–22.

¹⁶ Zob. Z. Krasnodębski, dz. cyt., s. 32.

¹⁷ Por. J. Staniszkis, *O władzy i bezsilności*, Kraków 2005, s. 9–10.

Tabela 1. Państwa na krawędzi bankructwa

Wybrane państwa	Ludność w mln	PKB per capita w 2002 r. w USD	Przeciętne roczne tempo wzrostu PKB per capita w % w latach 1990–2002	Konflikty od 1990 r.
Afganistan	29	x	x	✓
Angola	14	710	-0.1	✓
Burundi	7	100	-3.9	✓
Kambodża	13	300	4.1	✓
Republika Środkowoafrykańska	4	250	-0.2	✓
Kongo, Republika Demokratyczna	53	100	x	✓
Kongo-Brazzaville	4	610	-1.6	✓
Gwinea-Bissau	2	130	-2.2	✓
Haiti	8	440	-3.0	✓
Laos	6	130	3.8	✓
Liberia	3	140	x	✓
Myanmar	49	*	5.7	✓
Nigeria	136	300	-0.3	✓
Papua-Nowa Gwinea	6	530	0.5	x
Somalia	10	*	x	✓
Sudan	34	370	3.1	✓
Tadżykistan	6	180	-8.1	✓
Togo	5	270	-0.7	x
Uzbekistan	26	310	-0.9	x
Zimbabwe	13	480	-0.8	x

Źródło: World Bank x) wg *The Economist* 2006 nr 47, s. 83.

Zwolennicy oceny funkcjonowania państwa przez pryzmat instytucji upatrują przyczyn stopniowego upadku tych państw w słabych instytucjach. Są to przecież podstawowe filary państwa

i do instytucji *sensu largo* zalicza się i konstytucję – jako projekt sieci instytucji tworzących państwo – i prawo, i partie polityczne, a nawet pewne rozumienia kultury czy gospodarki. Wszy-

szy żyjemy w świecie instytucji. Problem polega na tym, żeby określić, jakie to są instytucje, jak działają, w jakich są strukturach i jakie są relacje między instytucjami tworzonymi *ad hoc* a instytucjami długiego trwania. Państwo jest więc swoistą siecią wzajemnie oddziaływających na siebie instytucji¹⁸.

W większości najbiedniejszych krajów świata występuje permanentny brak dobrych instytucji. Wymownym przykładem może być Liberia, zamieszkała przez 3 mln ludzi, gdzie od 150 lat nie udało się utworzyć odpowiednich instytucji, które umożliwiałyby rządzenie tym państwem. Do sierpnia 2003 r. toczyła się w tym niewielkim i bardzo biednym kraju krwawa wojna domowa między zwolennikami „gangsterskiego” prezydenta Charlesa Taylora i opozycyjnymi, często też zwalczającymi się wzajemnie, ugrupowaniami. W końcu do Liberii wkroczył 15-tysięczny kontyngent wojsk ONZ i zaprowadził spokój. Były prezydent tego kraju uciekł do Nigerii, a w Monroviu przejął faktyczną władzę dowodzący „błękitnymi hełmami”. Jego pierwszym zadaniem była odbudowa państwowości i powołanie nowego rządu porozumienia narodowego. Nie było to zadanie łatwe, biorąc pod uwagę skłócone ze sobą ugrupowania rebeliantów, walczących przez ostatnie 13 lat z wojskami pre-

zydenta Ch. Taylora, lecz także całą historię państwowości w tym afrykańskim kraju. Liberia została założona w XIX w. przez wyzwolonych niewolników amerykańskich, którzy po przybyciu do tego kraju podbili i „zniewolili” miejscową ludność. Nowi władcy zaprowadzili jednak prawo oparte na wzorcach amerykańskich, zbudowali drogi i przemysł. Mówiąc krótko, przenieśli amerykańskie (zachodnie) wzorce rozwoju cywilizacyjno-gospodarczego do tego afrykańskiego kraju. I tak Liberia do lat 60. XX w. była jednym z najlepiej rozwijających się i najbogatszych krajów w Afryce¹⁹. Niestety spadły na ten kraj nieco później, bo od początku lat 80., kiedy zaledwie umiejący czytać i pisać sierżant Samuel Doe zabił urzędującego, demokratycznie wybranego prezydenta i przejął pełnię władzy. W trakcie jego rządów do 1990 r. w Liberii szerzyła się korupcja i przemoc. Samuel Doe sam ogłosił się prezydentem i zmusił większość przerażonej napadami i grabieżami klasy średniej do emigracji. Jego „polityka” przyczyniła się do gwałtownego spadku aż o trzy czwarte dochodu narodowego Liberii w ciągu zaledwie 10 lat. Spotkał go jednak podobny los, jaki on sam zgotował swojemu poprzednikowi. W 1989 r. wybuchła rewolta części wojskowych, niezadowolonych ze swo-

¹⁸ Por. J.G. Marsch, J.P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005.

¹⁹ Por. *Rebuilding failed states: from chaos, order*, „The Economist” 5 marca 2005, s. 40.

jego, zbyt skromnego, udziału w grabieży majątku narodowego. Na czele rebeliantów stanął Charles Taylor, który w 1990 r. schwytał i zabił w okrutny sposób Samuela Doe. Jednak wojna domowa trwała w tym wyniszczonym i mocno podzielonym kraju przez następne 13 lat. W 1997 r., w czasie kolejnego rozejmu, Charles Taylor został „wybrany” prezydentem po tym, jak zagroził potencjalnym wyborcom dalszym kontynuowaniem wojny i grabieżą własnej ludności, jeśli nie uzyska większości głosów²⁰. Jego panowanie trwało do czerwca 2003 r., kiedy został zmuszony do ucieczki z kraju.

Od tego czasu wojska ONZ-owskie pomagają w zaprowadzeniu ładu i porządku w tym państwie. Nie może ono własnymi siłami utworzyć odpowiednich instytucji, chociaż jest to przecież zadanie dla miejscowej ludności, a nie dla „sił zewnętrznych”, jakimi są w wielu „upadających” państwach wojska ONZ albo coraz częściej wojska amerykańskie i ich sojuszników z NATO, czego najnowszymi przykładami są Irak i Afganistan. Wojska zewnętrzne mogą pomóc w usunięciu despoty w rodzaju Saddama Husajna lub w rozbrojeniu rebeliantów i zakończeniu wojny domowej. Mogą też dostarczyć pomoc materiałową i finansową dla odbudowy zniszczonego przez

wojnę domową kraju. Nie mogą jednak w żaden sposób przejmować na siebie odpowiedzialności za rządzenie w najbardziej zagrożonych upadkiem państwowości krajach. Chyba że znowu powrócą stare, wcale nie tak dobre, kolonialne metody „pacyfikowania” najbardziej zapalnych „punktów” (krajów) świata i wprowadzanie tam, za pomocą oręża i demokracji, zachodnich wartości i rządów sprzyjających upowszechnianiu tych wartości oraz walczących ze współczesnym terroryzmem.

Ile jest takich „punktów” zapalnych na świecie? Różne są szacunki nie tyle słabnących, ile już upadających państw. Według Banku Światowego, takich państw jest obecnie 30, natomiast zdaniem ekspertów z brytyjskiego Departamentu Międzynarodowego Rozwoju (DFID), zagrożonych chaosem i rozpadem państw jest aż 46. Zresztą ich liczba zmienia się z roku na rok, a powyższe szacunki dotyczą sytuacji na początku 2005 r.²¹ W niektórych regionach i krajach świata wybuchają nowe konflikty, a w innych konflikty te udaje się, często właśnie za pomocą obcych wojsk, rozwiązać. Zmienia się też każdego roku liczba ludzi, którzy żyją w takich krajach i cierpią z powodu wojny, dyktatury, działań skorumpowanych i łamiących prawa człowieka przywódców, często

²⁰ Por. W. Reno, *Warlord politics and African States*, Nowy Jork 1998, s. 21–22.

²¹ Por. *Rebuilding failed States*, dz. cyt., s. 39. Por. także R.J. Rotberg (red.), *State failure and state weakness in a time of terror*, Waszyngton 2003.

likwidujących „nieposłusznych” obywateli, stwarzając zagrożenie dla życia większości mieszkańców danego państwa. Jednak po ustaniu „rządów przemocy” i zaprzestaniu działań wojennych politycy i obywatele podejmują kolejne wyzwanie rekonstrukcji swojego państwa. Po tak trudnym czasie zwykle też domagają się, aby państwo pełniło rolę dostawcy podstawowych świadczeń publicznych. Następuje więc rozbudowa państwa we wszystkich możliwych sektorach i dziedzinach i często okazuje się, że państwo nie potrafi się należycie wywiązywać z „narzuconych” (nie zawsze dokładnie wiadomo przez kogo – czy przez naród, czy też może splot mniej fortunnych okoliczności) sobie obowiązków. W ten sposób koło się znowu zamyka. Niezadowoleni z funkcjonowania „nowego państwa”, a raczej nowego rządu, obywatele zaczynają protestować, wychodzą na ulice i pokojowe początkowo protesty czasami przeradzają się

w poważniejszy konflikt, a nawet kolejną wojnę domową.

Kwestią otwartą jest przyszły scenariusz wydarzeń w najsłabszych państwach świata, które według klasyfikacji Banku Światowego stoją na skraju przepaści i chylą się ku upadkowi. Dużo też zależy od samego postrzegania własnego państwa przez obywateli jako dobra wspólnego, a także od uruchomionych w porę mechanizmów dostosowawczych czy modernizacyjnych. Coraz bardziej zmienia się bowiem zewnętrzne otoczenie, w jakim funkcjonują wszystkie, nie tylko najsłabsze, państwa. Zmieniają się też funkcje i rola państwa w rozwoju gospodarczo-społecznym, zapewnieniu bezpieczeństwa przed „nowym wrogiem”, jakim jest współczesny terroryzm, oraz zmieniają się relacje pomiędzy państwami i innymi podmiotami międzynarodowymi i ponadnarodowymi. Wszystko to niekoniecznie musi prowadzić do dalszego osłabienia państwa narodowego.

Adam Gwiazda:

The declining state

The contemporary state has evolved from the ancient Greek Polis and Roman civitas through the latter transformations of feudal state. At present due to the progressing globalization the state has been weakened and has been losing some of its vital functions and prerogatives. Some of those functions have been taken over by the transnational corporations and the international organizations such as the World Trade Organization and International Monetary Fund. The decline of the contemporary state is also reflected in its inability to fulfill the aspirations of its citizens and to defend effectively the interests of the nation. There are various definitions and concepts of the desired role of the state. All of them shape a highly idealistic picture of the state which is incompatible with the existing reality. There also are some controversies over the tasks, which the state should perform vis a vis the market as well as to what extent the state power should be decentralized or centralized. There are also discussions whether the state should be weak or strong. The fact is that an increasing number of the contemporary states are on the brink of bankruptcy. This paper tries to explain the reasons why some states are declining and what should be done in order to stop that decline.