

Państwo jako instytucja i rzeczywistość społeczna

DOI: 10.35757/CIV.2007.10.08

Wprowadzenie

Czy redefinicja pojęcia państwa jest konieczna? Na tak sformułowany temat debaty „Civitas”¹ odpowiedź jest prosta: nie. Pojęcie to nie wymaga ponownego zdefiniowania, bo gdyby pojawiły się okoliczności, które istotnie zmieniałyby państwo, jakim je znamy, lub tylko mu zagrażały, to znalazłoby to wyraz w języku. Pójdźmy za językiem: nadal używamy terminu „państwo” bez nowych przymiotników (na przykład „państwo polskie”, „państwo francuskie”). Wszystkie funkcjonujące określenia państwa odwołują się do od dawna znanych przymiotników: państwo *westfalskie*, *prawa*, *liberalne*, *demokratyczne* czy *socjalne*. Nie odczuwamy potrzeby dodania nowych przymiotników czy wprowadzenia neologizmów. Gdyby ktoś się posługiwał zwrotami *postnowoczesne państwo francuskie*, *neopaństwo francuskie* czy *postpaństwo francuskie* jako samo przez się zrozumiałymi, to spoglądano by na niego ze zdziwieniem lub usłyszałyby zarzut, że nie wiadomo, o co chodzi. Kiedy natomiast słyszymy w debacie zwroty „postmodernizm”, „neokonserwatyzm”, „neoliberalizm”, to na ogół wiemy, o co chodzi i tylko w specjalnych sytuacjach domagamy się wyjaśnień.

Dlaczego pojęcie „państwo” obywają się bez nowych dookreśleń czy neologizmów? Ponieważ opisuje trwalsze struktury, które zro-

Tadeusz Szawiel – socjolog, doktor, pracuje w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, jest prezesem Instytutu Badań nad Podstawami Demokracji.

¹ Debata „Civitas” *Czy redefinicja pojęcia państwa jest konieczna?* odbyła się 17 czerwca 2006 roku.

dziły się wraz z nowoczesnością i trwają nadal. Nowoczesne państwo, dla którego symbolicznymi faktami są Konstytucja Stanów Zjednoczonych z 1787 roku i rewolucja francuska z 1789 roku, to państwo narodowe, o określonej terytorialnie suwerenności. Nowoczesne państwo określają instytucje obywatelstwa, reprezentacji (przedstawicielstwa) oraz reguły podejmowania wiążących decyzji. Wreszcie spełnia ono definicyjny warunek Maxa Webera: „państwem nazywamy instytucję (*Anstaltsbetrieb*) polityczną prowadzącą ciągłą działalność, jeśli i o ile jej sztab administracyjny skutecznie rości sobie prawo do monopolu prawomocnego fizycznego przymusu w celu urzeczywistnienia jej porządków”².

Od kiedy mówimy o państwie nowoczesnym, to określają je następujące podstawowe parametry. Przede wszystkim jest to państwo narodowe, które w pewnym sensie stwarza naród. Więż narodowa jest najsilniejszą więzią tworzącą wspólnotę polityczną. Wraz z nią pojawia się tożsamość narodowa, poczucie przynależności, identyfikowania się. Od połowy XIX wieku naród i więź narodowa są czymś oczywistym, ale nie trzeba idealizować tych procesów. Współczesne państwo oraz więź narodowa powstawały poprzez pot i łzy. Wprowadzenie standardu językowego w formie urzędowego języka oznaczało wyeliminowanie języków i dialektów lokalnych poprzez wprowadzenie obowiązku powszechnego i ustandaryzowanego kształcenia na poziomie podstawowym. Wzmacniał to powszechny pobór do wojska i podatki.

Po drugie, jest to państwo demokratyzujące się. Przez cały XIX wiek poszerzał się *demos*, coraz to nowe grupy zyskiwały pełnię praw politycznych, przede wszystkim wyborczych. W starych demokracjach proces ten zakończył się dopiero w połowie XX wieku (uzyskanie praw wyborczych przez kobiety we Francji i Szwajcarii). Niektórzy autorzy zwracają uwagę na pewnego rodzaju ewolucję koncepcji równości³. Równość wobec prawa, co dokumentuje hi-

² M. Weber: *Gospodarka i społeczeństwo*, przekład D. Lachowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 40.

³ Por. np. Ph.C. Schmitter: *How to Democratize the European Union... and Why Bother?*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham 2000.

istoria XVIII wieku, równy udział w życiu politycznym (prawa wyborcze) – wiek XIX, równe szanse partycypacji i rzeczywisty udział na pewnym poziomie w dobrach ekonomicznych i kulturalnych (na przykład państwo opieki socjalnej – *welfare state*) to wiek XX, natomiast przełom XX i XXI wieku charakteryzuje się postulatami rozszerzenia równości wobec praw, tak aby wszyscy byli traktowani jako równi pod wszelkimi względami.

Po trzecie, jest to państwo, które w coraz większym zakresie przejmuje na siebie obowiązki socjalne, począwszy od reform Bismarcka pod koniec XIX wieku aż po *welfare state* drugiej połowy XX wieku.

Po czwarte, jest to państwo, pod którego adresem zgłaszane są coraz większe oczekiwania i które niestrudzenie stymulowało takie oczekiwania, obiecując coraz więcej swoim obywatelom, najczęściej ponad możliwości ich spełnienia (*government overload*). Rezultatem był datujący się od końca lat sześćdziesiątych XX wieku spadek zaufania do instytucji publicznych.

Po piąte, jest to państwo, w którym wyraźnie wyodrębniają się systemy funkcjonalne, przede wszystkim gospodarka oparta na pieniądzu i administracja oparta na władzy. Jest to państwo, w którym sfera spontanicznej regulacji (*Lebenswelt*) w coraz większym stopniu ulega wypłukiwaniu oraz ograniczaniu na rzecz regulacji administracyjnych i prawnych.

Państwo demokratyczne

Będzie tu mowa nie o każdym rodzaju państwa, ale o państwie liberalnej demokracji. By uniknąć nieporozumień: demokracja jest tu rozumiana w sensie proceduralnym, wedle klasycznej definicji Josepha Schumpetera, rozwiniętej przez Roberta Dahla⁴.

⁴ R.A. Dahl: *Polyarchy. Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven – London 1971, s. 3.

Przymiotnik „liberalna”⁵ odnosi się natomiast do trzech warunków, które dodatkowo musi spełnić demokracja proceduralna: (a) nie ma w niej obszarów wyłączonych spod demokratycznego władania i kontroli (takich jak na przykład wojsko); (b) występuje horyzontalna kontrola jednych urzędów przez drugie; (c) obecny jest bardzo szeroki zakres gwarancji pluralizmu politycznego i społecznego, wolności jednostek i grup oraz mniejszości kulturalnych, religijnych, etnicznych i innych.

Jakkolwiek jesteśmy przyzwyczajeni do wiązania demokratycznego typu ustroju z państwem, to jednak demokracja (jako rodzaj ustroju politycznego) nie pokrywa się zakresowo z państwem. Możliwe są niepaństwowe formy demokracji (na poziomie ponadpaństwowym). Formułowane są argumenty na rzecz ewolucji Unii Europejskiej w kierunku niepaństwowej formy demokracji⁶. Zatem demokracja nie ogranicza się do oznaczenia ustroju politycznego państwa.

Państwo trwa, ponieważ nadal określają je podstawowe struktury nowoczesności: demokracja i wartości wpisane na sztandarach Rewolucji Francuskiej – wolność, równość, braterstwo. Adam Przeworski zauważył, że podstawowe instytucje demokracji przedstawicielskiej zostały wymyślone mniej więcej do połowy XIX wieku⁷. A więc przez półtora wieku nie wymyślono żadnej nowej instytucji! Przeworski nie podaje dokładnie, jakie instytucje miał na myśli, ale trzeba mu przyznać, iż rzeczywiście od tego czasu nie pojawiła się żadna instytucja kluczowa dla ustroju demokratycznego. Natomiast na obrzeżach pojawiały się nowe instytucje, takie jak rzecznicy praw pewnego typu lub pewnych grup społecznych

⁵ L. Diamond: *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1999, s. 10–11.

⁶ Por. M.F. Plattner: *Competing Goals, Conflicting Perspectives*, „Journal of Democracy” 2003, t. 14, nr 4, s. 42–56; Ph.C. Schmitter: *How to Democratize...*

⁷ Z wyjątkiem nigdy nie wprowadzonych w życie gwarancji współzarządzania przez robotników w Konstytucji Weimarskiej, wynalazek proporcjonalnej reprezentacji w latach sześćdziesiątych XIX wieku był ostatnią poważną (*major*) innowacją instytucjonalną. Wszystkie demokracje, które powstawały od końca XVIII wieku, włącznie z powstałymi w ostatnich latach, łączą na różne sposoby i często w zróżnicowanym stopniu, już istniejące instytucje. B. Manin, A. Przeworski, S.C. Stokes: *Elections and Representation*, w: *idem* (red.): *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 51.

(najwcześniej rzecznicy praw obywatelskich) oraz tak zwane organizacje pozarządowe (*non-governmental organizations* – NGOs). Te ostatnie są instytucjami rzeczywiście nowymi, bo sytuują się poza bezpośrednim zasięgiem instytucji państwowych, poza pragmatyką urzędniczą, a w coraz większym stopniu spełniają rolę egzekutywy organów państwa. Mówi się o sektorze *non-profit* jako o „odrębnym typie instytucjonalnym realizującym zadania publiczne kontraktowane przez państwo”⁸. Dzieje się tak po części ze względu na finansowanie, w coraz większym stopniu, organizacji pozarządowych ze środków publicznych. W starych demokracjach z dotacji publicznych pochodzi przeciętnie nieco ponad 60 procent ogółu środków organizacji pozarządowych, w Polsce 10–15 procent. Nie należy przy tym utożsamiać organizacji pozarządowych (NGOs, trzeci sektor) ze społeczeństwem obywatelskim jako takim. Organizacje pozarządowe stanowią jedynie pewien – w istocie wąski i bardzo szczególny – segment społeczeństwa obywatelskiego, znacząco różny od klasycznych dobrowolnych organizacji⁹.

W dającej się przewidzieć przyszłości państwa liberalnych demokracji nadal będą demokratyczne mimo nieustannie obecnego w debatach wątku „kryzysu demokracji”. Nie ma tu możliwości szerszej krytyki dyskursu „kryzysu demokracji”, ale warto na krótko odwołać się do historii, by pokazać, w jakim stopniu ogólne diagnozy stanu i perspektyw demokracji były w przeszłości uzależnione od czynników sytuacyjnych. Powrót do historii może być pomocny w uchronieniu się od presji tych czynników.

Po II wojnie światowej temat „kryzysu demokracji” okazał się szczególnie żywy w latach siedemdziesiątych, a ówczesne kłopoty i wyzwania, przed którymi stanęły demokracje Zachodu, skłaniały do alarmistycznych i pesymistycznych diagnoz.

⁸ E. Leś, S. Nałęcz: *Potencjał ekonomiczny i społeczny sektora non-profit w Polsce. Wybrane wyniki badań międzynarodowych sektora non-profit*, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.): *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2002, s. 30.

⁹ Piszę o tym w: T. Szawiel: *Spółeczeństwo obywatelskie i kapitał społeczny w Polsce na przełomie wieków (1995–2001)*, w: A. Miszalska, A. Piotrowski (red.): *Obszary ładu i anomii. Konsekwencje i kierunki polskich przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006, s. 80–81.

Oddajmy na chwilę głos znanemu autorowi: „W ostatnich latach wnikliwi obserwatorzy na wszystkich tych trzech kontynentach dostrzegli mroczną przyszłość demokratycznej formy rządów. Przed odejściem ze stanowiska Willy Brandt – jak donoszono – wyraził przekonanie, że «Europa Zachodnia ma przed sobą tylko 20 lub 30 lat demokracji; po tym okresie ześliznie się ona bezwładnie w otaczające ją morze dyktatury i nie ma wielkiej w tym różnicy, czy dyktat będzie pochodził z jakiegoś politbiura, czy od jakiejś junty». Jeśli Wielka Brytania pozostanie nadal niezdolna do rozwiązania pozornie nierozwiązalnych problemów inflacji z perspektywą depresji – jak zauważył pewien wyższy funkcjonariusz brytyjski – to «demokracja parlamentarna zostanie w ostatecznym rezultacie zastąpiona przez dyktaturę». «Japońska demokracja załamie się – ostrzegął Takeo Miki pierwszego dnia po objęciu urzędu – jeśli nie zostaną przeprowadzone zasadnicze reformy i nie zostanie przywrócone zaufanie narodu do polityki». Obraz, jaki znajduje odbicie w tych i innych oświadczeniach, wyraża dezintegrację porządku społecznego, załamanie się dyscypliny społecznej, bezsilność przywódców i alienację obywateli”. Następnie autor stwierdza, że jeszcze bardziej niepokojący jest „[...] zakres, w jakim okazuje się, iż proces przemysłów musi obejmować nie tylko te znane dziedziny praktycznej polityki rządowej, lecz również podstawowe ramy instytucjonalne, poprzez które rządy funkcjonują. I to właśnie, co dziś podaje się w wątpliwość, to [...] także instytucje polityczne odziedziczone z przeszłości”¹⁰.

Autorem cytowanych fragmentów jest politolog Samuel P. Huntington. Ponad trzydzieści lat temu Huntington przytoczył głośną opinię polityka, którego trudno posądzać o krótkowzroczność, powstałą na fali ówczesnego pesymizmu i stanowiącą równocześnie jego najlepszy wyraz: „Demokracji w Europie Zachodniej pozostało co najwyżej 20 lub 30 lat”¹¹. Minęło ponad trzydzieści lat od chwi-

¹⁰ M.J. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki: *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. The New York University Press, New York 1975, s. 2 (31 maja 1975 roku przyjęto pełny projekt raportu na sesji Komisji Trójstronnej w Kioto, której przewodniczył Zbigniew Brzeziński).

¹¹ Wypowiedź Willy’ego Brandta przytoczył „The Economist”, 23 marca 1974, s. 12.

li, kiedy Willy Brandt ogłaszał swoją przepowiednię. W Europie już od dawna nie ma żadnego politbiura, o juntach nie pamięta nawet średnie pokolenie, a demokracja, chciałoby się powiedzieć, ma się dobrze, choć nie wszyscy by się z tym zgodzili.

Po dwudziestu pięciu latach od opublikowania raportu *Kryzys demokracji* Huntington stwierdził, że „być może najbardziej godne odnotowania jest to, że niezależnie od tego, czy demokracja była, czy nie była w kryzysie w krajach trilateralnych¹², w połowie lat siedemdziesiątych, to wielu dobrze zorientowanych ludzi uważało, że jest”¹³. Po czym wymienił cały szereg zjawisk, które skłaniały wówczas do takiego sądu. Ale wydawcy książki, będącej w zamysle próbą diagnozy stanu demokracji dwadzieścia pięć lat później, piszą, że wcześniejszy alarm dotyczący kryzysu demokracji, na który odpowiedzią był raport Michela Croziera, Samuela P. Huntingтона i Joji Watanuki, „obecnie wydaje się przesadny”.

Nie chodzi o to, że ówczesni autorzy popełnili błąd diagnozy. Wręcz przeciwnie, w swoich analizach zwracali uwagę na rzeczywiste zjawiska. Co ciekawe, a dziś wręcz szokujące, Huntington niebezpieczeństw dla demokracji upatrywał we wzroście aktywności obywatelskiej na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, mającej osłabiać instytucje demokracji amerykańskiej. Błąd – czy, jak chcą niektórzy, przesada – polegał na nietrafnej ocenie wagi tych zjawisk dla demokracji w krajach trilateralnych i poddaniu się, nie dość krytycznie, duchowi pewnego momentu czasowego¹⁴. Autorzy trzech książek¹⁵, usiłujący na podstawie bogatego materiału empirycznego odpowiedzieć na pytanie o źródła

¹² Będących przedmiotem analizy Komisji Trójstronnej (Trilateral Commission): państwa Ameryki Północnej, Europy Zachodniej i Japonia.

¹³ S.J. Pharr, R.D. Putnam (red.): *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, Princeton 2000, s. XXIII.

¹⁴ Zdarza się to intelektualistom dość często. Ciekawe, że na konferencji w Kioto (maj 1975 roku) Huntingtona krytykowali – trafnie, moim zdaniem – biznesmeni amerykańscy. To oni wskazywali, że w zjawiskach z przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych znalazły wyraz cechy mające głębokie korzenie w tradycji amerykańskiej. Z ich punktu widzenia nie było to nic nowego, a zatem nic szczególnie groźnego dla amerykańskiej republiki.

¹⁵ H.D. Klingemann, D. Fuchs (red.): *Citizens and the State*, University Press, Oxford 1995; P. Norris (red.): *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, Oxford 1999; S.J. Pharr, R.D. Putnam (red.): *Disaffected...*

niezadowolenia obywateli ze współczesnych demokracji, jak ognia wystrzegają się zwrotu „kryzys demokracji”. I mają po temu mocne powody. Jedną z konkluzji, podzielaną przez autorów wszystkich tych książek, jest stwierdzenie, że „nie znaleźliśmy dowodów na zmniejszanie się przywiązania do zasad rządu demokratycznego lub demokratycznej władzy w naszych krajach. Wręcz przeciwnie, jeżeli już coś miało miejsce, to wzrost przywiązania do demokracji *per se* w ciągu ostatniego półwiecza”¹⁶. Przywiązanie do demokratycznych wartości jest na przełomie wieków w krajach liberalnych demokracji większe niż kiedykolwiek. Wydaje się, że dziś żaden polityk pokroju Willy’ego Brandta nie zaryzykowałby twierdzenia, iż „przed upływem najbliższych trzydziestu lat zachodnie demokracje pogrążą się w morzu fundamentalistycznych (lub, jak kto woli, autorytarno-prawicowych) reżimów, a czy to będzie taka, czy inna teokracja, to nie będzie miało znaczenia”. Hipoteza o fundamentalnej zmianie stosunku obywateli do państw liberalnych demokracji nie znalazła potwierdzenia w danych, a to oznacza, że taka zmiana nie nastąpiła. Niezależnie od rozczarowania możliwościami demokratycznej partycypacji, rezultatami polityki w ich krajach lub działaniami aktorów politycznych, niezadowolenie nie uogólniło się na stosunek do demokracji. Nie ma też podstaw, by uważać, że demokracje zachodnie nie będą w stanie sprostać nowym wyzwaniom, w obliczu których stoją.

Zmiany

Jednak zmiany zachodzą – wewnętrzne i zewnętrzne. Te wewnętrzne nie zagrażają państwu jako systemowi instytucji, ale osłabiają jego fundamenty społeczne i kulturowe. Państwo staje się coraz większe i silniejsze. Procesy dostosowawcze odbywają się przez rozrost jego instytucji. Państwo zwiększa swe zadania, dostosowu-

¹⁶ S.J. Pharr, R.D. Putnam (red.): *Disaffected...*, s. 7.

jąc się do oczekiwań, ale także je stymulując. Wzrasta liczebność administracji państwowej, rośnie też i utrzymuje się na wysokim poziomie udział wydatków publicznych w PKB (w Polsce około 46 procent)¹⁷. Wraz z tym wzrasta bezpośrednia i pośrednia władza administracji¹⁸, a od niej zależy, co się dzieje w innych systemach społecznych (edukacja, służba zdrowia, systemy emerytalno-rentowe). Ma to konsekwencje, które mogą się nie podobać (jak rozmiar władzy urzędu i rosnąca atrakcyjność władzy poprzez urząd publiczny). Sprawia to, że preferowanym typem zmiany społecznej (reformy) jest zmiana poprzez władzę administracyjną, która staje się techniczna, celowo-racjonalna, a cele często wyznaczają wąskie grupy wsparte zapleczem eksperckim, kosztem innych modeli zmiany, takich jak mobilizowanie opinii publicznej i budowanie woli politycznej. Pojawia się takie zjawisko jak interes własny administracji, niekontrolowany przez agendy politycznej mobilizacji i reprezentacji (partie polityczne, parlament, rząd).

Równocześnie mamy do czynienia z osłabieniem jednostki i dobrowolnych stowarzyszeń. Państwo pochłania zasoby, dusi indywidualia i grupy, osłabia zakorzenienie jednostki, tkankę obyczajów oraz lokalnych kultur, osłabia życie (*Lebenswelt*).

Zmieniają się też warunki zewnętrzne. Jednak – wbrew temu, co często się głosi – nie mają one znaczącego wpływu na państwa. Nie ma takiego procesu jak „zmierzch państwa narodowego” i w dającej się przewidzieć przyszłości nie grozi nam taki zmierzch¹⁹. Globalizacja nie ma aż takich skutków dla suwerenności państw, jak to sugerują medialne debaty. Procesy globalizacji gospodarczej, ułatwień komunikacyjnych czy nowe globalne media (Internet) stanowią raczej nowe narzędzia i stwarzają szanse do wykorzystania przez państwa, niż wymuszają ograniczenia suwerenności

¹⁷ W państwach OECD średni udział wydatków publicznych w PKB wynosił w latach sześćdziesiątych 30,0 procent, w siedemdziesiątych – 37,5 procent, w osiemdziesiątych – 44,5 procent, a w dziewięćdziesiątych – 46,3 procent (<http://www.nbportal.pl/pl/np/bloki/gospodarka/wzrostaredystrybucja>).

¹⁸ Jako jeden z pierwszych zwrócił na to uwagę Max Weber w analizach biurokracji.

¹⁹ Por. przegląd argumentów w: E. Wnuk-Lipiński: *Świat międzyepoki*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Instytut Studiów Politycznych PAN, Kraków – Warszawa 2004, s. 159–180.

bądź wyjmowanie spod ich kontroli ważnych funkcji czy obszarów. Jako przykłady takiego ograniczania suwerenności podaje się ponadnarodowe korporacje i przepływy kapitału (tu szczególnie spektakularny jest kapitał spekulacyjny). Państwa zachowały jednak wystarczające instrumenty kontroli ponadnarodowych korporacji, a możliwości wpływu tych korporacji na gospodarkę i politykę wynikają raczej ze słabości w wykorzystaniu stojących do dyspozycji państw instrumentów, takich jak regulowanie lobbingu czy wypracowanie skutecznej polityki gospodarczej. Kontrola przepływu kapitału czy ponadnarodowych korporacji jest raczej kwestią polityczną (decyzji politycznych i woli politycznej) niż problemem strukturalnym i instytucjonalnym państwa. W końcu siła grup interesu nie jest dowodem jakiejś immanentnej niemożności państwa, ale problemem polityki konkretnego rządu w ramach państwa. Potęga związków zawodowych w Wielkiej Brytanii pod koniec lat siedemdziesiątych nie świadczyła o jakichś nieprzewidywalnych ograniczeniach możliwości demokratycznego państwa. Zmiana polityki przez rząd Margaret Thatcher na początku lat osiemdziesiątych w krótkim czasie ograniczyła potęgę związków. Natomiast uleganie znaczącym grupom interesów, jak rolnikom we Francji czy górnikom w Polsce, jest rezultatem wyborów politycznych i wynikającej z nich polityki społecznej, a nie jakichś istotnych ograniczeń instytucjonalnych demokratycznego państwa narodowego.

Nie zmieniają też zasadniczo sytuacji państw narodowych organizacje ponadnarodowe. Państwa nie wyzbywają się na ich rzecz swoich kompetencji, lecz je delegują. Teoretycznie mogą zawsze się z tego wycofać. Poza tym państwa rezygnują z bezpośredniej kontroli, kiedy im się to opłaca w długim okresie. Jednak z ważnych prerogatyw – takich jak polityka podatkowa, polityka społeczna czy środki przemocy – nie rezygnują. Unia Europejska jest organizacją opartą na traktatach międzyrządowych i jakkolwiek można się spierać o instytucjonalną „naturę” Unii, to wśród politologów panuje zgoda, że Unia nie jest państwem w żadnym znanym

nam znaczeniu pojęcia i jest mało prawdopodobne, by ewoluowała w kierunku jakiegokolwiek postaci państwa federalnego. Nie dlatego, że nie chcą tego elity polityczne (bo jakaś część pewnie by chciała), ale dlatego, że działają tu siły przekraczające możliwości politycznego planowania i mobilizacji, takie jak historia i kultura. Przedsmak tego typu ograniczeń dają niedawne referenda konstytucyjne we Francji i Holandii.

Organizacje ponadpaństwowe są raczej organizacjami regulującymi (jak Światowa Organizacja Handlu) niż władczymi. Podobnie – ani Organizacja Narodów Zjednoczonych, ani Komisja Europejska nie są w gruncie rzeczy instytucjami władczymi, lecz regulującymi. Przywołują państwa do porządku w sytuacji, gdy one same (suwerennie) zgodziły się na to. Jako przykład mogą posłużyć działania Komisji w sytuacji przekraczania progów deficytów budżetowych przez kraje członkowskie. Ewentualna akceptacja sankcji nie jest przejawem ograniczenia suwerenności, ale kalkulacji kosztów. Teoretycznie każdy kraj może wystąpić z Unii. Państwa zachowują suwerenność w sprawie podstawowej decyzji: opłaca się podporządkować (i ponieść koszty) czy też wyjść z Unii (i też ponieść koszty, tyle że inne i znacznie większe).

Podstawowe wartości nowoczesności

Drugą podstawą nowoczesnego państwa demokratycznego są wartości, ale rozumiane nie jako przekonania jednostki, lecz jako zasady organizujące instytucje będące fundamentem państwa demokratycznego. Te wartości określił projekt nowoczesności. Wypada zatem zacząć od pytania: kiedy nastąpiła nowoczesność i kiedy się skończy? Szczególnie trafna w tym kontekście wydaje się argumentacja amerykańskiego politologa Herberta Kitschelta. Przekonuje on, że nie przekroczyliśmy horyzontu nowoczesności, której symboliczne narodziny przypadają na rok 1789, ponieważ nadal uniwersum możliwych programów politycznych dobrze od-

daje hasło Rewolucji Francuskiej „wolność, równość, braterstwo”²⁰. Zdaniem Kitschelta nie wykroczyliśmy poza horyzont tych trzech wartości, ponieważ instytucje, które je ucieleśniają, są nadal podstawowymi instytucjami liberalnych demokracji. Kitschelt krótko i sugestywnie pokazuje, w jaki sposób te trzy wartości są przekładane na praktykę społeczną przez trzy instytucje.

Wolność przekłada i instytucjonalizuje *rynek*, oparty na wolnej i dobrowolnej wymianie między jednostkami²¹. Równość – to *kollektywne organizacje* (państwo) z jakiegoś rodzaju centralnym mechanizmem alokacji (na przykład zasadą większości) jako źródłem decyzji obowiązujących wszystkich członków danej organizacji. Wolność i równość tworzą jeden wymiar o dwóch biegunach. Pierwszym biegunem tego wymiaru jest instytucja centralnej alokacji zasobów i odpowiadająca jej polityka socjalistyczna, drugim – spontaniczna alokacja zasobów (rynek) oraz odpowiadająca jej polityka kapitalistyczna. Osobny wymiar tworzy braterstwo, które urzeczywistniają *wspólnoty oparte na bezpośrednich kontaktach*. Kitschelt wyróżnia dwa główne typy wspólnot: na jednym biegunie – wspólnotę, którą nazywa libertariańską, opartą na dobrowolnym i równym uczestnictwie wszystkich, na drugim biegunie – wspólnotę paternalistyczną, opartą na hierarchii i przymusowym członkostwie, w której jednostki nie mają równych praw. Oba wymiary – wolności i równości oraz braterstwa – których nie da się zredukować do siebie, tworzą do dziś dwuwymiarową przestrzeń możliwych problemów i dylematów oraz praktyk poli-

²⁰ H. Kitschelt: *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 1994, s. 9–12.

²¹ Juan J. Linz i Alfred Stepan zwracają uwagę, że istnieje logiczny związek między demokracją a rynkiem. Rynek jest warunkiem koniecznym tej formy ustrojowej: „[...] nie przedstawiono nigdy żadnych dowodów wskazujących, żeby kiedykolwiek istniała społeczność polityczna [*polity*] spełniająca kryteria naszej definicji skonsolidowanej demokracji w gospodarce nakazowej [*command economy*]. [...] Czy istnieje jakieś teoretyczne wyjaśnienie tego bezwyjątkowego empirycznego faktu? Uważamy, że tak. W płaszczyźnie teoretycznej zakładamy, że jakiś istotny stopień autonomii rynku i zróżnicowanie form własności w gospodarce są warunkiem koniecznym, by wytworzyć niezależne i witalne społeczeństwo obywatelskie będące w stanie wnieść swój wkład w demokrację”, w: J.J. Linz, A. Stepan: *Problems of Democratic Transitions and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore – London 1996, s. 11.

tycznych. Nie potrafimy bowiem odpowiedzieć na pytania o kształt porządku społecznego, podstawowych instytucji państwa, typów więzi społecznych i kultury, w których nie miałyby zastosowania pojęcia równości, wolności i braterstwa (solidarności). Nadal są one horyzontem wszelkiego możliwego w tej sferze namysłu.

Tak długo, jak długo będzie obecna ta dwuwymiarowa przestrzeń, będą również obecne problemy i dylematy, przed którymi stoją liberalne demokracje. Nie zniknie pytanie, w jakim stopniu to rynek ma regulować rozdział społecznie cenionych dóbr, a w jakim organizacje centralne (państwo i jego agendy). Podobnie nie zniknie pytanie o kształt wspólnoty: zastanej – opartej na podporządkowaniu, kontroli, jakiejś hierarchii, czy też dobrowolnej – opartej na równych prawach. Dylematy te nie ograniczają się do pytań typu „mniej czy więcej?”, są to również pytania typu „jak?”. Nie tylko „więcej rynku czy państwa?”, ale też „jakiego państwa, jakiego rynku i jakiej wspólnoty?”. Są to właśnie pytania o wolność, równość i braterstwo.

W przypadku równości państwo ze swoimi mechanizmami redystrybucji nie tylko stoi przed pytaniem o skalę (na przykład odsetek dochodu narodowego, który jest w dyspozycji agend publicznych wszystkich szczebli) oraz o kierunek redystrybucji, ale także o definiowanie i w jeszcze większym stopniu *uznawanie* nowych nierówności. Nierówności nie są czymś, co po prostu *się widzi*. Widzi się je w zależności od wartości i interesów. Na przykład zwraca się uwagę, że w rozwiniętych liberalnych demokracjach pojawia się nowy konflikt: między pokoleniem rencistów i emerytów, których odsetek rośnie wraz ze wzrostem przeciętnego trwania życia (a w związku z tym zwiększają się koszty systemów opieki społecznej i ubezpieczeń społecznych) a pokoleniem ludzi młodych (14–24 lata). Zabezpieczenie społeczne emerytów i rencistów zazwyczaj odbywa się kosztem wydatków na kształcenie i rozwój młodzieży, zwłaszcza tam (na przykład w Europie), gdzie szkolnictwo wyższe jest finansowane niemal wyłącznie przez państwo.

W przypadku równości praw przedmiotem debaty publicznej i sporów politycznych jest ostatnio prawo do swobody ekspresji w przestrzeni publicznej dla gejów i lesbijek, a następnie równość w dostępie do małżeństwa oraz do wychowywania dzieci. Czy jest to kwestia kulturowa, czy nie? Co tu jest obyczajem, który może się zmienić, a co czymś więcej? Czy odmowa praw politycznych (wyborczych) kobietom, dostępu do wpływu na władzę w XIX wieku, jest analogiczna do odmowy gejom i lesbijkom zawierania małżeństw w wieku XXI? Czy ówczesne sufrażystki można uznać za lesbijki XIX wieku, czy też są to sytuacje nieporównywalne?

Czy istnieje jakaś granica równych praw dla wszystkich pod wszelkimi względami? W wielu krajach dzieci uzyskały prawo do skarżenia rodziców przed sądem. Państwo w coraz większym stopniu reguluje stosunki nie tylko między małżonkami, ale także między rodzicami i dziećmi. Gdzie przebiega granica oddzielająca ochronę praw i interesów dziecka od realizacji partykularnych interesów państwa związanych z wartościami i przekonaniem, których mogą nie podzielać nie tylko konkretni rodzice, ale także znaczne grupy obywateli znajdujących się w sytuacji trwałych mniejszości? Jak wytyczyć granicę rozszerzania praw dziecka: przecież wcale nie jest absurdalne przyznanie dzieciom prawa skarżenia rodziców i domagania się odszkodowania za błędy wychowawcze czy konkretne decyzje rodziców (na przykład przeprowadzkę do innego miasta ze względu na lepsze możliwości zarobkowania, gdzie jednak szkoła i środowisko szkolne są dużo gorsze), jeżeli dziecko potrafi udowodnić przed sądem, że poniosło straty czy niepowodzenia, które nieodwracalnie wpłynęły na jego szanse życiowe oraz na to, kim jest. Problem równych praw i państwa jako agendy obrony praw oraz rzecznika interesów można uogólnić: jakie są granice (lub odwrotnie: obowiązek) prawnej i biurokratycznej ingerencji w sfery ludzkiej i społecznej spontaniczności lub regulacji przez tradycję i obyczaj?

Jeśli chodzi o wolność, to dziś nie chodzi już o pytanie „rynek czy też coś innego?”, jakkolwiek w przeszłości w co najmniej

dwóch krajach rynek doznał znacznego ograniczenia (Wielka Brytania i Szwecja). Istotniejsze staje się pytanie: jaki rynek? Przy czym chodzi nie tyle o pytanie „jak dalece regulowany, kontrolowany?”, ile o to, jak regulowany. Na przykład w dziedzinie ekologii – czy przez nakładanie podatków na produkty „zanieczyszczające środowisko” (benzyna), czy też poprzez wprowadzanie standardów emisji spalin, stopnia czystości rozmaitych procesów itp.

W kwestii braterstwa problemem są przekształcenia sfery obywatelskiego zaangażowania. Czy mamy do czynienia z systematycznym osłabieniem *civic community*, jak twierdzi Robert Putnam, czy też z jej przekształceniami? Czy klasyczne organizacje²² społeczeństwa obywatelskiego będą wysychały, systematycznie wypierane przez sprofesjonalizowane NGOs, stające się w coraz większym stopniu egzekutywami państwa, czy też nowe impulsy zrewitalizują sferę obywatelską, jak to już raz miało miejsce pod koniec XIX wieku? Czy organizacje społeczeństwa obywatelskiego nadal będą w stanie generować kapitał społeczny, czy też jego brak będzie systematycznie kompensowany przez celowo-racjonalne działania NGOs i administracji publicznej? Instytucje ucieleśniające braterstwo mają podstawowe znaczenie dla swobód i wolności politycznych w demokratycznym państwie (zwłaszcza różne postaci samorządu). Warto przywołać w tym miejscu świadectwo Alexisa de Tocqueville’a: „A przecież właśnie w gminie tkwi siła wolnych społeczeństw. Instytucje gminne są dla wolności tym, czym dla nauki są szkoły podstawowe: sprawiają, że wolność staje się dostępna dla ludu, pozwalają mu zasmakować w swobodnym jej praktykowaniu i przyzwyczajają go do posługiwania się nią. Bez pomocy instytucji gminnych naród może stworzyć sobie wolny rząd, lecz nie będzie w nim ducha wolności”²³.

²² R. Putnam: *Bowling Alone. Malejący społeczny kapitał Ameryki*, przekład M. Pietrzak-Merta, „Res Publica Nowa” 1996, nr 6 (szczególnie odróżnienie organizacji wtórnych, klasycznych, od organizacji tzw. trzeciego rzędu).

²³ A. de Tocqueville: *O demokracji w Ameryce*, przekład B. Janicka, M. Król, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków – Warszawa 1996, t. 1, s. 62.

Uwagi końcowe

W przedstawionej tu perspektywie przyszłość państwa zależy od dwóch elementów dziedzictwa nowoczesności: demokracji przedstawicielskiej oraz instytucji ucieleśniających i implementujących podstawowe wartości (wolność, równość, braterstwo). Od dalszych losów tych instytucji zależy przyszłość państwa liberalnej demokracji. Czy możliwa jest niepaństwowa forma demokracji, to znaczy demokratycznie zorganizowana społeczność polityczna nie będąca państwem, jakim je znamy? Nie istnieje przekonująca odpowiedź na to pytanie. Przewidywania takie są formułowane w środowisku politologów zajmujących się Unią Europejską, jej przyszłością instytucjonalną i demokratyzacją. W takim ujęciu Unia ewoluowałaby w kierunku nowej formy politycznej. Dwie takie formy doczekały się bardziej wnikliwych analiz: plurilateralne neośredniowieczne imperium (Jan Zielonka²⁴) oraz niepaństwowa demokracja w formie kondominium lub konsorcjum (Philippe Schmitter). Na pewno taka nowa forma nie jest możliwa bez nowych instytucji²⁵. Szkicowe projekty takich instytucji przedstawia Schmitter w sferze obywatelstwa (na przykład uniwersalne obywatelstwo, to jest od momentu urodzenia²⁶), instytucji przedstawicielskich (na przykład specjalny podatek służący finansowaniu instytucji *interest intermediation*) oraz w systemie podejmowania decyzji (na przykład kurialny system podejmowania decyzji²⁷). Członków różnicowałby też zakres akcesji i, konsekwentnie, zakres obowiązków. Jednak, jak dotąd, nowatorskie pomysły idące w kierunku nowych, niepaństwowych form politycznych nie przebijają się poza dyskurs naukowy. Trudno też spe-

²⁴ J. Zielonka: *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007.

²⁵ Pod względem stopnia konkretności propozycji wyróżnia się książka Philippe'a Schmittera *How to Democratize the European Union...* (zob. przypis 3). Z niej czerpię przytoczone niżej przykłady.

²⁶ Wówczas prawa wyborcze przysługują od momentu urodzenia. Prawa te wykonywaliby do pewnego momentu rodzice. Ma to interesujące konsekwencje.

²⁷ Członkowie Unii dzielą się na trzy kategorie według wielkości populacji. Decyzja uznawana jest za podjęta, jeżeli uzyska większość w każdej z trzech kurii.

kulować, czy kiedykolwiek się przebiją. Jeszcze trudniej przedstawia się sprawa wolności, równości i braterstwa (ryнку, centralnej (re)dystribucji i form społecznego zorganizowania). Trudno sobie nawet wyobrazić, na czym mogłoby polegać „przekroczenie” tych wartości. Żadna nowa „tabela wartości” nie wyłania się nawet zza najdalszego horyzontu.

Godna uwagi wydaje się tu jeszcze jedna oś wykraczająca poza problematykę demokratycznych instytucji. Prowizorycznie można by zidentyfikować jej bieguny jako „wzmocnienie życia” i „osłabienie życia” oraz, odpowiednio, państwa wzmacniające i osłabiające życie. Ponieważ nie ma tu miejsca na szersze objaśnienia, muszą wystarczyć przykłady. Państwem „wzmocnienia życia” byłyby starożytne Ateny, państwem „osłabienia życia” – Sparta. We współczesnych demokracjach również można wyróżnić te mniej i bardziej dynamiczne, kreatywne, wzorcotwórcze, o większej sile przyciągania i integrowania czy woli przywództwa. Ateny zostawiły po sobie dziedzictwo, które określa nas do dziś. Rozumiemy je, bo ono kształtowało nas bez naszej wiedzy, jako w pewnym sensie rozpuszczone w naszej kulturze. Ale też formułujemy pod jego adresem nasze własne pytania, oczekując na nie odpowiedzi. Nowe pytania wywołują nowe odpowiedzi. W ten sposób to dziedzictwo żyje. Jeżeli dziś idziemy do teatru, by obejrzeć inscenizację *Antygony*, to nie dlatego, że tak trzeba, ale dlatego, że tragedia Sofoklesa mówi coś o nas samych, bo jest odpowiedzią na nasze pytania. O spuściznie Sparty trudno byłoby coś takiego powiedzieć. Na pewno źródła różnic są złożone. Nie można ich sprowadzać ani do kultury, ani do instytucji. Wydaje się, że kluczowe może być tu pojęcie form życia, takich, które sprzyjają kreowaniu liderów kulturowych, społecznych i politycznych. Forma życia to więcej niż wartości, przekonania czy zachowania. W debatach nad przyszłością Unii Europejskiej czy Stanów Zjednoczonych oś „wzmocnienie – osłabienie życia” i związane z nią problemy od jakiegoś czasu zaczynają być obecne, choć pojęcia, w jakich się wyrażają, są bardzo różne. W każdym razie problem porządku demokratycznego

wzmacniającego życie może się okazać ważny. W gruncie rzeczy był to problem, którego szczególną postać rozważał de Tocqueville w końcowych rozdziałach *O demokracji w Ameryce*, kiedy analizował, jak „demokratyczny układ społeczny szczególnie ułatwia powstanie despotyzmu” oraz gdy roztaczał swoją wizję: „[...] widzę nieprzebrane rzesze identycznych i równych ludzi, nieustannie kręcących się w kółko w poszukiwaniu małych i pospolitych wzruszeń, którymi zaspokajają potrzeby swego ducha. [...] Ponad wszystkimi panuje na wyżynach potężna i opiekuńcza władza, która sama chce zaspokoić ludzkie potrzeby i czuwać nad losem obywateli. Ta władza jest absolutna, drobiazgowa, pedantyczna, przewidująca i łagodna. [...] W ten sposób wolną wolę ludzką czyni z każdym dniem bardziej nieużyteczną i sprawia, że przestaje się ona objawiać. Ogranicza jej teren działania, stopniowo pozabawiając człowieka nawet samego siebie”²⁸. Choć we współczesnych liberalnych demokracjach można rozpoznać elementy wizji de Tocqueville’a, to jednak zdołały one ochronić ducha wolności i kreatywności dzięki systemowi instytucji, które on sam starał się opisać. Podobnie – liberalne demokracje na początku XXI wieku wciąż szukają nowych i rewitalizują stare wehikuly amplifikacji życia.

²⁸ A. de Tocqueville: *O demokracji...*, t. 2, s. 329.