

Państwo w świecie współczesnym—

Redakcja naukowa Krzysztof Trzeciński

Państwo w świecie współczesnym

Warszawa 2006

Redakcja i korekta: Zespół

**Publikacja dofinansowana przez Władze Rektorskie Uniwersytetu
Warszawskiego**

Zespół recenzentów:

prof. dr hab. Wawrzyniec Konarski – przewodniczący

prof. dr hab. Leonard Łukaszuk

prof. dr hab. Dariusz Milczarek

dr hab. Elżbieta Puchnarewicz

dr Katarzyna Szarzec

prof. dr hab. Urszula Żuławska

et al.

Fotografie:

Okładka przednia – *Duch Mao wciąż żywy*, Pekin, fot. K. Trzciniński

**Okładka tylna – *Po wyborach na Komorach – bez zmian*, Moroni,
fot. K. Trzciniński**

SPIIS TREŚCI

Krzysztof Trzeciński

Wprowadzenie. Rozważania o państwie w świecie
współczesnym 9

CZEŚĆ I

ISTOTA WSPÓŁCZESNYCH PROBLEMÓW PAŃSTWA

Jan J. Milewski

Debata o państwie w początku XXI wieku – refleksje historyka . . 39

Wawrzyniec Konarski

Państwo narodowe – zmierzch czy czasowe zaćmienie?
Causus Europy 55

Wiesław Lizak

Kondycja państwa w Afryce 69

CZEŚĆ II

WSPÓŁCZESNA MYŚL O PAŃSTWIE

Piotr L. Wilczyński

Wybrane koncepcje państwa we współczesnej myśli politycznej . . 81

Leszek Kucz, Agnieszka Matelska

Koncepcja imperium dobra w rozważaniach Nialla Fergusona . . . 97

Anna Młynarska-Sobaczewska

Władza jako obiekt analizy nauk prawnych i społecznych 111

Krzysztof Kasianiuk

Dwie przestrzenie wolności jednostek w państwie
demokratycznym 129

CZEŚĆ III
SUWERENNOŚĆ PAŃSTWA

Dorota Heidrich-Hamera
Międzynarodowe trybunały karne – wyzwanie dla suwerenności państwowej? 147

Janusz Księżopolski
Wpływ orzeczenia brytyjskiej Izby Lordów w sprawie ekstradycji Augusto Pinocheta na pojęcie suwerenności państwa w prawie międzynarodowym 167

Szymon Skalski
Afgańska dzirga. Quasi-sądowy system rozwiązywania konfliktów i jego miejsce w kształtowaniu systemu prawa 181

CZEŚĆ IV
PAŃSTWO W DOBIE TRANSFORMACJI

Andrzej Bolesta
Państwo w procesie transformacji systemowej. Przykład Chin . . . 199

Mariola Sudół-Szczepaniak
Kazachstan w latach 1991–2000. Próby budowania własnych struktur ustrojowych 217

Piotr Mikuli
System rządów w Republice Macedonii 233

Andrzej Adamczyk, Robert W. Włodarczyk
Rola państwa w kształtowaniu otoczenia instytucjonalnego gospodarki. Casus Polski 245

Marcin Nytko
Charakter władzy państwa a rozwój społeczny – analiza porównawcza krajów rozwijających się Azji Południowej, Południowo-Wschodniej i Wschodniej 265

CZEŚĆ V

KONDYCJA INSTYTUCJI PAŃSTWA

Magdalena Fałkowska

Funkcjonowanie instytucji państwa w Bangladeszu na przykładzie systemu edukacji 281

Paulina Stosik

Wyzwania i problemy państwowych instytucji pomocy socjalnej nowego typu w Peru na przykładzie Państwowego Funduszu Kompensacji i Rozwoju Społecznego (FONCODES) 293

Katarzyna Piraszewska

Niedoskonałości instytucji państwa na małych wyspach Pacyfiku – model MIRAB 309

Robert Potocki, Marta Kocoń

Państwo dysfunkcyjne w środowisku międzynarodowym 321

Marcin Florian Gawrycki

Czy Kolumbia to państwo w stanie upadku? 337

Afiliacje autorów 353

Krzysztof Trzeciński

WPROWADZENIE. ROZWAŻANIA O PAŃSTWIE W ŚWIECIE WSPÓŁCZESNYM

Książka ta jest zbiorem dwudziestu studiów przygotowanych przez badaczy polskich, którzy reprezentują różne dziedziny nauki: ekonomię, geografię, historię, politologię i stosunki międzynarodowe, prawo, socjologię. Badacze ci podjęli się analizy i opisu problemów, zjawisk oraz procesów, które nie zawsze są sobie bliskie. Autorów studiów łączy jednak wspólne zainteresowanie tym, czym jest i jak w dzisiejszym świecie funkcjonuje maszyna zwana państwem. Odmienność płaszczyzn i podejść badawczych jest o tyle cenna, iż pozwala na postrzeganie współczesnych problemów państwa z różnych perspektyw. Do kluczowych zagadnień poruszanych w tym zbiorze należą: idea państwa; fenomen państwa narodowego; istota władzy i jej prawomocność; państwo we współczesnej myśli politycznej; wpływ charakteru władzy państwowej na rozwój społeczny; wolność jednostki w państwie; suwerenność państwa; wielopłaszczyznowa transformacja państwa; różne aspekty funkcjonowania instytucji państwa; fenomen państwa w stanie upadku. Autorzy studiów korzystają z dorobku filozofów różnych epok, teoretyków państwa, badaczy dziejów najnowszych, uznanych autorytetów naukowych. Część tekstów powstała w oparciu o analizę dokumentów krajowych porządków prawnych oraz prawa międzynarodowego.

W zbiorze tym poruszane są problemy Europy, obu Ameryk, Afryki, różnych regionów Azji i Pacyfiku. Takie podejście pozwala zapamiętać o istniejących odmiennościach kulturowych i dostrzec podobieństwa między społeczeństwami i państwami często – wydawałoby się – bardzo od siebie odległymi. Pomocna jest w tym również bogata lite-

ratura, do której kierują swych Czytelników autorzy. Zbiór ten nie pretenduje do roli całościowego opracowania traktującego o głównych problemach współczesnego państwa. Często autorzy nie odpowiadają nawet do końca na zadawane przez siebie pytania, a raczej inspirują Czytelników do szukania odpowiedzi. Odważne wnioski prezentowane w niektórych tekstach zachęcają nie tylko do rewidowania czy przewartościowywania wielu utartych poglądów, ale także obalają utrwalone niekiedy mity oraz zmuszają do dalszych intelektualnych poszukiwań.

Pragnąc, aby wprowadzenie to było dla Czytelnika zachętą do dalszej lektury książki, przedstawię w zarysie, jakie treści zawierają prezentowane w niej studia. Opowiem zatem, czego dotyczy nasza dyskusja o państwie w świecie współczesnym.

Jan J. Milewski w eseju pt. „Debata o państwie w początku XXI wieku – refleksje historyka” dzieli się z Czytelnikami swoimi spostrzeżeniami na temat tworzenia się nowych organizmów państwowych oraz przeobrażeń instytucji państwa w perspektywie czasowej. Wskazując choćby na powstanie po 1989 roku szeregu nowych państw, zwłaszcza w Europie i Azji, autor przewiduje, iż proces rodzenia się nowych organizmów państwowych w wyniku odłączania się regionów od większych jednostek państwowych jest raczej daleki od zakończenia. W tym kontekście, J.J. Milewski, w ślad za B. Buzanem, podkreśla znaczenie idei państwa jako jednej z podstawowych, choć często niedocenianych, cech, które powinny charakteryzować każde państwo. Pytanie o ideę państwa to pytanie o to, komu i jakim celem nadrzędnym służy powołanie i istnienie danego państwa? Autor podkreśla, iż w początku XXI wieku pytanie to jest nadal bardzo aktualne w wielu częściach świata.

Fundamentalne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania państw starych (w tym zwłaszcza tzw. państw w okresie transformacji ustrojowej) oraz nowopowstałych ma, zdaniem J.J. Milewskiego, budowanie i ciągłe udoskonalanie instytucji państwowych, tak by działały one efektywnie i profesjonalnie. Instytucje państwa, pisze autor, podlegają ciągłym przemianom w procesie historycznym. Instytucje to nic innego jak system czynników, poprzez który realizowany jest ogół funkcji państwa. Autor wskazuje, w jaki sposób daje się mierzyć sprawność owego systemu. Przypomina też, iż efektywność działania instytucji danego państwa ma zasadniczy wpływ na wzrost gospodarczy oraz rozwój cywilizacyjny jego społeczeństwa, a tam, gdzie niemal całkowicie przestają funkcjonować instytucje państwowe, następuje tzw. upadek państw. Autor przypomina zarazem, iż

stałe doskonalenie sprawności instytucji państwa jest istotne nie tylko dla osiągnięcia wysokiego poziomu rozwoju danego społeczeństwa, ale również i dla utrzymania już osiągniętego przezeń stopnia rozwoju. Warto w tym miejscu dodać, iż instytucje państwa tworzą ludzie i sprawność instytucji przede wszystkim zależy od wykształcenia, zaangażowania, pomysłowości i uczciwości tych, którzy w instytucjach pracują.

W końcowej części swego eseju, J.J. Milewski zachęca, aby śledząc procesy przeobrażeń państwa, Czytelnicy zadawali sobie dwa, bardzo inspirujące, pytania: po pierwsze, jakie inne czynniki, poza instytucjami państwowymi, będą w stanie zapewnić warunki długofalowego rozwoju społeczeństw, i, po drugie, jakie konsekwencje przyniosły niepowodzenia reform instytucji w tych państwach, w których próby przeobrażeń systemu instytucjonalnego zakończyły się fiaskiem?

Wawrzyniec Konarski w swoim studium pt. „Państwo narodowe – zmierzch czy czasowe zaćmienie? *Casus* Europy” zastanawia się nad tym, czym jest obecnie państwo narodowe w Europie. Autor omawia koncept państwa narodowego i referuje najważniejsze podejścia badawcze w definiowaniu istoty nacjonalizmu oraz narodu. Jego głos w toczącej się debacie o przyszłości państwa narodowego w dużej mierze dotyczy fenomenu działania i rozwoju tzw. ruchów etnoregionalistycznych, tj. regionalnych zbiorowości etniczno-narodowych, świadomych swej wielowymiarowej odmienności wewnątrz państw i społeczeństw państwowych, w których istnieją. Aktywność ruchów etnoregionalistycznych nie pozwala, jak pisze autor, na odesłanie idei państwa narodowego do lamusa.

W. Konarski przyznaje, iż do niedawna ruchy etnoregionalistyczne zazwyczaj satysfakcjonowało uzyskiwanie w obecnie istniejących państwach narodowych autonomii kulturalno-oświatowej lub terytorialnej. Autor dowodzi jednak, iż trudno dziś przewidzieć, czy wkrótce część wspomnianych ruchów nie będzie otwarcie dążyć do utworzenia własnych państw, co z pewnością nada idei państwa narodowego nowy „impuls”, a zarazem skomplikuje procesy integracyjne w Europie. W tym kontekście, W. Konarski wskazuje, iż nie jest pewne czy ewentualne pojawienie się nowych organizmów państwowych na Starym Kontynencie byłoby jednoznaczne z bezkrytycznym wsparciem przez ich elity idei zjednoczonej Europy. Nie sposób bowiem, pisze autor, wyobrazić sobie, by nowe państwa bezwarunkowo godziły się na nawet częściowe ograniczanie dopiero co zdobytej suwerenności. Ewentualne wyodrębnienie się nowych jednostek państwowych w Europie, z pewnością zatem spowolniłoby integrację w ramach Unii. W. Konarski

prognozuje przy tym, iż zbyt szybka, a zatem *de facto* mechaniczna, integracja państw europejskich może przynieść efekt przeciwny od zamierzonego, tj. zaszkodzić wielopłaszczyznowemu zbliżaniu się do siebie europejskich państw narodowych.

W. Konarski uważa, iż dalszy wzrost tendencji państwowotwórczych wewnątrz ruchów etnoregionalistycznych, może powodować ożywianie idei państwa narodowego w Europie i mieć poważny wpływ na kształt procesów integracyjnych w Europie. Zwłaszcza ostatnie wydarzenia polityczne we Włoszech (gorąca debata w sprawie federalizacji państwa) oraz w Hiszpanii (gwałtowne reakcje związane ze zwiększeniem autonomii Katalonii) i komentarze europejskich intelektualistów w tym przedmiocie, zdają się potwierdzać przypuszczenia autora.

Wiesław Lizak w studium pt. „Kondycja państwa w Afryce” w sposób syntetyczny przedstawia istotę problemów budowy nowoczesnego państwa w Afryce Subsaharyjskiej. Na wstępie autor przypomina specyfikę współczesnych państw afrykańskich – niepodległych jednostek geopolitycznych o granicach wytyczonych przez mocarstwa kolonialne. W państwach tych żyje zazwyczaj wiele bardzo zróżnicowanych pod względem etnokulturowym ludów, zaś z drugiej strony – szereg względnie homogenicznych wspólnot etnicznych zamieszkuje często w kilku, zwykle sąsiadujących ze sobą krajach.

Okoliczności powstania współczesnych państw Afryki Subsaharyjskiej determinuje powszechne używanie w odniesieniu do nich terminu „państwa postkolonialne”. Określenie to, wskazuje W. Lizak, z jednej strony stosowane jest dla podkreślenia narzuconej z zewnątrz, w okresie dekolonizacji, formy tych państw, z drugiej zaś strony – w celu ukazania znaczenia tego faktu dla obecnej kondycji instytucji państwa w Afryce. Autor dochodzi do wniosku, iż używanie terminu „państwo postkolonialne” wydaje się obecnie pewnym przeżytkiem. Większość państw afrykańskich ma dziś za sobą ponad 40 lat niezależnego bytu państwowego (tylko w latach 1957–1965 powstało w Afryce Subsaharyjskiej 27 niepodległych państw). Czas najwyższy, by przestać postrzegać państwa afrykańskie głównie przez pryzmat okresu, gdy ich obecne terytoria znajdowały się pod zwierzchnictwem europejskich potęg kolonialnych. Czy nadal bowiem nie zdarza się nam dzielić państw tzw. Czarnej Afryki według klucza kolonialnego, na państwa: frankofońskie, anglofońskie, luzofońskie itd., zapominając, iż większości ich mieszkańców znajomość języków europejskich jest obca.

W. Lizak przypomina, że, choć mapę geopolityczną współczesnej Afryki stworzył kolonializm, to istota oraz charakter samych procesów

państwowotwórczych nie wydają się całkowicie przejęte z zewnątrz. Autor wskazuje, że powstanie, w wyniku procesu dekolonizacji, państw afrykańskich było legitymizowane zarówno przez krajowe elity polityczne, które przejmowały odpowiedzialność za dalsze losy tych państw, jak też i same społeczeństwa, które często pozostawały w przekonaniu, iż niezależna państwowość warunkuje rozwój oraz dobrobyt. Nie można zatem wciąż, pisze W. Lizak, wskazywać obcego pochodzenia państw afrykańskich jako źródła perturbacji w ich cywilizacyjnym rozwoju, choć z pewnością geneza afrykańskiej państwowości jest dla ich obecnej kondycji istotna.

Autor zaleca zatem szukania i innych źródeł nieefektywności oraz niedorozwoju współczesnych państw afrykańskich, co też sam czyni. Przedstawiona przez W. Lizaka typologia czynników wpływających na cywilizacyjne zapóźnienie państw Czarnego Lądu skłania do głębokiego namysłu nad złożonością kwestii przenoszenia na grunt afrykański doświadczeń budowy demokracji przedstawicielskiej. W. Lizak dokonuje przy tym pewnego odwrócenia perspektywy. Doświadczonego afrykanisty nie dziwi brak sprawności w działaniu współczesnego państwa afrykańskiego. Wręcz przeciwnie, dziwnym byłoby gdyby – w kontekście przedstawionych przez W. Lizaka – przesłanek i uwarunkowań, państwo afrykańskie funkcjonowało efektywnie i było gotowe do bezproblemowego zaszczepienia w nim demokracji. Zdaniem autora, nie zmienia to jednak faktu, iż państwa afrykańskie czekają poważne zmiany, u podłoża których muszą leżeć wielowymiarowe reformy, zwłaszcza instytucji państwowych.

Piotr L. Wilczyński jest autorem eseju pt. „Wybrane koncepcje państwa we współczesnej myśli politycznej”. Zdaniem autora, ewolucja istoty państwa jest jednym z najciekawszych, ale zarazem i wzbudzającym najwięcej dyskusji tematów rozważań myślicieli politycznych przełomu XX i XXI wieku. Autor studium referuje najważniejsze, jego zdaniem, współczesne koncepcje państwa i dokonuje ich oceny.

Według wielu badaczy państwa mamy dziś do czynienia z powolną erozją znaczenia państwa narodowego, a dzieje się tak zwłaszcza w warunkach determinowanych przez postępujące procesy globalizacji, w tym – wzajemnego przenikania się odmiennych kultur na niespotykaną wcześniej skalę. P.L. Wilczyński zdaje się przy tym krytycznie podchodzić do opinii, iż rola dominującego dziś w państwach narodowych ustroju liberalno-demokratycznego ulegnie rzeczywistemu wzmocnieniu w regionach naszego globu, w których istnieją kultury i cywilizacje o zupełnie odmiennych systemach wartości od tych, jakie charakteryzują świat zachodni. Ekspansja ustroju liberalno-demokratycznego nie bę-

dzie zatem końcem historii, tak jak możnaby to prorokować choćby w ślad za Huntingtonem. P.L. Wilczyński wskazuje, iż, zdaniem wielu badaczy, ekspansja wartości demokratycznych ulega obecnie zahamowaniu choćby z powodów związanych ze stagnacją demograficzną w państwach, które owe wartości promują i przyjmują. Zachód ma zatem wkraczać w fazę dekulturacji i z czasem sam może stać się obszarem ekspansji idei oraz wartości innych cywilizacji. Świadczą o tym choćby: wzrastająca migracja do Europy i innych obszarów cywilizacji Zachodu osób wywodzących się z odmiennych kultur oraz rozprzestrzenianie się tamże wschodnich religii, ideologii i stylów życia. Jeśli rzeczywiście jest to początek procesu stopniowego schyłku podstaw zachodniej cywilizacji, to czy również mamy do czynienia z początkiem końca epoki państwa narodowego? P.L. Wilczyński stawia w tym kontekście ważne pytanie: a jeśli nie państwo narodowe, to jakie?

Autor szuka odpowiedzi na tak postawioną kwestię w coraz powszechniejszych wizjach jednoczenia się państw, zwłaszcza w ramach konkretnych regionów świata, z uwypukleniem procesu integracyjnego w Europie. P.L. Wilczyński przedstawia różne koncepcje zjednoczeniowe, jakie pojawiły się zwłaszcza w europejskiej myśli o państwie już kilka dekad temu i analizuje je w odniesieniu do praktyki współczesnych procesów integracyjnych w ramach Unii Europejskiej. Za prawdopodobną uznaje wizję Europy regionów autorstwa F. Grossa i D. de Rougemonta, zwracając uwagę, iż jej urzeczywistnianie posuwa się powoli, ale jednak systematycznie naprzód.

W ostatniej części swego studium autor dokonuje bardzo krytycznej oceny współczesnych wizji ewolucji istoty państwa, dochodząc do wniosku, iż tak naprawdę nikt nie jest w stanie w pełni przewidzieć przyszłości instytucji państwa, a ogół omawianych wizji może jedynie stanowić część procesu powtarzania się, nie zaś końca, historii.

Leszek Kucz i Agnieszka Matelska są autorami studium pt. „Koncepcja imperium dobra w rozważaniach Nialla Fergusona”. Jest to analiza odnoszącej się do Stanów Zjednoczonych koncepcji imperium dobra, lansowanej przez popularnego historyka brytyjskiego. Zdaniem Fergusona wizja imperialna całkowicie zmieniła dziś swój charakter. Nie ma ona współcześnie na celu zbrojnego podboju i uzależniania innych społeczeństw, a raczej krzewienie na świecie idei uniwersalnych przez jedyne istniejące dziś supermocarstwo. Imperium dobra to imperium liberalne, które eksportuje do innych państw ogół idei i rozwiązań ułatwiających budowę demokracji i sprawnych instytucji państwa, wdrażanie gospodarki rynkowej, globalną wymianę handlową. Jak dowodzą autorzy studium, w koncepcji Fergusona imperium do-

bra charakteryzują przede wszystkim cechy pozytywne, w przeciwieństwie do imperiów historycznych, przy rozwoju i ekspansji których prymat wiodły cechy negatywne. Analiza koncepcji Fergusona wykazuje, iż jedynie Stany Zjednoczone są w stanie być imperium promującym ogólnoswiatowy ład oparty na wartościach uniwersalnych.

L. Kucz i A. Matelska podkreślają przy tym, iż według koncepcji Fergusona, Stany Zjednoczone realizują swoją politykę zagraniczną w sposób pragmatyczny. Ekspansja imperialnego *pax Americana* ma bowiem przynieść zyski zarówno społeczeństwom zamieszkującym obszary ekspansji, jak i samemu imperium. Stany Zjednoczone tonizują konflikty w innych państwach świata poprzez ich demokratyzowanie. Demokratyzowanie innych krajów to nic innego jak przyjmowanie przez ich społeczeństwa zasad życia społecznego, politycznego i ekonomicznego, którymi rządzą się najbardziej rozwinięte państwa świata. Demokracje nie toczą ze sobą wojen i w sposób pokojowy starają się również rozwiązywać problemy wewnętrzne. Jaki bowiem jest sens konfliktu między podmiotami, które zgadzają się co do zasad i w oparciu o zasady uniwersalne rozwiązują napięcia? Gdy inne społeczeństwa przyjmą zasady uniwersalne, przyspieszy to ich rozwój cywilizacyjny, a bogatsze społeczeństwa staną się opłacalnym celem ekspansji interesów ekonomicznych supermocarstwa.

L. Kucz i A. Matelska akcentują też, iż według teorii Fergusona, Stany Zjednoczone czynią z państw objętych ekspansją imperium dobra swoich sprzymierzeńców na forum międzynarodowym. Sojusznicy ci pomagają imperium w dalszej ekspansji demokracji. Taka polityka eksportu idei uniwersalnych, a przez to i własnych interesów, jest charakterystyczna dla polityki Stanów Zjednoczonych od wielu dekad. Jak twierdzą autorzy studium, opisana przez Fergusona koncepcja imperium dobra, jest swoistą odpowiedzią na chaos polityczny, jaki zapanował w świecie po zakończeniu okresu tzw. zimnej wojny. O ile koncepcja Fergusona wydaje się dość trzeźwo oceniać pewien porządek działania amerykańskich decydentów politycznych, to przyszłość ekspansji imperium dobra z pewnością nie jest świetlana, choćby w obliczu ostatnio wysuniętej przez Fergusona koncepcji upadania cywilizacji z powodu wewnętrznych napięć.

Anna Młynarska-Sobaczewska w studium pt. „Władza jako obiekt analizy nauk prawnych i społecznych” traktuje władzę państwową jako istotę bytu państwa i jego funkcjonowania. Władza i państwo są ze sobą genetycznie i funkcjonalnie powiązane – państwo nie może istnieć bez władzy, zaś władza państwowa wymaga dla swego istnienia państwa. A. Młynarska-Sobaczewska tłumaczy nam ile pułapek czeka

na badacza tego, co kryje w sobie pojęcie „władza”, które może być i jest bardzo różnie rozumiane. Rozpatrując różne podejścia do kwestii istoty władzy, autorka dokonuje syntetyzującego przeglądu odmiennych często stanowisk, sięga do prac takich klasyków oraz współczesnych myślicieli i teoretyków władzy jak: Akwinata, Arendt, Cynceron, Dahl, Finnis, Foucault, Hart, Hobbes, Höffe, Locke, Rawls, Russel, Scruton, Simon, Weber.

Autorka słusznie zauważa, iż brak ścisłego określenia, co sprawowanie władzy ma oznaczać w konkretnym, badanym przypadku musi prowadzić do nieporozumień. Władzę można bowiem pojmować jako zdolność powodowania, aby inni działali zgodnie z wolą dzierżącego władzę, albo też jako zdolność do kierowania zachowaniem innych lub też rodzaj stosunku społecznego, w którym jedna ze stron oddziałuje na zachowanie drugiej w sposób świadomie zamierzony. A to tylko niektóre z podejść do kwestii rozumienia istoty władzy. A. Młynarska-Sobaczewska zwraca również uwagę na rozróżnienie między władzą tradycyjną i nowo zdobytą, a także władzą w „prostym” sensie (*power*) a władzą obdarzoną autorytetem (*authority*). W tej drugiej kwestii, autorka akcentuje problemy, jakie rodzi próba analizy przyczyn, dla których skłonni jesteśmy uznawać władzę pojmowaną w znaczeniu autorytetu. Autorka przypomina, iż pytania o prawowitość i legitymizację władzy należą do zasadniczych kwestii w relacjach między jednostką i państwem, a zagadnienie potrzeby uzasadnienia władzy nad wspólnotą jest wciąż aktualne. W tym kontekście, A. Młynarska-Sobaczewska omawia teorię kontraktualizmu i inne rodzaje uprawomocnień władzy. Autorka poświęca też dużo miejsca kwestii zakresu władzy, w tym również jego ograniczeń.

Krzysztof Kasianiuk w eseju pt. „Dwie przestrzenie wolności jednostek w państwie demokratycznym” wskazuje, iż państwo demokratyczne można rozpatrywać jako strukturę „w ramach” której obywatele działają, „dla której” obywatele działają oraz „poprzez” którą obywatele działają. Autor koncentruje swoją uwagę zwłaszcza na ostatnim aspekcie, podkreślając przy tym, iż państwo powinno spełniać dwa wymogi funkcjonalne: stabilność rozwiązań prawnych (zapewniając tym samym bezpieczeństwo formalne dla działań swych obywateli) oraz sprawną adaptację do wciąż zmieniających się warunków otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego (gwarantując w ten sposób warunki dla realizacji potrzeby poczucia „sprawczości” i „sprawiedliwości”). Autor zwraca uwagę na fakt, iż owe dwa wymogi funkcjonalne niejednokrotnie pozostają we wzajemnej sprzeczności i jedynie wskutek realizowania ludzkiej wolności sytuacja ta może ulec zmianie albo

na rzecz „otwarcia” systemu instytucjonalnego na nowe kwestie, albo też w stronę jego „zamknięcia”. Dla egzemplifikacji tej tezy, K. Kasianiuk posiłkuje się przykładami płynącymi z procesu podejmowania decyzji legislacyjnych w parlamencie (konkretnie: w izbie niższej polskiej legislatury), gdzie zmienia się system prawny zgodnie z wyzwaniami teraźniejszości i przyszłości.

Autor dowodzi przy tym istnienia w państwie demokratycznym dwóch przestrzeni wolności jednostek – uświadomionej i uregulowanej przez prawo pozytywne oraz uświadomionej i nieuregulowanej prawnie. Granice dwóch przestrzeni wolności wyznaczane mogą być zatem przez prawo, środowisko instytucjonalne oraz nieformalne normy i reguły działania. Obie wyróżnione przestrzenie mają, zdaniem autora, pozostawać w ciągłym napięciu, co wpływa na dynamikę procesów politycznych w państwie. Wszelkie działania polityczne rozumiane są tu w znaczeniu dążenia do realizacji ludzkich potrzeb. Każdy członek państwa może szukać nowych dróg wpływania na decyzje polityczne. K. Kasianiuk dowodzi, iż demokratyczny system prawny umożliwia obywatelom działanie „poprzez” dotychczas ustanowione granice instytucjonalne oraz aksjologiczne, zaś w drodze uświadamiania sobie i rekonfiguracji zaspokajanych przez sferę polityczną potrzeb jednostki realizują swą wolność w państwie. Jest to proces, który nie ma końca.

Dorota Heidrich-Hamera w studium pt. „Międzynarodowe trybunały karne – wyzwanie dla suwerenności państwowej?” dokonuje analizy umocowania prawnego oraz działalności wybranych międzynarodowych trybunałów karnych z punktu widzenia ich ewentualnego zagrożenia dla tradycyjnych funkcji oraz prerogatyw państwa. W centrum zainteresowań autorki pozostają zwłaszcza: Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii (MTKJ), Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy (MTKR), Specjalny Trybunał dla Sierra Leone (STSL) oraz Międzynarodowy Trybunał Karny (MTK). Trybunały te powoływane są do orzekania o odpowiedzialności obywateli różnych państw za: zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko pokojowi, zbrodnie przeciwko ludzkości, ludobójstwo oraz zbrodnie agresji. Gdyby osoby podejrzewane o popełnienie wspomnianych zbrodni były sądzone przez krajowe wymiary sprawiedliwości, nie zachodziłaby zapewne kwestia ograniczania suwerenności państwowej, choć z pewnością padałyby zarzuty braku obiektywności i rzetelności toczących się procesów. W tym kontekście, wyobraźmy sobie choćby sądenie przez serbski wymiar sprawiedliwości głównych podejrzanych o popełnienie zbrodni wojennych w Bośni czy Chorwacji.

D. Heidrich-Hamera, badając skomplikowane relacje między statusem międzynarodowych trybunałów karnych a suwerennością państwową, wnika w sposoby ukonstytuowania poszczególnych sądów oraz analizuje stosunek, jaki do ich działalności mają rządy państw, których obywatele objęci są międzynarodową jurysdykcją. Autorka dowodzi, iż niezbędne jest przy tym pełne zrozumienie samej idei uczynienia jednostki odpowiedzialną w prawie międzynarodowym za określone czyny.

D. Heidrich-Hamera wskazuje, iż wątpliwości w kwestii legalności powołania, funkcjonowania oraz braku naruszeń kompetencji państwowych nie mają praktycznie miejsca w przypadku trybunałów mieszanych, zarówno tych, w których przeważa element krajowy, jak i tych z przewagą komponentu międzynarodowego. U genezy ukonstytuowania obu rodzajów trybunałów leży bowiem podpisanie umowy przez zainteresowane państwo z Organizacją Narodów Zjednoczonych. Treść umowy dotyczy sposobu działania trybunału oraz tego, jaki wpływ na jego powołanie, skład oraz prace będzie posiadać społeczność międzynarodowa.

Kontrowersje w kwestii ograniczania suwerenności państwowej narosły głównie wokół MTKJ i MTKR. Autorka wychodzi z założenia, iż nawet jeśli by uznać, że powołanie obu trybunałów nie było w pełni zgodnie z literą prawa międzynarodowego, to ich późniejsza legitymizacja przez społeczność międzynarodową dała im faktyczną podstawę do nieskrępowanego działania. D. Heidrich-Hamera uważa, iż kompetencje MTKJ i MTKR w sposób władczy wkraczają w kompetencje państw, ale trudno jest stwierdzić, iż takie ograniczenie suwerenności państwowej ma charakter nielegalny, albowiem dokonał go jedyny organ uprawniony do tego typu działań.

Ogólnie rzecz biorąc, stwierdza D. Heidrich-Hamera, kompetencje omawianych przez nią trybunałów mogą w pewnym stopniu ograniczać suwerenność państwową, ale są to ograniczenia, na które zainteresowane państwo się zgodziło lub też ograniczenia ustanowione przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, której zadaniem jest stanie na straży światowego pokoju oraz bezpieczeństwa.

Janusz Księżopolski w studium pt. „Wpływ orzeczenia brytyjskiej Izby Lordów w sprawie ekstradycji Augusto Pinocheta na pojęcie suwerenności państwa w prawie międzynarodowym” podejmuje wątek międzynarodowego rozliczania przywódców państw i rządów za popełnione przez nich zbrodnie. *Casus* generała Pinocheta ma o tyle istotne znaczenie, że odnosi się do sprawy, w której po raz pierwszy zdecydowano, iż państwo trzecie może dokonać rozliczenia byłego prezydenta

jakiegoś kraju. Dotychczas dawni przywódcy państw byli objęci ochroną wynikającą z immunitetu materialnego, który pozostaje w bezpośredniej korelacji z suwerennością państwową.

Autor przedstawia w pierw krótki rys historii rządów oraz ekstradycji A. Pinocheta, następnie ukazuje przebieg postępowania w sprawie chilijskiego generała w brytyjskiej Izbie Lordów, w końcu zaś – omawia związek między kwestią immunitetu a zagadnieniem suwerenności państwowej, jak również rozważa oddziaływanie orzeczenia Izby Lordów na międzynarodową praktykę immunitetów.

Izba Lordów, jak przypomina J. Księżopolski, uznała, iż byłemu dyktatorowi nie przysługuje immunitet, jednakże może on być sądzony tylko za czyny popełnione po grudniu 1988 roku, tj. po tym jak Wielka Brytania przystąpiła do *Konwencji o zapobieganiu torturom i nieludzkiemu traktowaniu*. Orzeczenie Izby Lordów oznaczało zgodę na ekstradycję Pinocheta do Hiszpanii (czego domagał się od władz brytyjskich hiszpański sędzia B. Garzón). Autor eseju podkreśla, iż zgodnie z najczęściej przytaczaną argumentacją, ekstradycja taka była możliwa w związku z przestępstwami, które Pinochet miał popełnić przeciwko wspomnianej konwencji. Jak wiemy, do ekstradycji Pinocheta do Hiszpanii nie doszło, albowiem zły stan zdrowia byłego dyktatora nie pozwalał ponoć na jego udział w procesie. Pinochet wrócił zatem do Chile, ale tamtejsze władze, zgodnie ze zobowiązaniem podjętym w stosunku do władz brytyjskich, pozbawiły go immunitetu senatora i umożliwiły wytoczenie procesu o naruszenie praw człowieka.

J. Księżopolski dowodzi, iż brytyjska decyzja o powrocie byłego dyktatora do Chile, powinna być uznana za swoisty wybieg polityczny, mający na celu załagodzenie ostrego sporu między przeciwnikami oraz zwolennikami ekstradycji. Autor eseju podkreśla, iż choć nie powstał precedens ekstradycji oraz sądu nad dyktatorem w państwie trzecim, to decyzja Izby Lordów w sprawie Pinocheta dała asumpt do zaistnienia takiego stanu rzeczy w przyszłości. Autor akcentuje nadto, iż orzeczenie sędziów brytyjskiej Izby Lordów pozwalające na osądzenie Pinocheta przed sądem krajowym za naruszenie obowiązujących Republikę Chile traktatów międzynarodowych z dziedziny praw człowieka ma zatem charakter przełomowy i w sposób istotny wpłynie na nowe postrzeganie pojęcia suwerenności państwa w prawie międzynarodowym oraz wyznaczy kierunek rozwoju orzecznictwa w podobnych przypadkach.

Szymon Skalski w studium pt. „Afgańska *dżirga*. Quasi-sądowy system rozwiązywania konfliktów i jego miejsce w kształtowaniu systemu prawa” odnosi się do kwestii wewnętrznej suwerenności państwa,

a ściślej – do zagadnienia wewnątrzpaństwowego porządku prawnego. Na przykładzie afgańskiej *dżirgi* (rady starszyny plemiennej), autor ukazuje istotę działania tzw. alternatywnych systemów rozwiązywania konfliktów, tj. pozasądowych procesów (przeprowadzanych przez osoby trzecie), które mają na celu rozwiązywanie sporów wynikłych między jakimiś stronami. S. Skalski wskazuje, iż we współczesnym świecie wzrasta zainteresowanie takimi *quasi*-sądowymi systemami, i to zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w Afganistanie. Autor dowodzi, iż w tym ostatnim kraju już od zarania jego współczesnej państwowości, obok systemu sądownictwa powszechnego, funkcjonują alternatywne sposoby rozwiązywania sporów.

Afgańskie *dżirgi* działają w oparciu o prawo zwyczajowe. Jak podkreśla S. Skalski, sytuacja prawna instytucji *dżirgi* nie jest jednak w Afganistanie do końca klarownie określona – oficjalnego działania *dżirgi* nie sankcjonuje wprost żaden akt prawny, choć istnieją pewne uregulowania pozwalające na legalne odwoływanie się do jej autorytetu. Zdaniem autora studium, budowa efektywnie działającego państwa i konieczność zwiększenia przejrzystości kompetencji poszczególnych elementów jego środowiska instytucjonalnego wymagają, by w sposób jasny określić sytuację prawną *dżirgi* w całym systemie afgańskiego sądownictwa powszechnego. Zaufanie członków państwa do instytucji związanych z wymiarem sprawiedliwości ma bowiem kapitalne znaczenie dla utożsamiania się jednostek z państwem, do którego te formalnie przynależą.

S. Skalski wychodzi z założenia, iż wykorzystanie lokalnych, dobrze funkcjonujących systemów rozwiązywania konfliktów ma istotne znaczenie dla budowy sprawnego państwa zwłaszcza tam, gdzie z powodu długoletniej wojny źle działa system sądownictwa powszechnego. Autor zaznacza, iż afgańska *dżirga* jest dobrze zorganizowanym systemem sądownictwa polubownego, choć pewne jego procedury nie spełniają ogólnie szanowanych w świecie standardów. Tym niemniej, pisze S. Skalski, nawet częściowe wykorzystanie *dżirgi* we wzmacnianiu afgańskiego wymiaru sprawiedliwości może przynieść pozytywne skutki, zaś szacunek dla lokalnej tradycji może być pomocny w zdobywaniu przez władze państwowe zaufania członków państwa do ogólnofugańskiego systemu prawa.

Esej Andrzeja Bolesty pt. „Państwo w procesie transformacji systemowej. Przykład Chin” to studium przypadku transformacji ekonomicznej i politycznej Chińskiej Republiki Ludowej, w którym autor zwraca uwagę na głęboką asymetrię pomiędzy poziomem przemian gospodarczych a tempem demokratyzacji w Chinach. A. Bolesta uwa-

za, iż w obliczu sukcesów ekonomicznych Chin, teza o nieuniknionym końcu systemów autorytarnych w tych krajach, gdzie konsekwentnie podnoszony jest poziom życia mieszkańców, powinna zostać zweryfikowana. Autor studium przyznaje, iż w państwach wysoko rozwiniętych ustrój autorytarny nie może gwarantować dobrego zarządzania państwem. Dzieje się tak choćby z tego powodu, iż instytucje polityczne nowoczesnych społeczeństw ukierunkowane są na zaspokajanie sprzecznych często potrzeb. System demokratyczny służy również korygowaniu pewnych problemów, jakie mogą wystąpić w warunkach istnienia wolnego rynku, w szczególności zaś polityki rozwojowej. A. Bolesta wskazuje przy tym, iż o ile doświadczenie dowodzi, że wysoki poziom rozwoju i ustrój demokratyczny wzajemnie się uzupełniają, o tyle nie tłumaczy ono w sposób jednoznaczny bezpośredniej korelacji między specyfiką systemu politycznego a osiągnięciem wysokiego poziomu rozwoju. Autor studium przypomina przy tym, iż gdy państwa Europy Środkowo-Wschodniej przyjęły zachodni model demokracji, władze ChRL ograniczyły zapędy protagonistów idei stopniowej demokracji kraju, zaś monopartyjny autorytaryzm chiński przetrwał już łącznie 28 lat przeobrażeń systemowych. A. Bolesta wskazuje zarazem, iż na przestrzeni lat system polityczny Chin silnie ewoluował – od totalitarnego, poprzez autorytarny, do współczesnej formy nazywanej autorytaryzmem oświeconym (racjonalnym) czy też neo-autorytaryzmem.

Autor studium wskazuje na odmienną od zachodniej drogę rozwoju gospodarczego Chin. Podczas, gdy w budowaniu kapitalistycznego systemu społeczno-gospodarczego na Zachodzie podstawową rolę odegrała tamtejsza klasa średnia, w przypadku ChRL to władze stanowiły motor rozwoju i przekształceń systemowych. Co więcej, struktury społeczne ukształtowane w Chinach mają charakter kultury „kolektywnej”, zaś na Zachodzie – indywidualistycznej. A. Bolesta wskazuje, iż niektóre przykłady krajów Europy Środkowo-Wschodniej oraz byłych republik radzieckich świadczą na korzyść tezy, iż wprowadzanie demokratycznego systemu rządów może stanowić barierę dla wzrostu gospodarczego w okresie transformacji gospodarczej. Jak pisze autor, władze ChRL dowodzą, iż demokracja nie funkcjonuje też właściwie w krajach rozwijających się (do których Chiny się zaliczają), zwłaszcza jeśli ich społeczeństwom brakuje tradycji demokratycznych i przygotowania do budowy państwa obywatelskiego.

A. Bolesta wskazuje przy tym, iż błędnym byłoby twierdzenie, że w systemie politycznym Chin obecnie nie następują żadne zmiany. Zarazem jednak, jak zauważa autor, potrzeba wprowadzenia systemu

demokratycznego nie wydaje się być w chińskim społeczeństwie tak intensywna, jak niegdyś miało to miejsce w przypadku krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Po części może to być wypadkową wieloletnich autorytarnych rządów partii komunistycznej. Autor prorokuje jednak, iż wprowadzenie w Chinach demokracji z pełnymi swobodami obywatelskimi może być już tylko kwestią czasu, co wynika choćby z nieodwracalnej liberalizacji wielu aspektów życia czy też z postępu technicznego umożliwiającego coraz łatwiejszy dostęp do informacji i wiedzy z zewnątrz. W tym kontekście, A. Bolesta zastanawia się, kiedy obok wzrostu gospodarczego nastąpi w społeczeństwie chińskim postęp cywilizacyjny i czy rozwój demokracji może spowolnić wzrost gospodarczy w Chinach.

Mariola Sudoł-Szczepaniak w studium pt. „Kazachstan w latach 1991–2000. Próby budowania własnych struktur ustrojowych” analizuje proces przeobrażeń ustrojowych, jakie miały miejsce w Kazachstanie w pierwszej dekadzie niepodległości tego środkowoazjatyckiego kraju. Autorka opisuje trzy etapy transformacji systemowej w Kazachstanie, opierając proponowany podział na obowiązujących w Kazachstanie w latach 1991–2000 trzech różnych ustawach zasadniczych.

Z analizy autorki wynika, iż szczególnie nowe uregulowania konstytucyjne z 1995 roku silnie umacniają pozycję prezydenta Kazachstanu. M. Sudoł-Szczepaniak podkreśla zwłaszcza wagę pewnych instrumentów prawnych, które poważnie komplikują ewentualność zdjęcia prezydenta z urzędu. I tak, na przykład, procedura *impeachmentu* w wydaniu kazaskim jest m.in. obwarowana dwumiesięcznym terminem realizacji. Oprócz tego osobliwego ograniczenia czasowego, pisze autorka, twórcy ustawy zasadniczej stworzyli specyficzną regulację, która ma na celu skuteczne zniechęcenie deputowanych do wszczynania procedury *impeachmentu* – jeśli oskarżenie wobec prezydenta zostanie oddalone, parlamentarzystów, którzy byli inicjatorami postępowania pozbawia się mandatów.

Autorka wskazuje, iż przemiany ustrojowe w Kazachstanie dowodzą przechodzenia tam od systemu parlamentarnego, w którym główne znaczenie miała Rada Najwyższa, w stronę rządów prezydenckich czy też rządów superprezydenckich. Rzecz tu przede wszystkim w zabezpieczeniu pozycji konkretnego polityka – prezydenta Nursułtana Nazarbajewa. M. Sudoł-Szczepaniak uważa, iż za symboliczne podsumowanie przeobrażeń ustrojowych może posłużyć przyjęta w 2000 roku *Ustawa konstytucyjna o pierwszym prezydencie Republiki Kazachstan*. Dokument ten przewiduje praktycznie całkowitą nietykalność karną Nazarbajewa i daje mu istotny wpływ na politykę państwa rów-

niez po zakończeniu sprawowania przezeń najwyższego urzędu politycznego w Kazachstanie. Nowe prawo zabezpiecza również przyszłość finansową pierwszego prezydenta środkowoazjatyckiej republiki.

Przykład Kazachstanu dowodzi, jak w imię prawa i w dużej mierze przy użyciu instrumentów demokratycznych można manipulować społeczeństwem, którego znaczna część jeszcze do demokracji nie dorosła. Zdaniem autorki, przekształcenia ustrojowe w Kazachstanie pokazują, jak nierównowaga między poszczególnymi organami władzy może być wykorzystywana nie tylko do efektywnego sprawowania władzy państwowej i rozwoju gospodarczego państwa, ale także dla osiągnięcia różnych celów osobistych przez silną osobowość polityczną.

Piotr Mikuli w studium pt. „System rządów w Republice Macedonii” przeprowadza analizę systemu politycznego jednego z najmłodszych państw Europy, powszechnie zwanego Macedonią, choć oficjalnie określanego mianem Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii. W Macedonii, podobnie jak w szeregu innych państw Europy Środkowej i Wschodniej istnieje parlamentarno-gabinetowy system rządów. Młody macedoński system polityczny, jak wskazuje autor, posiada jednak własną specyfikę, pewne cechy, których na próżno szukać w kanonie tradycyjnych rozwiązań spotykanych w większości systemów parlamentarno-gabinetowych. Wymieńmy kilka z nich. W macedońskiej ordynacji wyborczej wprowadzony został parytet płci. Każda płć musi mieć minimum trzydziestoprocentową reprezentację na listach kandydatów na parlamentarzystów. Rząd Macedonii powoływany jest przez parlament, nie zaś przez prezydenta, jak ma to miejsce w wielu innych państwach o parlamentarno-gabinetowym systemie rządów, na przykład w Polsce (art. 154 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*).

P. Mikuli zwraca uwagę na pewne szczególne instytucje systemu politycznego Republiki Macedonii, których istnienie związane jest z wielonarodowościowym składem ludności tego kraju. Macedonia liczy niewiele ponad dwa miliony mieszkańców. Obok Macedończyków, stanowiących około dwóch trzecich ogółu obywateli, Macedonię zamieszkują również m.in. Albańczycy, Turcy, Romowie, Serbowie i Wołosi. Problemy na tle narodowościowym są istotnym wyzwaniem dla stabilności młodego państwa. Jak przypomina autor, w 2001 roku Macedonia stanęła na krawędzi wojny domowej, gdy doszło do krwawych starć zbrojnych pomiędzy albańskimi rebeliantami a wojskami rządowymi. Konflikt zakończono jednak pokojowo podpisaniem porozumienia w Ohrydzie, które uwzględniało interesy mniejszości (wspólnot) narodowych zamieszkujących Macedonię. P. Mikuli wskazuje, iż w wyniku wspomnianej umowy do ustawy zasadniczej Mace-

donii wprowadzono zmiany, które dają członkom mniejszości znacznie większy (niż miało to miejsce wcześniej) udział w publicznych organach wszystkich szczebli oraz innych obszarach życia publicznego. Znowelizowana konstytucja Macedonii, jak podkreśla autor studium, nałożyła na władze obowiązek uwzględniania zdania mniejszości przy ustanawianiu składu Najwyższej Rady Sądownictwa, Rady Bezpieczeństwa Republiki oraz Trybunału Konstytucyjnego. Mniejszości narodowe w Macedonii uzyskały również wpływ na wybór Rzecznika Praw Ludu (*ombudsmana*). Jak wskazuje P. Mikuli, dzięki nowym regulacjom zwłaszcza mniejszość albańska (blisko jedna czwarta ludności Macedonii) uzyskała realną szansę partycypowania we władzy państwowej.

Spośród ogółu rozwiązań macedońskiego systemu rządów wątpliwości autora eseju budzi powierzenie parlamentowi kompetencji odnośnie decydowania w kwestii immunitetu sędziów, co może podważać niezależność sądownictwa. P. Mikuli podkreśla, iż w funkcjonującym w Macedonii systemie rządów widoczna jest znaczna przewaga parlamentu. Prezydent pozbawiony jest kompetencji w zakresie rozwiązywania legislatury, nie ma też inicjatywy ustawodawczej, ale dysponuje prawem ograniczonego weta zawieszającego. Autor zaznacza jednak, iż macedoński system polityczny jest jeszcze dość młody i z pewnością z czasem nastąpią w nim istotne zmiany.

Andrzej Adamczyk i Robert W. Włodarczyk są autorami studium pt. „Rola państwa w kształtowaniu otoczenia instytucjonalnego gospodarki. *Casus Polski*”, w którym, z perspektywy przekształcania struktur gospodarczych oraz skomplikowanych relacji społecznych w Polsce, analizują proces budowy sprawnego państwa. Autorzy podkreślają, iż od końca 1989 roku klasa polityczna w Polsce stawia czoło wyjątkowo trudnemu wyzwaniu – jednoczesnemu wprowadzaniu porządku demokratycznego oraz społecznej gospodarki rynkowej. Zachodzące w Polsce, zwłaszcza na początku lat 90-tych XX wieku, zmiany nie miały, w ocenie autorów, natury ewolucyjnej, a raczej charakter szokowy. Powodem tego stanu rzeczy była konieczność podjęcia radykalnych i bezzwłocznych przeobrażeń w zakresie mentalności, zachowań oraz kultury społeczeństwa, które siłą rzeczy przywykło do wzorców typowych dla ustroju socjalistycznego. Jak piszą autorzy, tworzenie nowej konstelacji instytucjonalnej w Polsce znalazło swoje odzwierciedlenie w sferze gospodarczej, zwłaszcza zaś – w poziomie i jakości instytucji rynkowych.

Od początku transformacji systemowej w Polsce minęło już jednak kilkanaście lat, można zatem pokusić się o pewne wnioski płynące

z doświadczeń tego okresu. A. Adamczyk i R.W. Włodarczyk analizują stopień dotychczasowego rozwoju instytucji sprawnego państwa i zastanawiają się m.in. nad tym, czy jest on wystarczająco zaawansowany w kontekście bieżących tendencji występujących w sferze ekonomicznej. Autorzy wskazują, iż instytucja państwa polskiego znajduje się obecnie w sferze oddziaływania trzech podstawowych makroprocesów: transformacji, globalizacji i pełnej integracji z Unią Europejską. Przed współczesnym państwem stoją zaś takie ważne wyzwania jak: zapewnienie funkcjonowania kraju w warunkach silnych wieloaspektowych zróżnicowań (w szczególności w otoczeniu ogromnych różnic majątkowych); postępujący proces umniejszania znaczenia instytucji państwa w wyniku rosnących w siłę korporacji międzynarodowych oraz właścicieli kapitału (często cele państwa nie są przy tym zbieżne z priorytetami korporacji, które dążą przede wszystkim do maksymalizacji swych zysków, zaś osłabianie instytucji państwa przez politykę wielkich korporacji wpływa negatywnie na charakter i możliwości jego efektywnego funkcjonowania, co z kolei powoduje mniejszą skuteczność prowadzonej przez państwo polityki społeczno-gospodarczej); poszukiwanie optymalnego ładu instytucjonalnego w nowym otoczeniu społeczno-ekonomicznym (związanym głównie z rozwojem procesów globalizacyjnych oraz integracją z Unią Europejską).

Jak dowodzą A. Adamczyk i R.W. Włodarczyk, kwestia oddziaływania instytucji państwa na kształt otoczenia instytucjonalnego w sferze ekonomicznej sprowadza się przede wszystkim do oceny poziomu rozwoju instytucji rynku pracy, instytucji finansowych oraz budżetu, jak również roli otoczenia instytucjonalnego dla osiągnięcia wzrostu gospodarczego. Słabość instytucji państwa polskiego wpływa hamująco na prowadzenie prawidłowej polityki rozwojowej oraz opóźnia powstawanie nowych instytucji gospodarki rynkowej, zaś w przypadku tych, które już istnieją – obniża ich funkcjonalność. Według A. Adamczyka i R.W. Włodarczyka, ujawnia się to m.in. w niesprawiedliwym podziale wytworzonego dochodu oraz w asymetrii korzyści płynących ze wzrostu gospodarczego w ujęciu regionalnym i społecznym. Instytucja państwa jest przy tym często nieudolna we wprowadzaniu właściwych działań – racjonalnych i mających uzasadnienie ekonomiczne – przede wszystkim ze względów politycznych. Zdaniem autorów studium, w istotnej mierze jest to wynikiem istniejących rozwiązań systemowych w państwie, specyficznej hierarchii w zakresie podejmowania działań oraz wykształconej przez wieki kultury politycznej.

A. Adamczyk i R.W. Włodarczyk dochodzą do wniosku, iż niekiedy uzasadnione jest twierdzenie, iż instytucja państwa otwiera niejako

furtkę do nieodpowiedzialnego sterowania procesem gospodarczym, jak również sankcjonuje „zepsute” prawo, nie tworząc wewnętrznych mechanizmów odpowiedzialności na najwyższych szczeblach podejmowania decyzji, a przecież jednym z podstawowych oczekiwań społeczeństwa wobec państwa pozostaje kwestia sprawowania przez nie właściwego nadzoru nad instytucjami systemu gospodarczego, w tym eliminowania ich niedoskonałości. Zdaniem autorów, w Polsce widoczna jest duża asymetria w zakresie ingerencji państwa w generowanie środowiska instytucjonalnego w gospodarce, którego część jest prawidłowo rozwinięta (np. rynek kapitałowy), część natomiast charakteryzuje głębokie niedostosowanie (można tu wspomnieć choćby o rynku pracy bądź strukturze budżetu).

Esej Marcina Nytko pt. „Charakter władzy państwa a rozwój społeczny – analiza porównawcza krajów rozwijających się Azji Południowej, Południowo-Wschodniej i Wschodniej” stanowi wielowymiarowe studium przedstawiające wyniki badań nad zależnościami między rozwojem analizowanych krajów a demokratycznym, półautokratycznym lub autokratycznym charakterem ich władzy. Analiza ta wymaga posłużenia się różnymi wskaźnikami rozwoju społecznego, których porównanie daje możliwość sformułowania pewnych ogólnych wniosków. Autor wychodzi z założenia, że istotną miarę rozwoju społecznego stanowią: wskaźnik wielkości produktu krajowego brutto *per capita* oraz dynamika jego wzrostu. Z powodu nierównomiernego podziału dochodu w społeczeństwie niezbędne jest jednak uzupełnienie tych miar o wskaźnik ukazujący różnicę między podziałem dochodu a jego równą dystrybucją. Takim miernikiem jest tzw. współczynnik Giniego.

M. Nytko wskazuje, iż w latach 1990–2003 pośród ogółu badanych przezeń państw najdynamiczniej pod względem PKB *per capita* rozwijały się: Chiny, Wietnam oraz Myanmar, tj. państwa o autokratycznym charakterze władzy. Autor zauważa jednak, iż twierdzenie, że niedemokratyczny charakter władzy państwa warunkuje wysokie tempo wzrostu gospodarczego byłoby nieuzasadnione, bowiem wysoki wzrost PKB *per capita* w omawianym okresie był również charakterystyczny dla państw o demokratycznym charakterze władzy (Korea Południowa, Indie). Niemniej jednak można przyjąć założenie, iż niedemokratyczny charakter władzy państwa nie musi wcale wykluczać dynamicznego wzrostu dochodu na jednego mieszkańca.

M. Nytko, nawiązując jednak do nauki płynącej ze starego dyskursu na temat różnicy między wzrostem a rozwojem, uważa, że ustalanie stopnia dysproporcji w rozwoju poszczególnych krajów tylko za pomocą wielkości i dynamiki wzrostu produktu krajowego brutto *per ca-*

pita jest niewystarczające, państwa o podobnej stopie wartości tego wskaźnika znacznie różnią się bowiem pod względem rozwoju społecznego. Stąd też autor posiłkuje się w swej analizie również wskaźnikami, które obok czynników ekonomicznych biorą pod uwagę także pewne aspekty społeczne. Bardzo istotnym wskaźnikiem obrazującym poziom rozwoju jest, jak podkreśla M. Nytko, wskaźnik rozwoju społecznego HDI (*Human Development Index*), opracowywany przez ekspertów UNDP i uwzględniający trzy wymiary społeczne i ekonomiczne: długie i zdrowe życie mierzone oczekiwaną długością życia w momencie narodzin; wiedzę mierzoną umiejętnością czytania i pisania wśród dorosłych oraz średnią liczbą lat trwania nauki; poziom życia mierzony wielkością produktu krajowego brutto w USD, liczonego według parytetu siły nabywczej walut na jednego mieszkańca.

Wskaźnik HDI nie wystarcza jednak autorowi do sformułowania wniosków, stąd też w dalszej analizie M. Nytko odwołuje się do miary wielkości ubóstwa, którą obrazuje wskaźnik HPI (*Human Poverty Index*). Wskaźnik HPI dotyczy identycznych aspektów, co wskaźnik HDI (żywność, wiedza i jakość życia), kluczowa różnica między siostrzanymi wskaźnikami polega jednak na tym, iż wskaźnik HDI mierzy ogólny poziom rozwoju społecznego, a wskaźnik HPI odzwierciedla jego poszczególne kierunki i wskazuje wciąż istniejące obszary zacofania (wskaźnik HPI-1 dla krajów rozwijających się oblicza się na podstawie: prawdopodobieństwa niedożycia wieku 40 lat, wskaźnika analfabetyzmu wśród ludności dorosłej, procentowej części populacji, która pozbawiona jest dostępu do bezpiecznego źródła wody oraz procentowej liczby niedożywionych dzieci w wieku poniżej piątego roku życia).

Dla badań M. Nytko ważną miarę polityki gospodarczej analizowanych państw stanowi też wskaźnik wolności gospodarczej EFI (*Economic Freedom Index*), który składa się z pięciu wymiarów: wielkość rządu (wydatki, podatki, przedsiębiorstwa), infrastruktura prawna i stopień zabezpieczenia praw własności, dostęp do tzw. zdrowego pieniądza, wolność handlu zagranicznego, regulacje odnoszące się do takich sfer społeczno-ekonomicznych jak: kredyt, praca oraz biznes.

Rezultaty pogłębionej analizy wskazują, iż zarówno kraje o demokratycznym, jak i niedemokratycznym charakterze władzy osiągnęły w badanym okresie istotny rozwój społeczny, który determinowany był bardziej polityką gospodarczą państwa aniżeli charakterem władzy państwowej. Autor studium zauważa też, iż zwiększanie wolności gospodarczej, zarówno w przypadku państw demokratycznych, jak i niedemokratycznych, może stanowić impuls wzrostu gospodarczego. Jak

pisze M. Nytko, można nadto uznać, że wzrostowi gospodarczemu i rozwojowi społecznemu sprzyja (obok deregulacji gospodarki) oddzielenie sfery gospodarczej od doktryny politycznej, a także swoista stabilność polityczna. Autor dochodzi przy tym do wniosku, iż liberalizacja w sferze gospodarczej w krajach rozwijających się Azji Południowej, Południowo-Wschodniej i Wschodniej o autokratycznym charakterze władzy z czasem przyniesie demokryzację na płaszczyźnie społeczno-politycznej. Inny prawdopodobny rozwój wypadków to, jak sądzi M. Nytko, utrwalenie się nowego typu państwa – konserwatywnego w sferze społecznej i politycznej, ale liberalnego w wymiarze gospodarczym.

Studium Magdaleny Fałkowskiej pt. „Funkcjonowanie instytucji państwa w Bangladeszu na przykładzie systemu edukacji” stanowi opartą na badaniach terenowych analizę sprawności działania instytucji edukacyjnych w Bangladeszu. Autorka przypomina, iż ten stosunkowo młody kraj subkontynentu indyjskiego (powstały w 1971 roku) należy do najbiedniejszych państw świata, a jego samodzielny byt jest w dużym stopniu uzależniony od pomocy zagranicznej. M. Fałkowska nadmienia również, iż niskim dochodom ludności Bangladeszu towarzyszą: problem głodu i niedożywienia, powszechny analfabetyzm, wysoka zachorowalność i krótkie trwanie życia ludzkiego. Bangladesz należy do grupy najgęściej zaludnionych i najslabiej zurbanizowanych państw świata, zaś klęski żywiołowe i trudny dostęp do czystej wody pitnej dodatkowo utrudniają życie jego mieszkańców.

Od 1990 roku w Bangladeszu rozwija się demokratyczny system rządów, jednak jego instytucje można określić mianem słabych, czego odzwierciedleniem jest m.in. niezdolność do skutecznego prowadzenia polityk publicznych oraz dostarczania podstawowych dóbr obywatelom. Wśród głównych barier rozwoju cywilizacyjnego Bangladeszu autorka wymienia: zacofaną gospodarkę, niestabilną sytuację polityczną oraz wszechobecną korupcję. Według Transparency International Bangladesz należy do najbardziej skorumpowanych państw świata.

M. Fałkowska wskazuje, iż korupcja w Bangladeszu jest zjawiskiem o charakterze powszechnym, trwałym oraz silnie zakorzenionym w życiu społecznym. Z korupcją związane są takie zjawiska pokrewne jak: nepotyzm, defraudacje, pospolite kradzieże. Korupcja i inne wymienione zjawiska występują w większości dziedzin życia społecznego, politycznego, ekonomicznego. Zdaniem autorki, wysoki stopień korupcji w Bangladeszu prowadzi do takich aberracji jak: marnowanie środków publicznych, obniżanie jakości usług, pogłębianie nierówności społecznych. Korupcja najbardziej krzywdzi przy tym naju-

boższe warstwy społeczeństwa. Biedni nie mają pieniędzy na korumpowanie decydentów. W konsekwencji, jak pisze autorka, nie stać ich na usługi, które powinny być dostępne bezpłatnie (!).

Prowadzone przez M. Fałkowską badania nad systemem edukacji w Bangladeszu dowodzą iż szkolnictwo należy do najbardziej skorumpowanych sektorów publicznych tego państwa. Formalnie w Bangladeszu istnieje obowiązek szkolny. W praktyce jednak nie dotyczy on znacznej części dzieci, zaś postępującemu, wraz z gwałtownym przyrostem ludności, zwiększaniu liczby szkół nie towarzyszy dbałość o ich jakość. Placówki oświatowe w Bangladeszu są przepełnione, brakuje w nich często nauczycieli, a same warunki nauczania można określić jako tragiczne. Jednak podstawowej przesłanki wadliwego funkcjonowania oświaty upatruje autorka w przybierającej zastraszające rozmiary korupcji.

M. Fałkowska szacuje, iż blisko połowa uczniów w Bangladeszu pobiera korepetycje już na poziomie szkoły podstawowej. Prywatnych lekcji udziela często ten sam pedagog, który uczy w szkole, co jest źródłem poważnych nadużyć, a także dyskryminacji. Autorka zauważa, iż najbiedniejsi uczniowie, których rodzice są zwykle analfabetami, najbardziej potrzebują pomocy w nauce, ale brak korepetycji powoduje, iż często nie radzą sobie w szkole i z czasem z niej rezygnują. Niepokojącym zjawiskiem są również, jak pisze autorka, tzw. zastępstwa, czyli podnajmowanie przez kwalifikowanego pedagoga jakiegoś członka rodziny lub znajomego, aby ten prowadził lekcje w zastępstwie szukającego dodatkowych źródeł dochodu nauczyciela.

M. Fałkowska dowodzi, iż do najlepiej znanych przykładów korupcji w Bangladeszu należy system dystrybucji podręczników szkolnych. Państwo powinno bowiem bezpłatnie dostarczać książki do nauki wszystkim uczniom szkoły podstawowej, w praktyce jednak podręczniki są rozkradane i sprzedawane na bazarach, a do szkół trafia jedynie ich część. Procederem nielegalnego handlu podręcznikami często zajmują się nauczyciele, którzy czynią to czasami wespół z urzędnikami państwowymi.

M. Fałkowska konkluduje, iż w Bangladeszu wykształciła się swoista „kultura korupcji”. Pensje pracowników sfery publicznej są tam niskie, co daje asumpt do poszukiwania dodatkowych, często nielegalnych, źródeł dochodów. Większość urzędników żąda łapówek za wykonywanie podstawowych obowiązków. Lecz co najgorsze, jak pisze autorka, proceder ów zyskał społeczną akceptację i jest postrzegany jako coś naturalnego. Skoro urzędnicy są skorumpowani, to instytucje, w których się ich zatrudnia nie mogą działać efektywnie. Jak wskazu-

je M. Fałkowska, korupcja obniża również jakość usług, pogłębia nierówności, hamuje rozwój społeczny i wzrost gospodarczy, a także stanowi jedną z głównych przeszkód w walce z marginalizacją społeczną.

Wykluczenie jest widoczne na przykładzie biedoty, która praktycznie pozbawiona jest w Bangladeszu dostępu do oświaty, mimo, iż dostęp taki formalnie jest wszystkim gwarantowany przez prawo. W konsekwencji tego stanu rzeczy, jak pokazuje autorka, obowiązki państwa w szkolnictwie przejmują niekiedy różne organizacje religijne oraz pozarządowe, wspierane z funduszy zagranicznych. W Bangladeszu istnieje zatem kilka równoległych systemów oświatowych, niejednokrotnie o całkowicie różnych programach nauczania, których słabe państwo praktycznie nie kontroluje.

Paulina Stosik w eseju pt. „Wyzwania i problemy państwowych instytucji pomocy socjalnej nowego typu w Peru na przykładzie Państwowego Funduszu Kompensacji i Rozwoju Społecznego (FONCODES)” analizuje działalność nowej peruwiańskiej instytucji, która zajmuje się walką z ubóstwem. Powstanie i działalność Państwowego Funduszu Kompensacji i Rozwoju Społecznego stanowi część reformy wydatków państwa na pomoc socjalną, której celem jest lepsze ukierunkowanie, i w konsekwencji – większa efektywność tej pomocy. FONCODES powstał przede wszystkim, aby finansować programy socjalne zmierzające do polepszenia warunków bytowych najbiedniejszej części społeczeństwa peruwiańskiego, tworzenia nowych miejsc pracy, zapewnienia podstawowych usług medycznych, dożywiania oraz szerzenia oświaty. Specyfika FONCODES-u polega m.in. na lansowaniu udziału beneficjentów w bezpośrednim zarządzaniu programami pomocowymi.

FONCODES z założenia ma działać we współpracy z władzami lokalnymi, najlepiej znającymi bolączki swoich społeczności i w różny sposób mogącymi wpłynąć na lepszą realizację projektów pomocowych. Do zalet FONCODES-u należy również to, iż Fundusz prowadzi działalność m.in. w peryferyjnych regionach Peru. Powstanie FONCODES-u, jak dowodzi P. Stosik, to skutek redefinicji roli państwa w realizacji zadań polityki społecznej, przeniesienia odpowiedzialności za prawidłowe wykonanie projektu pomocowego do instancji (lokalnej, gminnej) bliższej jego beneficjentom. Jak wskazuje autorka, w przypadku opisywanego przez nią Funduszu środki na projekty i programy pomocowe nie są już w prosty sposób przyznawane pionowo od władz centralnych, ale pojawia się przemyślany wzór ich planowania i adresowania, zaś podmioty prywatne oraz publiczne zaczynają ze sobą współzawodniczyć o ich realizację. Bardzo ważna jest przy tym inna

rola przyszłych beneficjentów pomocy – oni sami proponują projekt, którego realizacja ważna jest dla ich regionu. Jak pisze autorka, w konsekwencji charakter programów pomocowych jest różny w zależności od tego, do kogo są one adresowane (wiek, grupa etniczna, dochody, płeć) oraz w zależności od ich zasięgu (krajowy, regionalny, lokalny), zaś subsydia przyznaje się w odpowiedzi na konkretne zapotrzebowanie.

Częścią analizowanej przez P. Stosik nowej filozofii pomocy są innowacyjne modele zarządzania kosztami programów (np. dofinansowywanie lub odzyskiwanie kosztów, tam gdzie jest to możliwe), miernikiem efektu wykonanych zadań nie jest zaś ich koszt, a wskaźniki wpływu na społeczność docelową. Bardzo ważną zaletą takiego podejścia do kwestii dystrybucji pomocy społecznej jest aktywizacja społeczności lokalnych, których udział w realizacji projektów w znaczący sposób zwiększa prawdopodobieństwo ich powodzenia.

Autorka wskazuje jednak, iż w przypadku braku odpowiednich uwarunkowań, takich jak na przykład pewien stopień rozwoju regionu lub odpowiednie zaplecze intelektualne, efekty przeprowadzonych projektów mogą być negatywne. Warto przy tym dodać, iż większe szanse na wywarcie trwalszych efektów mają projekty kierowane do mniejszych grup docelowych.

W eseju pt. „Niedoskonałości instytucji państwa na małych wyspach Pacyfiku – model MIRAB” Katarzyna Piraszewska przedstawia specyfikę rozwoju małych krajów wyspiarskich Oceanii, które nie mają silnych i zróżnicowanych gospodarek, lecz utrzymują się z przekazów pochodzących od emigrantów oraz z pomocy zagranicznej (model MIRAB, *migration-remittances and aid-bureaucracy*). Istotnym zagadnieniem badawczym, które podjęła autorka jest to, czy kraje ujęte w modelu MIRAB mają szansę tak przekształcić swoje gospodarki, by były one bardziej niezależne od prywatnej i zinstytucjonalizowanej (państwowej, organizacji międzynarodowych) pomocy z zewnątrz. Autorka próbuje też odpowiedzieć na pytanie: czy niezbędne jest poszukiwanie przez rządy krajów wyspiarskich alternatywnych przychodów?

Niektóre z analizowanych przez K. Piraszewską krajów próbują zarabiać na turystyce, aczkolwiek nie wykształciła się w nich trwała tendencja wzrostowa w przyjazdowym ruchu turystycznym. Tym niemniej jest to jeden z możliwych kierunków dywersyfikacji ich gospodarek i uniezależniania się od pomocy zagranicznej. Autorka wskazuje przy tym, iż rozwój przemysłu turystycznego związany jest z koniecznością podjęcia sporych inwestycji, zwłaszcza w różnego rodzaju infrastrukturę. Pozornie łatwiejsze jest stworzenie w krajach wyspiarskich tzw. rajów podatkowych. Nieudany przykład tworzenia rajów finansowego i po-

datkowego na Vanuatu wskazuje jednak, że i ta droga zróżnicowania gospodarki jest bardzo trudna i wymaga odpowiedniej wiedzy. Autorka studium zauważa, iż dla osób chcących uniknąć płacenia wysokich podatków we własnych państwach ważna jest nie tylko wysokość podatków w państwach-rajach podatkowych, ale też i ich stabilność, dobre rządzenie, a także jasne i trwałe prawo finansowe. Budowa zaufania wśród potencjalnych klientów może być zatem długotrwała.

K. Piraszewska dowodzi istnienia poważnych zagrożeń dla stabilności ekonomicznej krajów ujętych w modelu MIRAB. Autorka zauważa m.in., iż emigranci niejednokrotnie sprowadzają swoje rodziny do krajów, w których pracują, i w konsekwencji zaprzestają wysyłania pomocy do krajów swego pochodzenia. Nie można też, pisze K. Piraszewska, zakładać, iż pomoc zagraniczna dla krajów wyspiarskich będzie udzielana bez końca. Najbardziej zagrożonymi niestabilnością są te kraje, w których więcej niż 40% PKB pochodzi z pomocy udzielonej przez kraje wysokorozwinięte.

K. Piraszewska proponuje typologię stopnia zagrożenia niestabilnością ekonomiczną krajów Oceanii ujętych w modelu MIRAB. Wynika z niej, iż Wyspy Cooka mają największą szansę na uniezależnienie swojej gospodarki od wspomnianego modelu i to dzięki rozwojowi turystyki. Przemysł turystyczny wytwarza tam ponad połowę PKB, zaś uzależnienie od pomocy zagranicznej jest na Wyspach Cooka niewielkie w porównaniu z innymi krajami Pacyfiku badanymi przez autorkę. Warto przy tym zauważyć, iż Wyspy Cooka są terytorium stowarzyszonym z Nową Zelandią, co w dużej mierze może tłumaczyć ich sukces.

Robert Potocki i Marta Kocoń są autorami studium pt. „Państwo dysfunkcyjne w środowisku międzynarodowym”, w którym podejmują kwestię międzynarodowego wymiaru problemu tzw. państw w stanie upadku. Autorzy określają ów stan mianem „wegetatywnego”, pośredniego między bankructwem politycznym a samounicestwieniem. Autorzy wskazują, iż formalnie rzecz biorąc państwa w stanie upadku (dysfunkcyjne) posiadają cechy, które każde państwo winno posiadać, zwłaszcza zaś takie atrybuty państwowości jak: terytorium, ludność i władzę. Faktycznie jednak upadanie państw związane jest ze swoistym nadwężeniem podstawowych cech ich suwerenności: polityki zagranicznej, fiskalnej bądź wojskowej. Fenomen upadania państw wiąże się również z osłabieniem czy też unicestwieniem potencjału instytucjonalnego. W następstwie tego procesu, jak piszą autorzy, państwo traci zdolność kreowania i egzekwowania prawa i przestaje wypełniać swoje minimalne funkcje.

R. Potocki i M. Kocoń wskazują, iż owa słabość (dysfunkcyjność) czy wręcz zanik (upadek) struktur państwowych, wskutek osłabienia (utruty) przez dane państwo funkcji władczych (przede wszystkim samowładności i całowładności) jest przejawem, używając wyrażenia Richarda Haassa, nastania w środowisku międzynarodowym „epoki deregulacji”, w której podstawowym zagrożeniem dla ładu światowego nie jest już bynajmniej siła jakichś państw, lecz raczej niemoc pewnych organizmów państwowych. Zakończenie tzw. zimnej wojny wcale nie przyczyniło się zatem do stabilizacji systemu globalnego, a tylko przyniosło nowe dlań wyzwania. Wyzwania te odnoszą się w dużej mierze do państw rozwiniętych.

Autorzy przypominają, że załamanie się państw lub ich słabość spowodowały w latach 90-tych XX wieku katastrofy humanitarne wielkich rozmiarów (np. w Bośni, Kosowie, Kambodży, Timorze Wschodnim, Haiti), zaś nowym zagrożeniem stał się terror islamskich ekstremistów oraz możliwy dostęp terrorystów do broni masowego rażenia. Zapewne zagrożenia tego typu zostałyby poważnie zminimalizowane lub wręcz zażegnane, gdyby powiódł się ogólnoświatowy proces demokratyzacji krajów rozwijających się. Nie przebiega on jednak gładko. R. Potocki i M. Kocoń uznają za aksjomat to, iż nie sposób tak po prostu wkroczyć militarnie do państwa dysfunkcyjnego i zaprowadzić tam z dnia na dzień demokrację. Mocarstwa czy organizacje międzynarodowe nie mogą zbudować zdrowego środowiska instytucjonalnego tych państw bez pomocy ich elit i społeczeństw, zaś brak silnych oraz kompetentnych instytucji nie sprzyja rozwojowi gospodarczemu. Zwłaszcza bez zapewnienia bezpieczeństwa nie może być mowy o jakimkolwiek rozwoju.

Już choćby po to, by państwa dysfunkcyjne nie stanowiły zagrożenia dla regionalnego i światowego pokoju, trzeba im jednak pomóc w budowie sprawnych instytucji, z czasem doprowadzając do usamodzielnienia się tych państw od pomocy zewnętrznej. Jak piszą autorzy, budowa państwa będzie sukcesem dopiero wtedy, gdy zostanie ukonstytuowany samowystarczalny potencjał państwowy, który przetrwa wycofanie zagranicznego doradztwa i logistycznego wsparcia. Jednak konia z rzędem temu, kto opracuje uniwersalny mechanizm uzdrawiania i usamodzielniania państwa w stanie upadku bez konieczności długofalowego weń inwestowania.

Marcin Florian Gawrycki na początku swego eseju pt. „Czy Kolumbia to państwo w stanie upadku?” zwraca uwagę na oczywistą – choć zapomnianą przez wielu – prawdę, iż państwa zagrożone upadkiem istniały zawsze. Autor studium uważa jednak, iż dopiero po zakończeniu zimnej wojny zjawisko państwa w stanie upadku nabrało bardzo

istotnego znaczenia dla stosunków międzynarodowych. Genezy rewitalizacji oraz dzisiejszej skali omawianego fenomenu można szukać w fakcie, iż w trakcie procesu dekolonizacji nie zostały ukształtowane odpowiednie struktury polityczne, społeczne, ekonomiczne i instytucjonalne nowo rodzących się państw. M.F. Gawrycki przypomina, iż egzystencja wielu państw postkolonialnych przez dziesiątki lat zależna była od interwencji i (lub) pomocy supermocarstw. Upadek świata dwubiegunowego musiał więc oznaczać zarazem upadek części słabych państw.

Autora ciekawi przy tym sama istota upadku czy też upadania państwa i zespół cech, które taki stan określają. Szukając odpowiedzi na te kwestie, M.F. Gawrycki analizuje problemy wewnętrzne współczesnej Kolumbii i zastanawia się, czy kraj ten posiada cechy państwa w stanie upadku. Kolumbia jest jednak krajem, którego nie sposób scharakteryzować w sposób prosty i jednoznaczny. Analiza przypadku Kolumbii skłania autora do wniosku, iż państwo to jest zarazem silne i słabe. Z jednej strony, Kolumbia to kraj o uznanych tradycjach demokratycznych i silnej pozycji na arenie międzynarodowej, z drugiej zaś strony to państwo, w którym mamy do czynienia z postępującą degradacją społeczną i gospodarczą znacznych obszarów, których mieszkańcy nie mogą liczyć na rząd w tak podstawowych kwestiach jak na przykład zapewnienie bezpieczeństwa. Już choćby ten fakt usprawiedliwia stwierdzenie, że Kolumbia to kraj, który może być traktowany jako państwo w stanie upadku. M.F. Gawrycki przypomina bowiem, iż określenie jakiegoś państwa takim mianem nie oznacza bynajmniej, iż przestaje ono istnieć, a jedynie wskazuje, że jego władze nie wypełniają swoich podstawowych funkcji.

Takie podejście nie rozwiązuje jednak głównego dylematu, tj. istoty upadku czy też upadania państwa, bowiem różnorodność opinii na temat cech interesującego nas tu procesu oraz wskaźników go określających pozostawia, jak ujmuje to autor, szerokie pole do manipulacji i może budzić poważne kontrowersje. Tym niemniej, jak zauważa M.F. Gawrycki, pozostaje faktem, że Kolumbia jest postrzegana jako państwo słabe i wymieniana przez badaczy problematyki państwowości w grupie tych krajów, które są najbardziej zagrożone upadkiem. I zapewne pozostanie tak aż do czasu, gdy ten karaibski, andyjski i amazoński zarazem kraj będzie targany wewnętrznymi konfliktami, dla których upust stanowi walka zbrojna. Problem jednak w tym, jak uczy nas, na przykład, Gabriel Garcia Márquez, że o wiele łatwiej wojnę zacząć niż ją zakończyć (*Sto lat samotności*, Warszawa 2004, s. 163). Dla tych jednak, którzy odnajdą drogę do zgody czeka wielka nagro-

da, bowiem „minuta pojednania więcej znaczy niż całe życie przyjaźni” (ibidem, s. 261). Dopiero zaś gdy nastąpi pojednanie, będzie można mówić o budowie sprawnego państwa.

* * *

Książka ta stanowi uwieńczenie pierwszej części VIII Konferencji Młodych Badaczy (5–6 grudnia 2005 roku, Pałac Kazimierzowski, Uniwersytet Warszawski), która poświęcona była szeroko pojmowanej problematyce państwa i państwowości. Konferencja została zorganizowana przez Instytut Krajów Rozwijających się UW. Wzięli w niej udział profesorowie, adiunkci i doktoranci z kilkunastu krajowych oraz zagranicznych ośrodków akademickich. Jako osoba odpowiedzialna za przygotowanie zarówno konferencji, jak i tej publikacji, pragnę gorąco podziękować wszystkim, którzy uczestniczyli w procesie rodzenia się i urzeczywistniania idei naszego spotkania, pomagali w prowadzeniu obrad, zabierali głos w dyskusji bądź recenzowali prezentowane tu prace. Dziękuję również władzom Uniwersytetu Warszawskiego, które wsparły ten projekt. Wszystkim wyrażam swą wdzięczność cytując słowa Chinua Achebe: „tak grają bębny, jak człowiek tańczy” (*Świat się rozpada*, Warszawa 1989, s. 153).

CZĘŚĆ PIERWSZA

ISTOTA WSPÓŁCZESNYCH
PROBLEMÓW PAŃSTWA

Jan J. Milewski

DEBATA O PAŃSTWIE W POCZĄTKU XXI WIEKU – REFLEKSJE HISTORYKA

Wstęp

Czy chcemy tego czy też nie, jako mieszkańcy Ziemi musimy żyć w jednym ze 195 państw, na jakie obecnie podzielona jest nasza planeta. O życiu na bezpaństwowym wyspach możemy jedynie czytać w powieściach przygodowych. Jako mieszkańcy państw posiadamy różne statusy prawne: obywateli, legalnych rezydentów, imigrantów z tymczasowymi prawami, gości, uchodźców chroniących się u obcych przed „swoim” państwem. Zależnie od sytuacji, państwo może być naszym obrońcą, nadzieją na poprawę losu, organizatorem rozwoju lub okrutnym ciemnym dziełem. Wiek XX zostawił straszliwe dziedzictwo wojen, wszczynanych przez jedne państwa przeciw innym państwom. A bestialstwa i ludobójstwa, dokonane przez państwo na własnych obywatelach w Związku Sowieckim, Niemczech hitlerowskich i Kambodży, uczyniły bilans działań państwa w XX wieku jeszcze tragiczniejszym.

Ta ogromna rola, twórcza, ale i destrukcyjna, jaką państwa odgrywają w życiu społeczeństw, powoduje, że zawsze państwa pozostawały tematem krytyki, debat, reform i narzekań mieszkańców. Dyskusje o państwie zaczęły się wraz z powstaniem jego pierwowzorów w starożytnym Egipcie, Mezopotamii i Chinach. Toczą się one we wszystkich cywilizacjach, które tworzyły państwa. Wiedza o państwie w myśli politycznej świata islamu, starożytnych i średniowiecznych Indii, Chin i Japonii musi budzić podziw Europejczyka. W cywilizacji europejskiej

fundamenty myśli o państwie zbudowali filozofowie greccy oraz chrześcijaństwo, i już od czasów Platona oraz Arystotelesa myśl ta rozwija się wieloma drogami.

W XXI wieku rola, odpowiedzialność i nadzieje związane z państwem są większe niż w przeszłości. Dotyczy to przede wszystkim regionów najuboższych, zamieszkiwanych przez ponad połowę ludzkości, krajów postkomunistycznych, o czym przekonujemy się codziennie, ale i państw najbogatszych. Stąd też usprawnianie państwa jest jednym z głównych tematów gorących debat, toczonych przez polityków intelektualistów wszystkich regionów, w organizacjach zajmujących się rozwojem: MFW, Banku Światowym, wyspecjalizowanych agendach ONZ (UNDP, FAO, UNESCO, a także WHO, regionalnych komisjach ONZ), OECD, Unii Europejskiej oraz Unii Afrykańskiej, aby wspomnieć tylko najważniejsze z nich.

Obecna debata toczy się, jak od stuleci, wokół zagadnień fundamentalnych: wypracowania takich sposobów działania państwa, aby najlepiej służyło ono aktualnym potrzebom swych mieszkańców i tworzyło podstawy długofalowego rozwoju.

Nasza dyskusja o państwie jest częścią tej wielkiej debaty. W eseju wprowadzającym do zbioru studiów o państwie współczesnym pragnę podzielić się kilkoma refleksjami, dotyczącymi przeobrażeń państwa w długiej perspektywie czasowej. Chciałbym, aby pomogło to w traktowaniu diskutowanych problemów, dziś tak dramatycznych, jako kolejnych faz przeobrażeń państwa. Uwagi te zacząć należy od istotnego zastrzeżenia. Dzieje i przemiany państwa to przedmiot ogromnej literatury historycznej, prawnej, politologicznej i socjologicznej. Nawet wspomnienie, a tym bardziej ustosunkowanie się do najważniejszych trendów i szkół w badaniach różnych aspektów państwa w tym eseju nie jest możliwe. Jak wskazuje tytuł, jest on więc tylko zbiorem refleksji i przypomnień, dotyczących wybranych stron tej rozległej problematyki.

Problemy stojące przed uczestnikami dyskusji o państwie w świecie współczesnym

Warto przypomnieć, że znaczna wiedza o problemach państwa płynie z obserwacji otaczającego świata, a nie tylko z lektury naukowych traktatów. Uwaga ta ściśle odnosi się również do autorów tego zbioru studiów. Zakładam, że większość publikujących tu młodych badaczy urodziła się około 1980 roku. W czasie Waszego życia doszło do prawdziwej erupcji przemian państw na różnych kontynentach, i spiętrze-

nia stojących przed nimi zadań. Skala i gwałtowność potrzeb w tym zakresie nie mają precedensu w dziejach. O niektórych wspominaliśmy wyżej, przypomnijmy inne najważniejsze wydarzenia, jakie w tym zakresie dokonały się w czasie Waszego życia.

Po pierwsze – trwał proces powstawania nowych państw. Jeśli za jego najważniejszy przejaw uznać przyjęcie kraju do ONZ, to liczba członków tej organizacji od 1980 roku wzrosła o 25%. W 1980 roku do ONZ należały 154 państwa, dziś zaś ich liczba wynosi 193. Oznaczało to przyznanie statusu suwerennego państwa 39 krajom. Część z nich uzyskała go w wyniku rozpadu związkowych państw komunistycznych: Jugosławii, Czechosłowacji i ZSRS. To ostatnie, drugie supermocarstwo świata, wydawało się przeciwnikom i zwolennikom być niezniszczalnym. Wizję jego trwałości, zawartą w słowach hymnu, podzielali najwięksi analitycy zachodni: „niezlomny jest Związek Republik Sowieckich, Ruś wielka na setki złączyła go lat (...)”. Inne powstające w tym okresie państwa uzyskiwały niepodległość pokolonialną, a w dwu przypadkach przyjęcie do ONZ potwierdzało jedynie faktyczny status (Korea Północna i Południowa). Ale proces powstawania nowych państw, poprzez odłączanie się regionów od dziś istniejących większych jednostek państwowych, wydaje się być daleki od zakończenia¹.

Ale wydarzeń, związanych ze wstrząsami niektórych państw było za Waszego dotychczasowego życia znacznie więcej. W kilku z nich niemal całkowicie przestały funkcjonować instytucje państwowe (np. w Demokratycznej Republice Konga, Liberii, Somalii), a dla ich określenia utworzono termin państw upadłych (ang. *failed* lub *collapsed state*). W innych państwach, znaczna część terytorium znalazła się poza kontrolą władz centralnych (Afganistan, Sudan, DR Konga, Wybrzeże Kości Słoniowej, Uganda). Z kolei wspomniany już rozpad trzech związkowych państw komunistycznych spowodował powstanie 23 suwerennych państw w Europie i Azji. Co więcej, we wszystkich europejskich byłych krajach komunistycznych upadł polityczny i gospodarczy system komunistyczny. Pociągnęło to za sobą lawinę przeobrażeń w każdym z tych państw: tworzenie nowego systemu prawnego, politycznego, gospodarczego i odpowiedniego przekształcania instytucji państwowych. Przejście 10 krajów tej grupy z sojuszy komunistycznych (UKład Warszawski i RWPG) do zachodnich (NATO i Unia Euro-

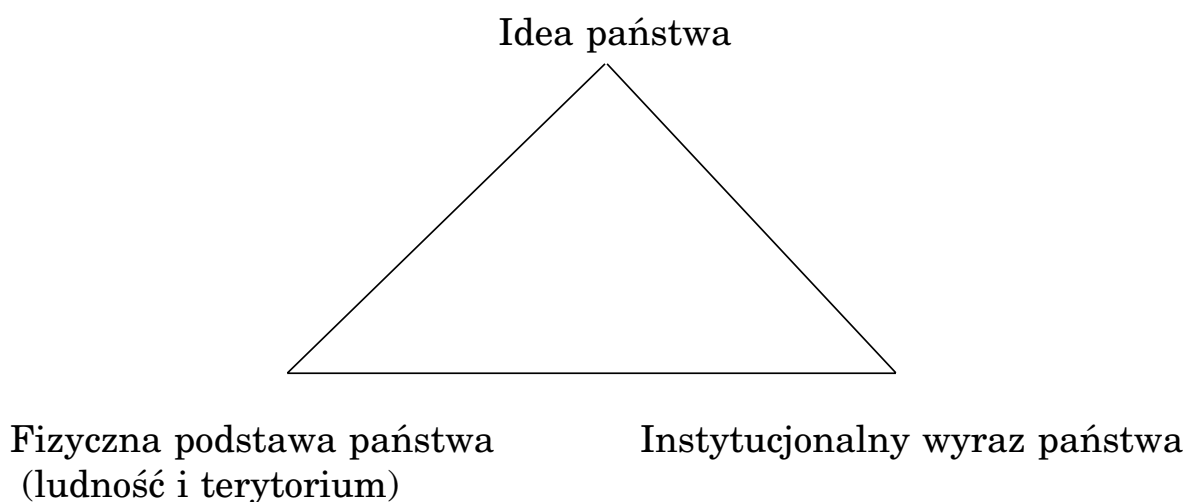
¹ Zob. na przykład K. Trzciniński, *Geneza secesji a perspektywy reintegracji terytorialnej państwa. Przykład Komorów*, „Studia Międzynarodowe” 2004, nr 1–2; idem: *Separatyzm w Kazamansie i jego następstwa*, „Afryka, Azja, Ameryka Łacińska” 2003, nr 80.

pejska) pociągnęło za sobą konieczność dalszych przekształceń dostosowawczych prawa i instytucji państwowych. Te procesy toczą się w dosłownym sensie wokół Was.

Tak więc, młodzi autorzy studiów o państwie mają do swej dyspozycji tak bogatą wiedzę empiryczną o tym, czym w praktyce jest konieczność przebudowy państwa i jego instytucji, jak chyba żadne wcześniejsze pokolenie badaczy. Z bezpośrednich obserwacji i toczących się wokół sporów wiecie najlepiej, jak trudne są wszystkie etapy przeobrażeń, określanym terminem „transformacji ustrojowej”.

Państwo – podstawowe pojęcia i stereotypy

Czas wyjaśnić, co rozumiemy tutaj pod pojęciem państwa? Jak wiadomo, nawet prawo międzynarodowe nie sformułowało jasnej definicji tego zjawiska, choć wskazuje warunki, jakie musi spełniać organizacja polityczna, aby być uznana za państwo. Pojęcie państwa ogarnia byty tak różnorodne pod każdym względem (liczby ludności, wielkości terytorium, stanu gospodarki, struktur ludności i in.), że wymykają się one jednoznacznej definicji. Niemniej w naukach społecznych funkcjonuje wiele określeń zjawiska państwa. Spośród nich za najbardziej użyteczne dla naszych rozważań przyjmuję określenie autorstwa Barry’ego Buzana². Według tego badacza, państwo to suwerenny podmiot polityczny, co silnie Buzan podkreśla, o którego istnieniu i charakterze decydują trzy zespoły czynników, które można przedstawić w formie trójkąta. Jego wierzchołki to symbole:



² B. Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, New York–London 1991, s. 65–66.

Każdy zespół składników ukazał Buzan w całej ich złożoności i różnorodności genezy historycznej. Nie sposób ich tu omówić. Kieruję zatem czytelnika do lektury dzieła Buzana. Są one, podkreśla Buzan, powiązane z sobą nieskończoną ilością więzi. Poznanie ich współzależności jest drogą do zrozumienia zasad funkcjonowania każdego konkretnego państwa, problemów jego wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa.

Sposób, w jaki Buzan analizuje każdy z powyższych zespołów składników, pomaga w zrozumieniu trudności, przed którymi stoją dzisiaj zarówno państwa tzw. Trzeciego Świata, jak i państwa postkomunistyczne. Zacznijmy od pierwszego ze składników, czyli idei państwa. Według Buzana odpowiada ona na zasadnicze pytania: komu, jakiej grupie społecznej, ideologii, jakim celom nadrzędnym służy powołanie i istnienie danego państwa? Historia, jak wiemy, dawała różne odpowiedzi na to pytanie. W początku XXI wieku, zagadnienia te zachowują aktualność w wielu częściach świata.

Przypomnijmy, że niemal wszystkie państwa Afryki działają w granicach (określających ich liczbę, kształt, wielkość, sąsiadów) ustalonych arbitralnie przez mocarstwa kolonialne na konferencji w Berlinie w latach 1884–85. Granice te służyły wyłącznie, co wymaga silnego podkreślenia, ówczesnym interesom kolonizatorów. Ruchy secesjonistyczne w Afryce od 1960 roku używają nieodmiennie argumentu, że obecne granice są sprzeczne z ich interesami i przez nich pojmowaną ideą państwa. Analogiczne argumenty występują w ideologii Basków, Katalończyków, Czeczenów. Listę tę można by kontynuować. Wreszcie, wspomniany wyżej rozpad trzech komunistycznych państw związkowych to jednocześnie przykład załamania się idei państwa. Ideologicznym celem każdego z nich miało być zbudowanie ustroju socjalistycznego, cokolwiek to oznaczało, we własnym kraju. A w przypadku Związku Sowieckiego – socjalizmu na całym świecie.

Drugi składnik państwa według Buzana to jego podstawa fizyczna, czyli ludność, terytorium i zasoby przyrodnicze pozostające w jego dyspozycji. Ten składnik występuje oczywiście w określeniach wszystkich innych autorów, ale Buzan mocno akcentuje dynamikę przemian tegoż.

Wreszcie trzeci składnik państwa według Buzana, to jego instytucje, oparte na idei, zarządzające ludnością i terytorium. Sposób wyróżnienia oraz opisu tego składnika nadaje podejściu Buzana kapitalne znaczenie. Zwróciło ono uwagę badaczy na ten podstawowy, zwłaszcza w „młodych” państwach składnik, który rozmywał się w ogólnych pojęciach administracji, rządu lub systemu władzy. Instytucje państwa wywodzą się z tradycji kultury politycznej, struktury społecznej i systemu politycznego. Pojęciem instytucji objął Buzan całość aparatu

tu władzy i administracji państwa, od najwyższych do najniższych szczebli, łącznie z ciałami ustawodawczymi i sądowniczymi.

Tak pojęte instytucje państwa przesądzają w sposób zasadniczy o tym, jak ono funkcjonuje. Otóż dla Buzana „instytucje państwa” to system czynników, poprzez który realizowane są wszystkie funkcje państwa. Wchodzi w skład całości procedur postępowania i kontroli, jej personel, system polityczny, wreszcie ich rozumienie i akceptacja przez społeczeństwo. W odróżnieniu od wcześniej omawianych składników państwa, sprawność działania jego instytucji w dziedzinie gospodarczej daje się mierzyć tzw. ryzykiem inwestycyjnym oraz czasem, potrzebnym na dokonanie przez odpowiednie organy administracji poszczególnych szczebli czynności dla rodzimych i obcych podmiotów³.

Wreszcie parę słów o stereotypach, pojawiających się w debatach o państwie w początku XXI wieku. Badacze i politycy, rozumujący dawnymi kategoriami, kiedy słyszą o potrzebie doskonalenia instytucji państwa tak, by mogła wzrosnąć jego rola w gospodarce, wyrażają strach przed powrotem etatyzmu. Oczywiście nic bardziej błędnego – dziś chodzi nie o etatyzację gospodarki, a o stworzenie instytucjonalnych warunków do jej rozwoju na zasadach rynkowych. Drugi stereotyp idzie w odwrotnym kierunku – niektórzy ekonomiści zajmujący się zwłaszcza krajami Trzeciego Świata, nadal głoszą stary pogląd, że „rynek” ureguluje wszystkie potrzeby, również w zakresie państwa i jego instytucji. I ten stereotyp odrzucają dziś nawet tak wybitni dawni szefowie Banku Światowego jak laureat Nobla w dziedzinie ekonomii Joseph Stiglitz⁴. Rozwój gospodarczy, wbrew temu stereotypowi, wymaga dziś potężnego wsparcia ze strony właśnie państwa.

Dynamika przemian składników państwa

Jeśli trzymać się będziemy podziału składników państwa, proponowanego przez Barry’ego Buzana, to łatwo zaobserwować, że wszystkie one ulegają dynamicznym przemianom w początku XXI wieku. Przemiany te występują z różnym nasileniem w poszczególnych krajach, co nie pozwala traktować stanu żadnego z istniejących państw jako statycznego.

³ Por. *Doing Business 2005. Usuwanie barier wzrostu*, Bank Światowy, International Financial Corporation, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2005 (jednocześnie wyd. angielskie i polskie).

⁴ J. Stiglitz, *Globalizacja*, Warszawa 2005.

Jeśli chodzi o pierwszy zespół składników – ideę państwa, to mówiliśmy już o kwestionowaniu jej w wielu krajach przez ruchy separatystyczne, nierzadko silnie zdeterminowane i posługujące się regularnymi siłami zbrojnymi i zbrojnym terrorem. Skutki ich działań pokaże przyszłość.

Drugi zespół czynników tworzących państwo – jego fizyczne podstawy (ludność, terytorium i zasoby) podlegają przeobrażeniom daleko bardziej widocznym. Wiele o tym się pisze, przypomnijmy więc tylko najważniejsze kwestie. Wiadomo, że tempo przyrostu ludności w wielu krajach świata, gdzie państwo jest najsłabsze, należy do najwyższych na świecie. W wielu krajach Azji Południowej, według prognoz ONZ, obecna stopa przyrostu w granicach od 1,6% do 1,8% rocznie utrzyma się co najmniej do lat 30-tych XXI wieku. W większości krajów Afryki na południe od Sahary stopa przyrostu wynosi około 2,5%–3,0% rocznie, i zapewne utrzyma się na tym poziomie przez następne dekady, co dać może podwojenie się ludności regionu do około 2050 roku⁵. Niesie to z sobą niewyobrażalne obciążenia dla gospodarek każdego z krajów, gdzie proces ów zachodzi. A piętrzące się problemy gospodarcze i społeczne mogą tylko rozwiązywać instytucje państwa w każdym z tych krajów. Tak więc obok istniejących już trudności, rosną przed nimi zadania, nie mające precedensu w historii.

Na drugim biegunie pod tym względem jest większość krajów Europy. Tutaj stagnacja przyrostu naturalnego ludności, lub jego bezwzględny spadek, niosą inne, choć nie mniej poważne, zagrożenia gospodarcze i społeczne. Opisany wielokrotnie spadek przyrostu naturalnego niesie z sobą ogólny spadek liczby ludności, a zatem i siły roboczej. W połączeniu z jednoczesnym wydłużaniem się długości życia społeczeństw europejskich, następuje proces ich starzenia się, który dodatkowo zwiększa zapotrzebowanie na nową siłę roboczą. Rozwiązaniem, w opinii polityków społecznych, może być tylko import siły roboczej spoza Europy. A to stwarza nowe problemy, wymagające całkowitego przebudowania polityki imigracyjnej, i odpowiadających za nią instytucji państw Europy.

Następny składnik podstawy fizycznej państwa – terytorium kraju i jego zasoby w wielu regionach świata już dawno przestały być czynnikiem „niezmiennym”. Pomijając nawet ewentualne skutki przewidywanego ocieplenia klimatu ziemi i rosnącej emisji dwutlenku węgla,

⁵ Por. S. Łodziński, J.J. Milewski (red.), *Do stołu dla zamożnych. Ruchy migracyjne w Afryce oraz i ich znaczenie dla Polski*, Warszawa 1999.

realne pogarszanie się stanu środowiska w wielu krajach świata staje się zjawiskiem coraz groźniejszym. Wyraża się to m.in. w: zmniejszeniu się powierzchni użytków rolnych na osobę w wielu krajach Południa, pustynnieniu wielu obszarów niedawno jeszcze użytkowanych przez rolników czy wylesianiu. Spadek zasobów wodnych stał się klęską dla wielu obszarów Południa, a przyrost liczby ludności gwałtownie zwiększa potrzeby w tym zakresie.

Z zarysowanych wyżej przemian i tendencji, występujących w fizycznych podstawach państw, czytelnie rysują się wnioski dotyczące instytucji państw dotkniętych tymi zjawiskami. Zarówno gigantyczne problemy, które niesie z sobą przyrost lub spadek liczby ludności, jak pogarszanie się stanu środowiska przyrodniczego i kurczenie dostępnych zasobów, mogą rozwiązywać tylko instytucje państwa. A to wymaga w krajach Trzeciego Świata nie tyle reformowania już istniejących instytucji, ale przeprowadzenia ich zasadniczej przebudowy.

Przemiany państwa a rozwój gospodarczy – doświadczenie historyczne

Trudno w tym miejscu uniknąć pytania odwołującego się do historii rozwoju gospodarczego. W jakiej mianowicie mierze doświadczenia krajów dziś najbardziej rozwiniętych mogą być przydatne dla rozwiązywania problemów państwa w krajach najuboższych? Czy muszą one powtórzyć żmudną i trudną drogę przeobrażania instytucji państwa, w szerokim zakresie tego pojęcia, aby przyspieszyć swój rozwój gospodarczy? Czy ścisła korelacja usprawniania instytucji państwa i rozwoju gospodarczego, będąca podstawą zachodniego rozwoju (w tym japońskiego i „tygrysów” azjatyckich), jest niezbędnym warunkiem rozwoju regionów najuboższych i krajów postkomunistycznej „transformacji”? Na pytania te udzielane są różne odpowiedzi.

Ale doświadczenie historyczne krajów dziś najbardziej rozwiniętych przynosi tu wnioski jednoznaczne. Wraz z ogólnym rozwojem społeczeństwa, wynika z doświadczenia Zachodu, państwo podlega nieustannym przeobrażeniom. Upraszczając ten niezmiernie skomplikowany proces można powiedzieć, że między rozwojem gospodarczym i społecznym a rozwojem państwa, jako jednego z czynników rozwoju gospodarczego, istnieje ścisła zależność. Stała się ona szczególnie widoczna w dziejach Europy od XV wieku. Przyspieszenie rozwoju gospodarczego Europy zaczęło wymuszać dostosowywanie państwa do

nowych potrzeb ekonomii. Kiedy proces dostosowawczy nie dotrzymywał kroku przemianom gospodarki, następowała stagnacja lub regres ekonomiczny⁶.

Ostatnia wreszcie refleksja wynikająca z doświadczeń krajów dziś najbogatszych. Nie tylko osiągnięcie wysokiego poziomu rozwoju gospodarczego wymaga stałego doskonalenia sprawności instytucji państwa. To samo potrzebne jest dla utrzymania osiągniętego poziomu rozwoju. Im wyższy poziom rozwoju społecznego i gospodarczego, tym bardziej potrzebny jest udział instytucji państwa w sprawnym funkcjonowaniu gospodarki, choć funkcje poszczególnych instytucji, a nawet same instytucje, ulegają stałym przeobrażeniom. Stąd mówimy o trwałej korelacji rozwoju instytucji państwa i gospodarki wysoko rozwiniętej, stanowiącej podstawę jej dalszego wzrostu w długiej perspektywie historycznej. Zasadę tę ujął dobitnie przed 230 laty Adam Smith, a cytat poniższy zyskał wielką popularność w raportach o reformach państwa: Do rozwoju gospodarczego „(...) mało co więcej potrzeba jak pokoju, niskich podatków, znośnej administracji i sprawiedliwości, a cała reszta pójdzie sama naturalnym biegiem rzeczy”⁷. I ponownie wracamy do wcześniej wyrażonego poglądu – trwałość wymienionych przez Adama Smitha czynników zapewnić mogą jedynie instytucje państwa, a więc w szerszym ujęciu państwo.

Prorozwojowe reformy państwa okazały się w Europie, a potem krajach wywodzących się z cywilizacji europejskiej, niezbędnym narzędziem rozwoju gospodarczego. Prawidłowość ta wystąpiła od XVII wieku w Europie północno-zachodniej, w Stanach Zjednoczonych od ich powstania (w stosunku do „państwa kolonialnego”), w Japonii od Rewolucji Meiji, i we wszystkich kolejnych krajach, które zdołały przyspieszyć swój rozwój i wejść na drogę uprzemysłowienia. Podzielam więc pogląd tych autorów, którzy traktują usprawnianie instytucji państwa za niezbędny warunek przyspieszenia rozwoju gospodarczego.

Zasada ta została przyjęta w Polsce i wielu krajach postkomunistycznych w latach 1989–1990. Żyjemy w kraju, w którym znaczna część opinii społecznej uznała konieczność radykalnej przebudowy instytucji państwa i ich podstaw prawnych. Od 1990 roku dokonywane są fundamentalne zmiany we wszystkich, bez wyjątku, instytucjach państwa. To samo dzieje się w kilku sąsiednich krajach postkomuni-

⁶ Por. J.J. Milewski, *Dlaczego Europa?* w: M. Koźmiński (red.), *Cywilizacja europejska. Wykłady i eseje*, Warszawa 2004, s. 133–186.

⁷ A. Smith, za: W. Kula, *Historia, rozwój, zacofanie*, Warszawa 1983, s. 261 przypis 63.

stycznych. Znamy więc z własnego doświadczenia ból, rozterki, dramaty, bariery i opór wobec wprowadzania reform, warunkujących w ostatecznym efekcie wzrost sprawności instytucji państwa i rozwój gospodarczy.

Wiemy jednocześnie, że w kilkudziesięciu najbiedniejszych krajach świata brak jest analogicznej świadomości i woli politycznej, aby wykorzystać tę lekcję historii rozwoju gospodarczego. Programy instytucji ONZ, Banku Światowego i MFW, oparte na tym dziedzictwie, przynoszą pozytywne zmiany, tam gdzie udaje się je z trudnościami wprowadzać. W krajach, w których okazuje się to niemożliwe, lekcja historii gospodarczej pozostaje pustym sloganem.

Nie przez przypadek skupiłem moje uwagi na roli instytucji państwa w rozwoju gospodarczym. Rozwój gospodarczy i wysoki poziom dobrobytu nie jest oczywiście panaceum na wszystkie bolączki jednostki i społeczeństwa. Ale w początku XXI wieku pokonanie głodu, nędzy, marginalizacji i braku szans dla ponad połowy ludzkości jest zasadniczym problemem świata. Nie widać możliwości sukcesów w tej walce bez powstania w krajach dotkniętych tymi plagami instytucji państwa, zdolnych do pełnienia swych funkcji.

Czynniki destrukcji instytucji państwa

Instytucje państwa, jak wszystkie inne jego składniki, podlegają przemianom w procesie historycznym. Jak przypomnieliśmy wcześniej, wysoko rozwinięte kraje kręgu cywilizacji europejskiej zdołały osiągnąć od XV wieku prorozwojowy kierunek przemian i reformowania swych instytucji, nie bez wstrząsów, rewolucji i oporu społecznego i politycznego. Podobną tendencję osiągnęła Japonia od czasów rewolucji Meiji, a „azjatyckie tygrysy” w drugiej połowie XX wieku.

Warto jednak pamiętać o innej stronie doświadczenia historii dawniejszej i najnowszej. Otóż instytucje państwa szczególnie podatne są na osłabienie, degenerację i destrukcję. Wynika to z ich umiejscowienia w strukturze organizacji społeczeństwa. Dwa ich aspekty czynią je specjalnie wrażliwymi. Po pierwsze – instytucje państwa stanowią mechanizm władzy w społeczeństwie, co czyni je przedmiotem zacieklej rywalizacji w walce o tę władzę. Kto kontroluje instytucje, rządzi krajem. Drugi aspekt wynika z powyższego – instytucje państwa są dysponentem znacznej części dochodu narodowego: budżetu państwa, jego zasobów mineralnych (koncesje), kontroli handlu zagranicznego (licencje, zezwolenia), wreszcie dopływu inwestycji zagranicznych (kontrakty rządowe, udostępnianie terenów, udzielanie zezwoleń).

Często jest to jedyna część produktu krajowego, która daje się przekształcić w środki finansowe. Im kraj uboższy i gospodarka mniej rozwinięta, tym zdobycie kontroli nad instytucjami państwa jest większą pokusą dla grup politycznych.

Wnikliwy analityk sceny afrykańskiej Gavin Williams słusznie zauważył, jeśli chodzi o Afrykę na południe od Sahary (z wyłączeniem RPA), że „(...) klasa polityczna, bez względu na to czy rządzi czy jest w opozycji, skupia swą uwagę przede wszystkim na zdobyciu lub utrzymaniu władzy oraz urzędu politycznego wraz z płynącymi z niego korzyściami, mobilizując do tego poparcie ze strony ugrupowań etnicznych lub regionalnych, bez tworzenia trwałych koalicji. Takie podejście rzadko pozwala na podjęcie spraw publicznych. Strategie gospodarcze, ogólnie rzecz biorąc, były kierowane z zewnątrz. Nowe rządy dziedziczą instytucje i problemy poprzednich i zwykle powtarzają praktyki swych poprzedników”⁸. Ale na tym nie kończą się możliwości osłabienia instytucji państwa.

Przykład krajów Afryki jest tu szczególnie pouczający⁹. Instytucje państwa niemal natychmiast po 1960 roku, tzw. roku niepodległości, stały się przedmiotem zacieklej walki nowych elit politycznych. Z analogicznych powodów instytucje państwa znalazły się w sferze zainteresowania zagranicznych rządów i korporacji transnarodowych, szukających przywilejów gospodarczych. Za te przywileje były one gotowe słono płacić, i raczej mają intelektualiści afrykańscy twierdząc, że korupcja nie jest wynalazkiem afrykańskim.

Ale to jeszcze nie koniec zagrożeń dla instytucji państwa na tym kontynencie. W wielu krajach Afryki wkrótce po uzyskaniu niepodległości rozpoczęto etatyzację gospodarki. Upaństwowienie nielicznych firm prywatnych i zasobów, a przede wszystkim gwałtowny rozrost administracji uczynił państwo największym pracodawcą. Instytucje państwa poddawane były ogromnej presji szukających zatrudnienia, co szybko doprowadziło do niezwyklej rozbudowy administracji i instytucji państwowych. Kryterium zatrudnienia stały się związki osobiste z grupami rządzącymi a nie kompetencje, które szybko zostały wyparte przez klasyczne mechanizmy klientelizmu. W tych warunkach instytucje państwa łatwo traciły zdolność do wykonywania swych podstawowych funkcji.

Kolejnym krokiem w tym kierunku było w Afryce i Ameryce Łacińskiej załamanie się cywilnych systemów politycznych, począwszy od

⁸ *Africa South of the Sahara 2004*, London 2004, s. 9.

⁹ J.J. Milewski, W. Lizak, *Afryka*, w: *Rocznik Strategiczny 2004/05*, Warszawa 2005.

lat 60-tych XX wieku. Obalały je grupy wojskowych, przejmując tym samym kontrolę nad instytucjami państwa. Skalę zjawiska w Afryce ukazuje fakt, że w latach 1960–1999 dokonano tam ponad 90 (!) udanych zamachów stanu. Wiele z nich polegało na przejmowaniu władzy przez kolejne grupy wojskowe od swych poprzedników w mundurach. Z punktu widzenia losów instytucji państwa i społeczeństw państwowych, rządy wojskowe w Afryce i Ameryce Łacińskiej okazywały się katastrofą, mimo że jej rozmiary były inne w każdym przypadku. Ale ogólnie można powiedzieć, że wojskowi władcy nie posiadali ani zrozumienia dla roli instytucji, ani kwalifikacji do kierowania nimi. Instytucje państwa stały się narzędziami dyktatur, i stopniowo traciły możliwości wykonywania nawet podstawowych funkcji.

Wojskowe zamachy stanu były dokonywane zawsze pod tymi samymi hasłami: usunięcia skorumpowanej i niekompetentnej ekipy, przywrócenia porządku i prawa, wprowadzenia państwa na drogę rozwoju. Technika zamachów była podobna, pojawiły się nawet „podręczniki”, uczące jak dokonać zamachu stanu w Afryce. Ponieważ ekipy sprawujące władzę rzadko miały szerokie zaplecze polityczne, zamachy kierowane były głównie przeciw grupie rządzącej i jej najbliższemu otoczeniu. Dzieje polityczne niepodległych państw Afryki w tym czasie nieraz przywołują pamięć dramatów Szekspira. Zabicie władcy/dyktatora i jego współpracowników otwierało drogę do objęcia władzy. W „udanych” zamachach 19 szefów państw (cywilnych i wojskowych) zostało zamordowanych, 8 poddano egzekucji, 15 zmarło w trakcie sprawowania urzędu. Tę tragiczną statystykę można by kontynuować bez końca.

Dla naszych rozważań szczególnie istotny jest wpływ rządów wojskowych na funkcjonowanie instytucji państwa. Następujące po sobie zamachy utrwały rządy wojskowe na bardzo długie okresy w wielu państwach. I tak w okresie do 1965 roku wojsko rządziło w około 10% ówczesnych niepodległych państw, w latach 1966–1971 już w 23% do 36%, w latach 1972–1984 już w 40% do 49%, a w latach 1985–1989 w 53% do 57% liczby niepodległych państw¹⁰. W wielu krajach rządy wojskowe trwały przez połowę, a nawet trzy czwarte okresu niepodległego bytu, doprowadzając do faktycznego zniszczenia wielu instytucji państwa.

Najbardziej widocznym powodem destrukcji instytucji państwa stały się, zwłaszcza w krajach Afryki na południe od Sahary, wojny domowe. Ich ofiarami padła ponad połowa państw kontynentu. Ich geneza, przebieg i skutki są przedmiotem obszernej literatury naukowej,

¹⁰ I.L. Griffiths, *The Atlas of African Affairs*, London 1993, s. 216.

w tym w języku polskim¹¹. Dlatego ograniczymy się tutaj do ogólnej charakterystyki wpływu, jaki miały one na losy i funkcjonowanie instytucji państwa.

W badaniach prowadzonych przez największe ośrodki badań współczesnych konfliktów – SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) i IISS (International Institute of Strategic Studies) w Londynie, rozróżnia się dwa główne przedmioty konfliktu w wojnach domowych. Pierwszym jest władza w państwie, drugim kontrola nad jego częścią, mogąca prowadzić do secesji. Ale to nie jedyne zagrożenie dla instytucji państwa.

W większości krajów gdzie doszło do wojny domowej, istnieją siły zainteresowane w utrzymywaniu stanu anarchii. Ich niepohamowane dążenie do bogactw lub władzy zostałoby zahamowane przez państwo, posiadające zdolność do wprowadzania prawa, gromadzenia dochodów i egzekwowania prawa. Siły te stawiają największy opór próbom odbudowy państwa i jego instytucji w tzw. „upadłych” państwach, jak DR Kongo, Liberia, Somalia, Wybrzeże Kości Słoniowej. Powstałym tam samopodtrzymującym się gospodarkom „sprywatyzowanej wojny” i zbrojnej przemocy, opartym na rabunku prowadzonym przez zbrojne bandy, handlu narkotykami, praniu pieniędzy i wydobywaniu surowców mineralnych, może przeciwstawić się tylko państwo poprzez swe instytucje. A te znajdują się w stanie rozpadu¹².

W Afryce Subsaharyjskiej pogorszenie się skuteczności działania instytucji państwa jest, wskutek połączenia tych czynników, najgroźniejsze. Do wspomnianych czynników dochodzi zmniejszanie lub zawieszanie płac urzędników państwowych, rosnąca zależność od pomocy zagranicznej i opieranie polityki kadrowej na tworzeniu klienteli. Opublikowany w 1997 roku raport, zlecony przez grupę afrykańskich ministrów finansów, przedstawił opinię, że większość krajów Afryki Subsaharyjskiej i ich instytucje państwa, miały wówczas mniejszą zdolność działania niż w chwili uzyskania niepodległości w początku lat 60-tych XX wieku. W rezultacie, wiele spośród nich znajduje się w kolejnej pułapce błędnego koła, w której pogarszają się możliwości działania państwa, za czym idzie spadek zaufania do niego obywateli¹³. Wyjątki, jak na przykład Botswana, budzą jednak nadzieję na możliwość poprawy sytuacji.

¹¹ J.J. Milewski, W. Lizak (red.), *Stosunki międzynarodowe w Afryce*, Warszawa, 2002; P. Boniface, *Atlas wojen XX wieku. Prawdziwe zagrożenia trzeciego tysiąclecia*, Warszawa 2000; B. Bruneteau, *Wiek ludobójstwa*, Warszawa 2005; J. Zajadło, *Dylematy humanitarnej interwencji*, Gdańsk 2005.

¹² *World Development Report 1997*, World Bank, Washington 1997, s. 159.

¹³ *Ibidem*, s. 162.

W poszukiwaniu dróg naprawy – reform instytucji państwa

Przedstawione tutaj refleksje stanowią jedynie pewne wprowadzenie do dyskusji, i przypomnienie wybranych problemów debat, toczonych w międzynarodowych ośrodkach i organizacjach, zajmujących się problemami rozwoju Trzeciego Świata i krajów postkomunistycznych. W obu tych obszarach słabość instytucji państwa stanowi barierę rozwoju gospodarczego, choć słabość ta ma różne wymiary. Stąd kwestia reform instytucji państwa w tych krajach jest nie tylko przedmiotem rozważań i studiów, ale konkretnych działań. Od kilkunastu lat ich wprowadzanie jest coraz surowiej stawiane jako warunek udzielania pomocy na rzecz rozwoju przez Bank Światowy, MFW, OECD, Unię Europejską, a także agendy ONZ (jak UNDP)¹⁴.

W zakończeniu tych rozważań warto przypomnieć kilka prostych prawd. Po pierwsze, całe doświadczenie historyczne potwierdza jednoznacznie, że sprawność instytucji państwa jest warunkiem koniecznym, choć oczywiście niewystarczającym, dla osiągnięcia nowoczesnego rozwoju gospodarczego. Poglądy zakładające, że rozwój można osiągnąć „inną drogą”, w oparciu o „rodzime systemy” zarządzania, „tradycyjne systemy”, jakkolwiek brzmią przekonująco, nie znajdują potwierdzenia w rzeczywistości. Po drugie, nawet najbardziej nowoczesne i sprawne systemy instytucji państwa podlegać muszą stałej weryfikacji i doskonaleniu. Wynika to z postępu technologii, który wymaga stale nowych rozwiązań prawnych i instytucji ekonomicznych. Kraje, które w ciągu XIX i XX wieku zatrzymywały swój proces reformowania instytucji państwa, pozostawały nieuchronnie w tyle za liderami postępu gospodarczego. Po trzecie, proces reformowania instytucji państwa jest niesłychanie kosztowny, o czym często się zapomina. Wymaga on przebudowy systemu prawnego, stworzenia systemów komunikacji i kontroli wewnątrz i między instytucjami, całej infrastruktury administracyjnej. Największym jednak składnikiem kosztów tych reform jest wykształcenie kadr wszystkich szczebli: kompetentnych, zaangażowanych, o wysokim poziomie moralnym. Te kadry trzeba nie tylko wykształcić, ale znaleźć środki na wyposażenie ich warsztatów pracy (łącznie, komputery, środki transportu i in.) oraz płac na odpowiednim poziomie. Po czwarte, doświadczenie historyczne wskazuje jasno, że proces reformowania instytucji państwa jest za-

¹⁴ Wśród ogromnej literatury zob. zwłaszcza: *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, World Bank, Washington 2002, Part III: Government; *Entering the 21st Century*, World Bank, Washington 2000, Chapter 5.

wsze trudny nie tylko w kategoriach ekonomicznych, ale także społecznych i politycznych. Oznacza on bowiem odsunięcie od władzy wpływowych, acz niekompetentnych grup. Niesie on z sobą nowe wymagania wobec znacznej części społeczeństwa, których wartość i długofalowe korzyści są często niezrozumiałe. Łączą się z nim podejrzenia, że władze chcą nałożyć na społeczeństwo nowe ciężary. Stąd opór przeciw reformom instytucji państwowych był zjawiskiem powszechnym, dobrze znanym w dziejach wszystkich najbardziej rozwiniętych dziś krajów świata.

Choć ten wprowadzający esej dotyczy państwa, a więc organizacji politycznej, nie mówiliśmy tu o politycznych aspektach jego stanu i przemian. Zagadnienia te podejmowane są w wielu następnych studiach. Warto wszakże przypomnieć jeszcze jedną oczywistą prawdę, że najdoskonalsze nawet reformy instytucji państwa wymagają oparcia w demokratycznym systemie politycznym i gospodarce rynkowej. Tylko wówczas instytucje państwa mogą podlegać skutecznej kontroli społecznej, zapewniającej ich sprawność i udoskonalanie. Stąd współzależność trzech procesów: demokratyzacji systemu politycznego państwa, wprowadzania gospodarki rynkowej wraz z jej wszystkimi instytucjami ekonomicznymi, oraz usprawnianie instytucji państwa są integralnymi składnikami rozwoju gospodarczego społeczeństwa.

Na zakończenie tych refleksji warto przypomnieć, że świadomość roli, jaką instytucje państwa odgrywają w nowoczesnym rozwoju gospodarczym, i wynikająca stąd potrzeba ich reformowania, jest wśród grup rządzących współczesnego świata rozłożona skrajnie nierówno. Stosunek do wprowadzania reform instytucji jest ogromnie zróżnicowany – od traktowania reform jako niezbędnej części działania, do zupełnego odrzucania ich idei. Dla klasy politycznej krajów wysoko rozwiniętych potrzeba stałych reform jest oczywista, jako warunek postępu, mimo że wszystkie kolejne korekty i reformy wzbudzają gorące, a nieraz burzliwe debaty i protesty. W byłych krajach komunistycznych i czołowych krajach „reformatorskich” Trzeciego Świata potrzeba wprowadzania reform jest akceptowana przez znaczną część klasy politycznej. Ale realizacja reform w poszczególnych krajach napotyka na niezliczone opory i protesty, a procesy doskonalenia instytucji posuwają się bardzo nierówno, z przerwami i załamaniem w licznych przypadkach. W wielu krajach Trzeciego Świata, a zwłaszcza w tych najuboższych, najbardziej potrzebujących sprawnych instytucji państwa, procesy ich doskonalenia posuwają się najwolniej. Opór społeczny, interesy polityczne rządzących zbiegają się z brakiem środków i świadomości w tym zakresie.

Bardzo popularny obecnie historyk gospodarczy i polityczny, Niall Ferguson, napisał, że to, co dla nas obecnie jest przyszłością, niedługo stanie się przeszłością, a obecna przeszłość jeszcze niedawno była przyszłością. Ta głęboka obserwacja odnosi się i do przedstawionych tutaj refleksji. Młodzi Czytelnicy tego tekstu będą mogli zarysowane tu reformy, dziś stanowiące wyzwania przyszłości, analizować za kilkadziesiąt lat jako przeszłość. Zachęcam, aby śledząc te procesy zadawali Oni sobie dwa pytania: po pierwsze, jakie inne czynniki, poza instytucjami państwa, będą mogły zapewnić warunki do długofalowego rozwoju: wewnętrznego spokoju, porządku prawnego i gospodarczego, ochrony rodzimego przedsiębiorcy, kontroli ogniw administracji, kształcenia kadr, stabilizacji waluty i innych składników postępu? Po drugie, jakie skutki przyniosły niepowodzenia reform instytucji w krajach, gdzie próby te nie powiodły się?