

PAŃSTWO WOBEC GLOBALIZACJI

Wprowadzenie

Pod koniec lat sześćdziesiątych XX wieku Charles Kindleberg (1969, 207) stwierdził, że „państwo narodowe w sensie jednostki ekonomicznej jest w zasadzie skończone”. To przekonanie trwa do dziś, a najbardziej znane argumenty potwierdzające tę tezę przedstawił w latach dziewięćdziesiątych XX wieku F. Fukujama (2000) w swoim „Końcu historii”. W roli egzekutora państwa najczęściej przedstawiana jest globalizacja, która jako jeden z ogólnoswiatowych megatrendów prze nieustannie do przodu niszcząc to, co staje jej na przeszkodzie. Współcześnie poglądy F. Fukujamy nie są już tak bezkrytycznie przyjmowane, ale nadal twierdzenia o zbliżającym się końcu państwa są często powtarzane.

Po ponad czterdziestu latach od wygłoszenia przez Ch. Kindleberga tezy o końcu państwa narodowego nie widać powszechnego odwrotu od idei państwowości. Co prawda obserwuje się zjawiska upadku państw, w których struktury administracji państwowej są przejmowane przez struktury klanowe czy plemienne, ale powstałe w ten sposób nowe instytucje (niekoniecznie formalne) nadal mają sporo cech administracji państwowej. Zauważa się również różnego rodzaju inicjatywy mające na celu tworzenie rozwiązań quasi państwowych, ale wykraczających poza dotychczasowe pojęcie narodu i bardzo luźno powiązanych z systemem gospodarczym. Do takich propozycji zaliczyć można wizje państwa bez terytorium (opartego m.in. na powiązaniach internetowych), czy też państwa zajmującego quasi terytorium, np. platformę wiertniczą, z którą obywatele są tylko formalnie powiązani. Niektóre z tych rozwiązań próbuje się wdrożyć, inne mają tylko teoretyczny charakter.

Obserwacje wskazują również na rozwój różnego rodzaju ideologii pro-państwowych, głównie populistycznych, ale również nacjonalistycznych. W literaturze pojawiają się głosy o konieczności budowy nowych struktur instytucjonalnych dostosowanych do globalizacji, np. w formie rządu światowego (Szymański, 2011), lub też bardziej sfederalizowanej współpracy obszarów integracyjnych. Rozwój prawa międzynarodowego wskazuje, że pierwsze kroki w tym zakresie zostały już uczynione.

Powyższe, pobieżne przedstawienie obserwacji pokazuje, że współcześnie narasta polaryzacja poglądów w zakresie przyszłości państwa. Z jednej strony wskazuje się jego zbędność lub niemożność skutecznego działania, a z drugiej rosnącą potrzebę społeczną do rozwiązywania przez państwo licznych problemów.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie możliwości funkcjonowania państwa w dobie globalizacji i ograniczonych możliwości realizacji suwerennej polityki państwowej.

W literaturze bardzo często zwraca się uwagę, że relacja pomiędzy państwem a globalizacją ma charakter przeciwny, tj. uważa się, że globalizacja jest podstawowym czynnikiem ograniczającym zdolność państwa do realizacji swoich celów.

Globalizacja

Globalizacja jest tematem często poruszonym w literaturze, co powoduje, że w niniejszym rozdziale ta problematyka została jedynie zaznaczona. Jej ogólna charakterystyka jest jednak potrzebna, aby pokazać punkt widzenia autora niniejszego tekstu.

Na wstępie chciałbym zaznaczyć, że poprzez globalizację rozumiem szereg współzależności pojawiających się w świecie, tj. nie tylko powiązania na płaszczyźnie gospodarczej, ale również na innych, np. w sferze kultury czy też techniki. Jest to rzadziej zauważane, ale ma równie istotne znaczenie dla tworzenia wspólnej przestrzeni. **Bez globalnych powiązań kulturowych, umożliwiających wspólne porozumienie, powiązania gospodarcze również byłyby utrudnione i przebiegałyby znacznie wolniej.** W efekcie globalizację rozumiem jako powstawanie nieformalnych i formalnych powiązań w świecie. Istotną cechą charakterystyczną globalizacji jest, że wspomniane powiązania w przeważającej mierze mają charakter oddolny, oczekiwany przez społeczeństwa, a działania instytucjonalne są zazwyczaj formą realizacji zidentyfikowanych potrzeb społecznych.

Efektom takich powiązań jest powstanie i rozpowszechnienie pewnych kanonów kulturowych, które są zrozumiałe na całym świecie. Za przykład mogą posłużyć zarówno utwory muzyczne, filmy, czy dzieła literatury, jak i żywność czy nazwy nowoczesnych urządzeń technicznych, np. elementów komputerowych. Pod wpływem globalizacji zmieniają się nie tylko nasze postawy gospodarcze, zarówno z punktu widzenia konsumenta, jak i producenta, ale również język i sposób zachowania. Często takie procesy są nazywane *makdonaldyzacją* kultury. Charakter tych zmian jest zazwyczaj powierzchowny i często nie dotyka mentalności danego społeczeństwa, co powoduje pewną specyficzną mieszkankę zachowań łączących cechy globalne (uniwersalne) z typowymi dla danej kultury, narodu lub regionu świata.

Niezależnie od znaczenia kulturowych aspektów globalizacji, nadal rdzeniem powiązań międzynarodowych pozostaje gospodarka, a zwłaszcza handel międzynarodowy i przepływ kapitału, jednakże bez otoczki społecznej współpraca na poziomie globalnym byłaby znacznie trudniejsza.

Globalizacja to zjawisko zbyt złożone, aby można było je w skrócie scharakteryzować i ocenić. Z jednej strony przyczynia się ona do rozwoju gospodarczego,

postępu technicznego, ułatwia podróżowanie oraz transport towarów, a przede wszystkim umożliwia wymianę informacji. W konsekwencji następuje nie tylko globalny rozwój gospodarczy, ale również postęp w zakresie edukacji, nauki, ochrony zdrowia i wielu innych sfer życia. Z drugiej strony globalizacja prowadzi do pogłębienia nierówności zarówno pomiędzy krajami, jak i wewnątrz społeczeństw. Głównym ich przejawem są nierówności gospodarcze. Ponadto ułatwienia w przepływie pieniądza powodują powstawanie coraz większych ilości kapitału spekulacyjnego i szybko przemieszczającego się, co skutkuje narastającym ryzykiem prowadzenia działalności gospodarczej i występowaniem kryzysów finansowych, w następstwie których powstają ruchy społeczne sprzeciwiające się globalizacji.

Jednym z częściej powtarzanych argumentów przeciw globalizacji jest ograniczenie kontroli nad gospodarkami i spadek możliwości kreowania polityk społecznych przez państwa. Zwiększenie płynności przepływu pieniądza i dóbr oraz usług spowodowało, że przedsiębiorstwa, a zwłaszcza korporacje transnarodowe, uzyskały silniejszą pozycję i przewagę nad instytucjami państwa. W praktyce pozycja biznesu jest tak silna, że nie ma na świecie żadnego podmiotu, który mógłby nadzorować i regulować zachodzące procesy. Wiele osób wręcz twierdzi, że w ten sposób globalizacja przyczynia się od utraty suwerenności państwa.

Budowa światowego rządu to najczęściej spotykana propozycja rozwiązania tej sytuacji. Taka instytucja mogłaby, poprzez jednakowe regulacje, ograniczać negatywne efekty globalizacji, jednakże propozycje jej stworzenia wywołują silne obawy znacznej części światowej społeczności, co jest związane z brakiem możliwości sprawowania realnej kontroli nad takim organem władzy.

W efekcie, w powszechnej opinii, z jednej strony mamy problem zmniejszających się możliwości państwa w zakresie realizacji własnej polityki, a z drugiej niemożność stworzenia silnych ponadnarodowych, a wręcz globalnych instytucji, które mogłyby przejąć część uprawnień państwa. To prowadzi do niemożności rozwiązania problemów globalnych, których liczba narasta. Spośród nich, w oparciu o prace Komitetu Prognoz¹ można wyróżnić:

- narastające zróżnicowanie dochodowe (pomiędzy i wewnątrz społeczeństw),
- brak pracy jako źródła dochodu,
- globalny wzrost liczby ludności,
- niszczenie środowiska przyrodniczego, nadmierne wykorzystanie zasobów i brak przeciwdziałania zmianom klimatycznym,
- destrukcję sfery publicznej (włącznie z dobrami publicznymi i wspólnymi),
- rywalizację mocarstw (nie tylko gospodarczą),
- narastanie populizmu,
- zapóźnienie systemu edukacji w stosunku do zmian zachodzących w świecie,
- problem rozwoju megamiast i transportu lotniczego.

¹ Kilka lat temu Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” PAN prowadził wieloletni temat badawczy pt.: „Zagrożenia globalne barierami rozwoju”. Jego efektem było opublikowanie 9 książek i szeregu artykułów naukowych. Przytoczone w tekście zagrożenia są najważniejszymi w opinii autora, jakie zostały zidentyfikowane w ramach wspomnianego projektu.

W tym miejscu warto podkreślić, że powyższe zestawienie zagrożeń globalnych nie wynika z istnienia globalizacji. Wiele wymienionych zagrożeń nawet w skali świata wystąpiłoby niezależnie od globalizacji. Ona mogła jedynie przyspieszyć ich tempo. Natomiast zdecydowanie trzeba podkreślić, że bez globalizacji niemożliwe jest rozwiązanie tych problemów. One dotyczą całego świata i tylko współpraca państw może spowodować ich rozwiązanie. W dalszej części artykułu zostały rozwinięte niektóre wątki dotyczące możliwości państwa do reakcji na wymienione problemy w uwarunkowaniach globalizacji.

Oprócz powstania szeregu problemów globalnych, z których znaczna część jest efektem globalizacji, warto zwrócić uwagę na jeszcze jedno zjawisko powodujące narastającą niechęć w krajach wysoko rozwiniętych. W XX wieku w kulturze zachodniej globalizacja była postrzegana pozytywnie. Wynikało to z dużych korzyści, jakie przynosiła wysoko rozwiniętym społeczeństwom. Pozyskiwanie kolejnych rynków zbytu oraz *outsourcing* niechcianych sektorów produkcji (np. sektorów wysokoemisyjnych) i usług (np. księgowość) powodowały wzrost przychodów i redukcję kosztów.

Jednakże z czasem sytuacja zaczęła się zmieniać. Pogoń za zyskiem spowodowała, że nie tylko sprzedaż, ale i produkcja została przeniesiona, co zaczęło skutkować wzrostem bezrobocia, niezadowoleniem społecznym oraz wahaniem dochodów publicznych w krajach wysoko rozwiniętych i aspirujących do tej grupy. Ponadto rozwój gospodarczy tzw. rynków wschodzących i krajów naśladowujących je spowodował bogacenie się tych społeczeństw i nadrabianie zaległości cywilizacyjnych. Dotyczy ono nie tylko sfery gospodarczej i konsumpcji, ale również kultury. Najbardziej widoczne tego przejawy to rozwój wielkich ośrodków filmowych w Indiach i Chinach. Jednakże nie dotyczy to tylko kultury masowej. Mniej zauważalny jest rozwój edukacji, w tym na poziomie wyższym. Nadal wzorcem i miarą sukcesu jest edukacja na amerykańskich lub europejskich uczelniach, ale warto zwrócić uwagę, że największy indyjski uniwersytet – *Indira Gandhi National Open University* – kształci 4 mln studentów jednocześnie, a najmniejszy z pierwszej dziesiątki indyjskich uniwersytetów ma ponad 150 tys. studentów. Ich siła wpływu na sposób postrzegania świata jest rosnąca.

Kolejnym elementem zmieniającym obraz globalizacji jest rozwój Internetu. To dobro, poprzez rozwój narzędzi społecznościowych spowodowało, że przekaz z różnych stron świata może docierać do szerokiego grona odbiorców, a ludzie o podobnych zainteresowaniach mogą dzielić się wiedzą i doświadczeniem. Ma to zarówno dobre, jak i złe strony. Warto jednak zwrócić uwagę, że podobnie jak w przypadku innych aspektów kultury, przewaga liczebna ludności krajów rozwijających się powoduje powolną dominację tych społeczeństw. Za przykład może posłużyć fenomen piosenki *Gangam Style*, która kilka lat temu stała się najpopularniejszym utworem muzycznym w Internecie, czy też uzyskanie tytułu najpiękniejszego mężczyzny świata przez Koreańczyka. Ten tytuł jest przyznawany od wielu lat przez czasopismo TC Chandler, ale po raz pierwszy zdarzyło

się, że w głosowaniu internetowym przeważały głosy promujące inny kanon piękna, niż zachodnioeuropejski.

Podobne przykłady zmian zachodzących w świecie można mnożyć. Istotne jest, że powodują one poczucie zagrożenia w społeczeństwach wielu krajów cywilizacji zachodniej. Wynika to z utraty poczucia przewodniej roli w świecie. Od czasów Kolumba Europa, a następnie podobne kulturowo Stany Zjednoczone nadawały ton światu². Dotyczyło to sfery gospodarki i kultury. Ład globalny oparty na systemie Narodów Zjednoczonych i prawach człowieka jest również przejawem europocentrycznego myślenia. Obecnie dominacja takiego postrzegania świata powoli przemija, a głosy innych regionów i kultur, pomimo postępującej *makdonaldyzacji* są coraz mocniej słyszane.

Państwo

Państwo można definiować na wiele sposobów, a podanie jednej wyczerpującej definicji jest dość trudne. Na ogół wskazuje się, że państwo jest formą organizacji społeczeństw, która ma służyć zapewnieniu mieszkańcom odpowiednich warunków egzystencji, proporcjonalnych do ich siły ekonomicznej i pozycji politycznej.

W praktyce najlepiej jest opisać państwo poprzez krótką charakterystykę podstawowych jego cech. W oparciu o najważniejsze z nich można stwierdzić, że państwo jest (Dudek et al. 2013):

- organizacją polityczną realizującą swoje cele poprzez prawo;
- organizacją przymusową;
- ograniczone terytorialnie;
- suwerenne.

Państwo spełnia wiele funkcji, które mogą być różnie charakteryzowane. Najczęściej wyróżnia się dwie podstawowe funkcje (Dudek et al. 2013): wewnętrzną i zewnętrzną, z których każda opisywana jest poprzez szereg działań. W przypadku funkcji wewnętrznej jest to działalność: prawodawcza, porządkowa, administracyjna, gospodarczo-organizatorska, socjalna i kulturalno-oświatowa. W przypadku funkcji zewnętrznej są to obrona granic i polityka międzynarodowa.

Na potrzeby niniejszej pracy wskazano inne cechy, które łączą część działalności wymienionych powyżej. Taki podział ma na celu uwypuklenie problemów istotnych z punktu widzenia prowadzonych rozważań. W ten sposób wyróżniono **trzy podstawowe funkcje:**

- **zdolność do zapewnienia dóbr publicznych,**
- **stworzenie warunków do istnienia dóbr wspólnych oraz**
- **zapewnienie odpowiedniej regulacji rynków.**

² Autor jest świadomy, że jeszcze w XIX wieku Chiny najprawdopodobniej były największą potęgą gospodarczą świata, ale ze względu na specyfikę tego kraju, tj. biurokrację i niechęć do zmian nie odgrywały istotnej roli w świecie.

Porównując te funkcje z wcześniej przytoczonym zestawieniem funkcji i działalności można zauważyć, że proponowany podział nie jest pełną charakterystyką, ale w opinii autora jest wystarczający na potrzeby niniejszych rozważań.

Istotą poniższych rozważań jest stwierdzenie, że podstawowym atrybutem państwa jest zdolność do realizacji polityki. Uogólniając można określić, że zdolność ta wiąże się z suwerennością. Suwerenność to pojęcie wywodzące się z XVI-wiecznych twierdzeń J. Bodinusa (Bodina), który rozumiał przez nie władzę absolutną, niepodzielną i nieograniczoną. Wraz z upływem czasu, w myśl idei Ch. Montesquieu, koncepcja suwerenności uległa ewolucji, ponieważ władzę podzielono na część ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, jednakże nadal każdy z tych niezależnych elementów stanowi fundament państwa jako suwerennej całości.

Podobne przemiany suwerenność przechodzi współcześnie. W dobie integracji gospodarczej istnieje potrzeba przekazania części praw suwerennych³ poza jurysdykcję organów państwa. Niektórzy uznają to za ograniczenie suwerenności, ale nie jest to słuszne podejście, ponieważ państwo decydując się na udział w obszarze integracyjnym podejmuje decyzję samodzielnie, niejednokrotnie podpierając taką decyzję wolą społeczeństwa poprzez odpowiednie referendum. Przekazanie części praw suwerennych wiąże się z uzyskaniem określonych korzyści (istotnych z punktu widzenia państwa). Ponadto podmiot ma prawo do wystąpienia z obszaru integracyjnego, np. w przypadku gdy procesy integracyjne miałyby być szkodliwe dla państwa. Problem praw suwerennych jest szczegółowo opisywany w literaturze prawniczej, ale często pomijany w naukach społecznych. Zrozumienie różnicy pomiędzy suwerennością, a prawami suwerennymi jest istotne ze względu na dalsze rozważania dotyczące wpływu globalizacji na państwo.

To rozróżnienie ma znaczenie w kontekście integracji o charakterze ponadnarodowym. Państwa decydują się na współpracę, ponieważ oczekują, że w ten sposób osiągną dodatkowe korzyści. Zazwyczaj te korzyści przekraczają koszty, jakie wiążą się z przekazaniem części praw suwerennych, na przykład poprzez integrację zwiększa się siła oddziaływania państw na rynek i tym samym pozycja korporacji ulega zmniejszeniu. Niejednokrotnie w ten sposób można wymusić działania, które mają istotny charakter społeczny. Przykładem może być Unia Europejska, bez której wiele polityk prospołecznych nie byłoby możliwych do zrealizowania. Obniżenie marży firm telekomunikacyjnych za połączenia międzynarodowe (tzw. *roaming*) lub zwiększenie rangi polityki ochrony środowiska i tym samym jakości życia w krajach europejskich to jedne z wielu

³ Prawa suwerenne należy interpretować jako elementy składowe suwerenności. Mogą one wiązać się z jednym z atrybutów suwerenności, tj. władzą absolutną, niepodzielną i nieograniczoną. Na przykład porozumienia międzynarodowe mogą wpływać na nieograniczoną władzę, poprzez ograniczenia zawarte w danej umowie. Z kolei integracja ponadnarodowa może wpływać na niepodzielność władzy. Więcej na temat praw suwerennych można znaleźć w literaturze, np. w (Barcz 1999).

przykładów oddziaływania UE, które bez niej najprawdopodobniej nie miałyby miejsca.

W podobny sposób należy spojrzeć na suwerenność państwa w dobie globalizacji. Z jednej strony sieć powiązań globalnych powoduje, że zdolność do realizacji polityki może być mniejsza, zwłaszcza w zakresie wykorzystania tradycyjnych narzędzi tej polityki, ale z drugiej strony otwierają się nowe możliwości oddziaływania, głównie za pomocą miękkich, pośrednich narzędzi, tj. zwiększonej współpracy czy też oddziaływania poprzez podmioty pośrednie, np. korporacje transnarodowe, organizacje pozarządowe i międzyrządowe. W efekcie, w mojej opinii globalizacja nie ogranicza suwerenności, a jedynie zmniejsza siłę oddziaływania dotychczasowych narzędzi polityki państwa – poszczególnych praw suwerennych. W zamian umożliwia zwiększone wykorzystanie innych. Jednakże to wymaga nowego, innego i często bardziej kreatywnego podejścia do rozwiązywania problemów. Instytucje państwa często nie są przystosowane do takiego alternatywnego podejścia do realizacji swoich celów i to w mojej opinii jest głównym problemem spadku zdolności państwa do realizacji swoich zamierzeń.

W kontekście rozważań na temat zdolności do realizacji polityki, należy jeszcze zwrócić uwagę na problem subiektywności oceny tej zdolności. O skuteczności działalności państwa nie świadczą obiektywne przesłanki, ale sposób postrzegania władzy przez społeczeństwo. Kluczową jest ocena, w jaki sposób oczekiwania społeczne są zaspokajane, tj. w jaki sposób są wyznaczane cele polityki i w jaki sposób przebiega ich realizacja. Jeśli jest to zgodne z oczekiwaniami społecznymi, to nawet w przypadku występowania problemów państwo jest oceniane pozytywnie. W przypadku zaś, gdy społeczeństwo jest przekonane, że państwo nie radzi sobie z określonym problemem oraz występuje kryzys zaufania wobec władzy, to nawet twarde wskaźniki liczbowe mogą nie być wystarczająco przekonujące do zmiany nastawienia społecznego.

Uogólniając, **z punktu widzenia obywatela powinnością państwa jest zapewnienie odpowiednich warunków do życia i rozwoju.** Zazwyczaj jest to realizowane poprzez odpowiednie dobra publiczne. Warto zauważyć, że zbiór dóbr publicznych stale się rozszerza i to zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Po pierwsze, mam tu na myśli rozszerzenie się wachlarza dóbr publicznych w wyniku postępu cywilizacyjnego. Dawne, tradycyjne dobra publiczne, np.: bezpieczeństwo publiczne, militarne, czy zdrowotne nadal są aktualne i pożądane. Jednocześnie powstają bardziej zaawansowane, nowe dobra, jak np. zapewnienie równości płci, wsparcie dla rodziców (500+) czy też utrzymanie środowiska przyrodniczego w odpowiedniej jakości. Po drugie, poprzez jakość mam na myśli wzrost złożoności poszczególnych dóbr publicznych, co wynika z postępu technicznego.

Od poziomu zapewnienia podaży tych dóbr i poczucia zaspokojenia potrzeb przez społeczeństwo w dużej mierze zależy postrzeganie skuteczności państwa. Należy przy tym zwrócić uwagę, że oczekiwania społeczne wobec państwa mogą się różnić ze względu na system kulturowy. Dla przykładu, różnice można

zaobserwować w ramach krajów rozwiniętych. Najbardziej jest to widoczne przy porównaniu finansowania opieki zdrowotnej w USA i w krajach europejskich. W USA społeczeństwo indywidualnie ponosi koszty z tym związane, a w Europie zapewnienie opieki zdrowotnej i jej finansowanie jest głównie domeną państwa. Podobne różnice można zaobserwować również pomiędzy krajami europejskimi, np. w krajach skandynawskich poziom zapewnienia dóbr publicznych jest dużo wyższy niż w pozostałych krajach Europy.

Wspomniane różnice wynikają nie tylko z zaangażowania państwa w sferę publiczną, ale przede wszystkim są wynikiem oczekiwań społecznych. O skuteczności państwa w realizacji swoich zadań świadczy nie obiektywne porównanie poziomu zapewnienia tych dóbr, ale ocena społeczna dotycząca zdolności państwa do zaspokojenia oczekiwań społecznych. W praktyce spełnienie tych oczekiwań jest kluczowym składnikiem społecznego postrzegania skuteczności państwa. Z tego też powodu zdolność do zaspokajania dóbr publicznych została wymieniona w pierwszej kolejności.

Drugie z przyjętych kryteriów, tj. zdolność do kreowania warunków dla powstawania dóbr wspólnych, jest nieco bardziej złożone. Z jednej strony, w myśl współczesnych teorii ekonomicznych głównego nurtu, dobra wspólne nie są pożądane. Źródłem tej niechęci jest głównie artykuł G. Hardina (1968) pt. „Tragedia wspólnego pastwiska”. Podobne przykłady niegospodarności w zakresie dóbr wspólnych można znaleźć również w krajowej literaturze. W szczególności warto zwrócić uwagę na znaczenie zarządzania dobrami wspólnymi w monumentalnym dziele „Galicja” napisanym przez F. Bujaka (1908).

Jednakże, jak dowodzi E. Ostrom (2013), powinno istnieć rozróżnienie pomiędzy dobrami wspólnymi a wspólnymi zasobami, co rozwiązuje problem braku zarządzania⁴. Ponadto we współczesnej literaturze nt. dóbr wspólnych wskazuje się liczne wartości dodane, jakie są generowane dzięki dobrom wspólnym. W większości należą one do grupy efektów zewnętrznych, stąd nie są zauważane w rachunku ekonomicznym, ale mają znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Zarówno wiążą się z zapewnieniem odpowiednich warunków do funkcjonowania państwa, jak również, poprzez swoją specyficzną formę, przyczyniają się do pogłębiania więzi w ramach społeczeństwa oraz zwiększają skłonność do współpracy. W praktyce dobra wspólne pełnią podobną rolę do dóbr publicznych, różnią się jedynie źródłem powstawania dobra, tj. w przypadku tych pierwszych rola państwa ogranicza się do stworzenia

⁴ Autor nie w pełni zgadza się z tym podejściem, ponieważ w jego opinii powoduje ono dalsze komplikacje w interpretacji publikacji naukowych. Z jednej strony rozgraniczenie jest konieczne, ale wprowadzenie pojęcia wspólnych zasobów powoduje komplikacje zwłaszcza w interpretacji starszych publikacji, w których poprzez dobra wspólne rozumiano coś innego niż współcześnie. Z tego powodu proponuje on dwa podejścia do dóbr wspólnych: produktowe i procesowe. Pierwsze z nich można utożsamiać z tradycyjnym rozumieniem tych dóbr. Natomiast drugie wiąże się ze współczesnym podejściem, którego istotną cechą jest sposób zarządzania dobrem.

odpowiednich warunków dla powstania dobra wspólnego, natomiast samo jego powstanie powinno być wynikiem oddolnej działalności interesariuszy⁵.

Z powyższego powodu tworzenie warunków do powstawania dóbr wspólnych powinno być w kręgu zainteresowania państwa, ale zazwyczaj ten element jest najmniej zauważany spośród trzech wymienionych przeze mnie, zwłaszcza w aspekcie takich inicjatyw jak spółdzielnie czy też zrzeszenia producenckie oraz różnego rodzaju społeczności wymiany wiedzy, np. koła zainteresowań. Jednakże oprócz takich elementów pojawiają się dobra wspólne budzące większe zainteresowanie. Spośród nich wyróżnia się ochrona środowiska przyrodniczego. Przykładem dobra wspólnego jest również coraz bardziej powszechne udostępnianie publikacji naukowych na zasadach *creative commons*.

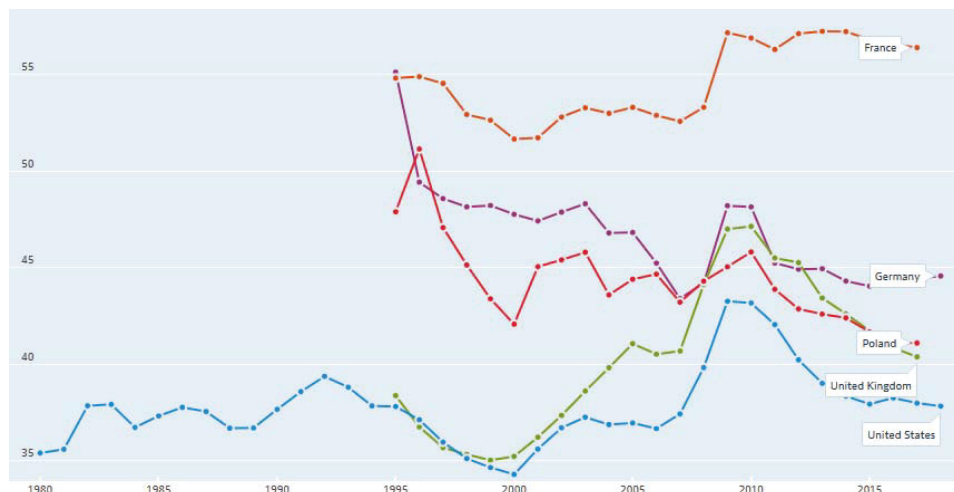
Z kolei zapewnienie odpowiedniej regulacji rynków wiąże się z poczuciem sprawiedliwości i określeniem roli państwa w gospodarce. W najprostszej postaci państwo jest tylko strażnikiem prawidłowości funkcjonowania rynku, tj. ograniczania nieuczciwych praktyk takich jak zmony cenowe, a w bardziej rozwiniętych – kreatorem rynku, wskazującym kierunek rozwoju państwa. W przypadku nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynków to państwo będzie obciążone odpowiedzialnością, a tym samym ocena jego skuteczności będzie obniżona. W przypadku wprowadzania bardziej ambitnych polityk rozwojowych ocenie będzie podlegać nie tylko sposób realizacji założonych celów, ale również trafność wyboru kierunków rozwoju oraz ich wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą w kraju.

Określenie roli państwa w gospodarce i tym samym skali wpływu na rynek jest przedmiotem nie tylko licznych rozważań naukowych, ale również sporów międzynarodowych w zakresie sposobów rządzenia państwem. Problem ten jest zbyt złożony, aby poświęcać mu wiele miejsca w niniejszym rozdziale, jednakże warto pokazać (por. rys. 1), że dane statystyczne dotyczące udziału państwa w gospodarce nie pozwalają na wskazanie jakichkolwiek trendów w zakresie zmienności w czasie czy też oddziaływania globalizacji na państwo.

Jak wynika z rysunku 1, zmiany w zakresie udziału państwa mają charakter nieregularny. W tym samym okresie, w tej samej grupie państw, np. wysoko rozwiniętych, mogą się zdarzyć zarówno spadki, jak i wzrosty. Świadczy to o tym, że wahania wynikają z innych czynników niż jakiegokolwiek megatrendy. Bez szczegółowych badań można stwierdzić, że udział ten jest bardziej uzależniony od czynników wewnętrznych, np. obranej polityki państwa i wizji rozwoju, niż od czynników zewnętrznych. Jedynym wyjątkiem jest światowy kryzys finansowy końca pierwszej dekady XXI wieku, kiedy to praktycznie wszystkie gospodarki zastosowały podobne narzędzia do przeciwdziałania skutkom kryzysu, tj. zwiększenie roli państwa w gospodarce.

⁵ Więcej nt. dóbr wspólnych por. (Prandecki i in. 2015).

Rysunek 1. Udział państwa w PKB wybranych krajów



Źródło: <https://data.worldbank.org/indicator>

Podobne wnioski można wysunąć w kontekście dochodów budżetowych państwa. Przykład ostatniego dziesięciolecia Polski pokazuje, że dochody te mogą się zmieniać pod wpływem różnych czynników, które nie są związane z uwarunkowaniami globalnymi. Świadczy to o tym, że pozycja gospodarcza państwa nie jest aż tak podatna na procesy globalizacji, jak się powszechnie wydaje.

Globalizacja a państwo

Jak już wcześniej wspomniano globalizacja jest silnym megatrendem, z założenia mającym wpływ na szereg czynników, w tym i na państwo. W kontekście państwa przemiany globalne powodują dwojakiego rodzaju efekty. Z jednej strony generują nowe potrzeby, co powoduje, że rosną oczekiwania społeczne wobec państwa. Z drugiej zaś globalizacja zwiększa swobodę oddziaływania gospodarki na państwo, np. poprzez ułatwienia w przepływie pieniądza lub środków produkcji. Te dwie grupy efektów powodują poczucie, że globalizacja jest istotnym czynnikiem wpływającym na zdolność państwa do realizacji polityki.

Jednakże istotne jest pytanie, jak bardzo obie grupy czynników są zależne od globalizacji oraz czy globalizacja nie jest jedynie pretekstem uzasadniającym nieskuteczność państwa? Jednoznaczna odpowiedź na powyższe pytanie nie jest możliwa, ale pewne oceny można próbować formułować.

Po pierwsze **istotne jest dokonanie oceny teorii hiperglobalistycznej, tj. teorii zakładającej, iż globalizacja powoduje prawie pełną płynność**

przepływów dóbr, usług, pracy i finansów w skali świata. Zgodnie z nią opuszczenie kraju przez kapitał wiąże się jedynie z minimalnymi kosztami. Często w różnych opracowaniach są one opisywane nawet jako zerowe.

Biorąc pod uwagę takie założenie i dążenie właścicieli kapitału do maksymalizacji zysków oczywistym jest, że powinien nastąpić przepływ kapitału z krajów o wysokich kosztach (podatkach) do takich, gdzie koszty te są niższe. W praktyce oznacza to, że państwa, aby utrzymać kapitał i miejsca pracy na swoim terytorium, muszą konkurować kosztami, czyli obniżać koszty dla właścicieli kapitału. Wiąże się z tym spadek dochodów publicznych i tym samym mniejsze możliwości zaspokojenia oczekiwań społecznych.

Założenie o niskich, a nawet zerowych kosztach przepływu kapitału jest bardzo popularne w teorii, ale znacznie rzadziej spotykane w praktyce. Często korporacje transnarodowe straszą migracją tego rodzaju, ale rzeczywistość pokazuje, że zagrożenie występuje głównie na etapie wyboru lokalizacji inwestycji (w tym momencie kraje mogą konkurować ze sobą). W przypadku wybudowania zakładu i przeszkolenia załogi koszty inwestycji gwałtownie rosną. Zwrot poniesionych kosztów jest liczony w latach, a nawet w przypadku niektórych sektorów, np. elektroenergetycznego, może być liczony w dziesiątkach lat. Ponadto przygotowanie kolejnego miejsca pod taką inwestycję wymaga poniesienia dalszych kosztów. W praktyce korzyści wynikające ze zmiany lokalizacji mogą okazać się zbyt niskie, aby zrównoważyć koszty i wysiłek związany z przenoszeniem produkcji do innego kraju. Taka zmiana jest możliwa jedynie w kontekście dłuższego okresu (Hay 2008).

W efekcie należy stwierdzić, że teoria hiperglobalistyczna ma dużo ograniczeń. Nie oznacza to, że jest zupełnie błędna, o czym świadczą stale obserwowane migracje produkcji w świecie, jednakże jej płynność jest mniejsza od zakładanej. Gdyby tak nie było, to stwierdzenie, iż globalizacja jest odpowiedzialna za niezdolność państwa do realizacji swojej polityki byłoby zasadne. Jednakże uwzględnienie kosztów transakcyjnych pokazuje, że teoria ta jest daleka od prawdy.

Jej skuteczność jest również zależna od sektora produkcji. Im proces wytwórczy jest bardziej skomplikowany i wymaga bardziej wykwalifikowanej siły roboczej, tym możliwości przeniesienia inwestycji są bardziej ograniczone. Do tego mogą jeszcze dochodzić dodatkowe ograniczenia, np. wynikające z różnic kulturowych.

Zdecydowanie należy podkreślić, że spośród czterech swobód, tj. przepływu dóbr, pracy, usług i pieniądza, te ostatnie są powiązane z największym ryzykiem płynności. Możliwość odpływu kapitału wywołuje poczucie zagrożenia i niemożności oddziaływania państwa. Jest to zasadne w przypadku powiązania pieniędzy z kapitałem spekulacyjnym, ale jak wskazano wyżej, w przypadku bezpośrednich inwestycji zagranicznych płynność przepływów ulega znaczącemu zmniejszeniu, co podważa zasadność tłumaczenia niesprawności państwa jedynie teorią hiperglobalistyczną i oddziaływaniem globalizacji.

Wyzwaniem z punktu widzenia państwa jest rosnąca ilość problemów, jakie muszą być rozwiązane. W przypadku posiadania podobnej wielkości środków i rosnących wyzwań oczywistym się staje, że najprawdopodobniej wystąpią problemy z rozwiązaniem wszystkich problemów na poziomie zbliżonym do dotychczasowego. Tym samym zaspokojenie oczekiwań społecznych najprawdopodobniej będzie na niższym poziomie niż oczekiwano. Wobec powyższego powstaje pytanie **jaki jest związek globalizacji z rosnącą liczbą problemów wymagających rozwiązania? W tym zakresie można wyróżnić trzy tendencje. Po pierwsze pojawiają się wspomniane już problemy globalne, po drugie globalizacja uświadamia nam istnienie problemów lub potrzeb, o których wcześniej nie wiedzieliśmy, po trzecie postęp techniczny generuje dodatkowe potrzeby lub zwiększa złożoność rozwiązania dotychczasowych.**

Problemy globalne wbrew pozorom nie muszą wynikać z globalizacji, ich cechą charakterystyczną jest to, że dotyczą całego świata. Na przykład problem globalnego zanieczyszczenia środowiska zaobserwowano w latach sześćdziesiątych XX wieku, jako występowanie w różnych miejscach świata lokalnych problemów środowiskowych o tym samym charakterze, np. zanieczyszczeń spowodowanych przez wysypiska odpadów. Później zauważono również występowanie problemów wspólnych dla całego świata, np. dziury ozonowej lub zmian klimatycznych. Ich przyczyną jest rosnąca liczba ludności i nadmierna presja na środowisko wywierana przez człowieka. Odziaływanie to jest niezależne od globalizacji. Wręcz można zauważyć odwrotny proces – globalizacja poprzez swoje oddziaływanie może zwiększyć świadomość istnienia problemów globalnych oraz ułatwić współpracę międzynarodową w zakresie ich rozwiązywania. Takie efekty można zaobserwować m.in. w przypadku wspomnianych zmian klimatycznych. Obserwacje zmian w różnych miejscach świata i ponadnarodowa współpraca naukowców przyczyniają się do powstawania wieloaspektowych opracowań identyfikujących problemy i wskazujących możliwe sposoby ich rozwiązania. Działania naprawcze mogą być podejmowane jedynie na forum międzynarodowym i to globalnym. Rozmowy takie były niejednokrotnie prowadzone. Ich efekty nie są jeszcze znaczące, ale wiadomo, że współpraca międzynarodowa jest jedynym sposobem rozwiązania problemów globalnych.

Druga grupa problemów nastęrcza najwięcej trudności w interpretacji. W literaturze często pojawia się **zarzut, że globalizacja wpływa na kreowanie potrzeb**, zwłaszcza w zakresie prywatnej konsumpcji. Podobne efekty mogą być obserwowane w sferze dóbr publicznych, ale wydaje się, że w tej sferze jest to mniej widoczne. Skala tego zjawiska jest jednak, w opinii autora, niemierzalna. Trudno jest wyodrębnić zmiany konsumpcji wynikające ze wzrostu zamożności społeczeństwa, z postępu cywilizacyjnego, rozwoju edukacji od zmian wywołanych przez informacje pozyskane w wyniku globalizacji (np. z Internetu, filmów, czy programów telewizyjnych). Zdecydowanie można stwierdzić, że istotny wpływ ma na to wizualizacja, czyli poznawanie warunków życia innych

społeczeństw poprzez obrazy (głównie filmy). Często te obrazy są wyidealizowane, co powoduje generowanie niereczywistych, nowych potrzeb. Cudowne rozwiązania np. w dziedzinie kryminalistyki i rozwiązywanie najbardziej skomplikowanych zagadek kryminalnych powodują poczucie, że własne państwo jest niewydolne w tym zakresie. Podobne odczucia budzi oglądanie filmów medycznych, w których nawet niezwykle rzadkie i skomplikowane przypadki są rozwiązywane dzięki wiedzy lekarzy. Jest to konfrontowane z realiami opieki medycznej danego kraju, co niejednokrotnie prowadzi do spadku zaufania do krajowego systemu opieki zdrowotnej i poczucia niewydolności państwa zarządzającego tym systemem. Istnienie takiego zjawiska jest znane, jednakże jego uchwycenie w badaniach naukowych niezwykle trudne, ponieważ nie jesteśmy w stanie zdiagnozować jak duża część nowych potrzeb jest wynikiem globalizacji, czyli tego co zaobserwowaliśmy w wyniku powiązań społeczeństwa z innymi społeczeństwami, a jak duża efektem wewnętrznego postępu cywilizacyjnego, który ma miejsce niezależnie od procesów globalnych.

Trzecia grupa problemów wynika ze wzrostu potrzeb spowodowanych postępowaniem technicznym. W wyniku przemian cywilizacyjnych zaspokojenie potrzeb za pomocą dóbr publicznych staje się coraz bardziej skomplikowane i kosztowne. Postęp jest obserwowany we wszystkich sferach życia. Dla przykładu, w uproszczeniu, kilkadziesiąt lat temu podstawowym wyposażeniem żołnierza był karabin i naboje do niego. Obecnie żołnierz oprócz karabinu ma dostęp do cyfrowych narzędzi przetwarzania informacji, posługuje się dronami, wyrzutniami rakiet i zazwyczaj jest zmotoryzowany. Oznacza to, że koszt wyposażenia i wyszkolenia jednej osoby musi być znacząco wyższy niż kilkadziesiąt lat wcześniej. Biorąc pod uwagę, że potencjalny przeciwnik dokonał porównywalnego skoku technicznego należy stwierdzić, że wzrostowi kosztów nie towarzyszy wzrost bezpieczeństwa zewnętrznego.

Podobnie jest w innych obszarach. Wzrostowi nakładów na badania kryminalistyczne towarzyszy wzrost świadomości, umiejętności i wyposażenia technicznego przestępców. W efekcie poziom poczucia bezpieczeństwa nie zmienia się, natomiast koszty rosną.

Ta sytuacja jest jeszcze dobitniej zauważalna w kontekście opieki zdrowotnej. Postęp techniczny sprawił, że możliwości diagnostyki i prewencji zwiększyły się wielokrotnie. Pomoc medyczna, jaką są w stanie zapewnić współcześni lekarze, jest nieporównywalnie większa, niż było to 20–30 lat temu. Jest to możliwe m.in. dzięki zastosowaniu nowoczesnych urządzeń, takich jak np. aparaty USG czy też tomografy. Jednakże ich zakup oraz użytkowanie może być kosztowne, a od szczegółowości uzyskanych wyników zależy zidentyfikowanie problemu lub jego pominięcie. Społeczeństwa oczekują, że państwo zapewni im odpowiedni dostęp do opieki zdrowotnej, który będzie adekwatny do istniejących potrzeb. Wraz z postępowaniem technicznym oczekiwania w tym zakresie rosną, co automatycznie podnosi koszty opieki zdrowotnej. Brak odpowiednich, często wysokospecjalistycznych urządzeń jest traktowany jako niewydolność systemu

i powoduje poczucie spadku jakości usług medycznych, mimo że *de facto* są one nadal zaspokajane na takim samym poziomie jak wcześniej.

Oddzielną kwestią pozostaje zdolność państwa do reagowania na nowe wyzwania. Niejednokrotnie systemy biurokratyczne są tak skonstruowane, że utrudnia to skuteczną reakcję na nie. Instytucje często nie potrafią zidentyfikować nowych problemów, a nawet w przypadku ich zidentyfikowania nie wiedzą jakie zastosować narzędzia, aby je rozwiązać. Ponadto w nowej globalnej rzeczywistości nawet stare problemy wymagają nowego, bardziej kreatywnego podejścia. Jest ono jednak utrudnione lub nawet niemożliwe ze względu na skostniałą strukturę instytucjonalną. W szczególności wiąże się to z problemami o charakterze ponadnarodowym, które nawet jeśli mają lokalny charakter (np. dbałość o jakość wody w granicznej rzece), to wymagają współpracy międzynarodowej.

W ten sposób wpływ globalizacji na zdolność państwa do realizacji swojej polityki dotyka kolejnego obszaru trudnego do jednoznacznego określenia. Jest nim **postrzeganie polityki państwa przez społeczeństwo**. Poziom zapewnienia dóbr publicznych, warunków do funkcjonowania dóbr wspólnych i dóbr prywatnych może nie zmieniać się, a nawet ulec poprawie, ale jeśli w porównaniu z innymi krajami pozycja danego społeczeństwa będzie się pogarszać, to może to wywoływać niezadowolenie. Ten relatywizm postrzegania jest istotnym czynnikiem subiektywnej oceny sprawności instytucji i całego państwa. Proces porównywania się jest zdecydowanie łatwiejszy w warunkach globalizacji, kiedy to do społeczeństwa dociera większa ilość informacji, jednakże nie można jednoznacznie wiązać go z globalizacją, ponieważ bez niej porównywanie się też byłoby możliwe. Z tego powodu nie może to być traktowane jako argument na rzecz wpływu globalizacji na niską efektywność państwa do realizacji własnej polityki w warunkach jej funkcjonowania.

Podsumowanie

Powyższe rozważania prowadzą do kilku podstawowych wniosków pokazujących, że rzeczywistość nie jest tak prosta, jak się wydaje.

Po pierwsze, globalizacja jest megatrendem i jako taka ma duży wpływ na naszą rzeczywistość. Jednakże ten wpływ nie jest nieograniczony. Z założenia jest to ruch oddolny, a więc kierunek zmian może być modyfikowany w przypadku wystąpienia odpowiedniej masy krytycznej. Istotne jest, że w swojej masie globalizacja nie zauważa potrzeb jednostek. Stąd małym krajom o specyficznych potrzebach może być trudniej odnaleźć się w globalnej rzeczywistości.

W ostatnich latach obserwuje się narastające poczucie zagrożenia wynikające z rozwoju globalizacji. Jest ono widoczne głównie w krajach cywilizacji zachodniej, ale można je zaobserwować na całym świecie. Poczucie to wynika w dużej mierze z utraty kontroli nad zachodzącymi procesami. Faza globalizacji rozpoczęta w latach siedemdziesiątych XX wieku charakteryzowała

się dominującą rolą krajów wysoko rozwiniętych, które nadawały ton zachodzącym przemianom i osiągały największe korzyści. Współcześnie, rozwój nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych spowodował, że dominacja ta została utracona, a przewagę w procesach globalizacji osiągnęły kultury obce w stosunku do cywilizacji zachodniej. Na to nakładają się zmiany gospodarcze, które również powodują utratę przewag charakterystycznych dla cywilizacji zachodniej.

Po drugie, obserwowany jest spadek zdolności państwa do realizacji polityki. Jednakże nie wynika on z mniejszych środków finansowych znajdujących się w gestii państwa. Oznacza, że wpływ globalizacji na zdolność finansową państwa do realizacji swojej polityki jest ograniczony.

Po trzecie, zaobserwować można wzrost problemów, które wymagają rozwiązania. Ten wzrost może być częściowo spowodowany globalizacją, ale w dużej mierze nowe problemy pojawiłyby się niezależnie od niej.

Po czwarte, spadek zdolności państwa do realizacji własnej polityki wynika również z braku elastyczności systemu instytucjonalnego. W wielu przypadkach istniejące instytucje nie mogą się dostosować do nowych uwarunkowań przez upór przy trzymaniu się istniejących procedur.

Po piąte, ocena systemu instytucjonalnego jest wynikiem subiektywnych ocen podejmowanych przez społeczeństwo. Oceny te nie muszą odzwierciedlać rzeczywistych zmian, ale być efektem porównań międzynarodowych. Jeśli krajowemu wzrostowi jakości dóbr publicznych towarzyszy szybsze tempo zmian za granicą, to w odczuciu społecznym krajowy system może być uznawany za niewydolny nawet w sytuacji, gdy jakość zapewnianych przez niego usług jest wyższa niż w porównywanym kraju.

Powyższe, dość krótkie podsumowanie pokazuje, że istnieje szereg czynników powiązanych z globalizacją, które mogą powodować poczucie, iż globalizacja jest odpowiedzialna za ograniczenia zdolności państwa do realizacji własnej polityki, jednakże bardziej uważne przyjrzenie się temu problemowi prowadzi do przekonania, że jest ona traktowana bardziej jako uzasadnienie nieskuteczności instytucji, niż rzeczywisty powód zaistniałej sytuacji.

Literatura

- Barcz J. (1999), *Suwerenność w procesach integracyjnych*, [w:] *Suwerenność i integracja europejska*, pod red. W. Czaplińskiego, I. Lipowicz, T. Skoczego, M. Wyrzykowskiego, Warszawa.
- Bujak F. (1908), *Galicja: T. I.*, Nakładem księgarni H. Altenberga; Księgarnia pod firmą E. Wende i spółka.
- Dudek D., Husak Z.S., Kowalski G., (2013), *Konstytucyjny system organizacji państwa*, C.H. Beck, Warszawa.
- Fukuyama F., (2000), *Koniec historii*, Poznań, Z-sk i Spółka.

- Hardin G., (1968), The Tragedy of the Commons, *Science*, 162, 1243–1248.
- Hay C., (2008), *Wpływ globalizacji na państwo*, w: *Globalna ekonomia polityczna* red. J. Ravenhill, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, s. 377-416.
- Kindleberger C.P., (1969), *American Business Abroad: Six Lectures on Direct Investment*, New Heaven, CT, Yale University Press.
- Ostrom E., (2013), *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Oficyna Wolters Kluwer Business.
- Prandecki, K., Gajos, E., Buks, J. (2015), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym [32] Efekty zewnętrzne i dobra wspólne w rolnictwie – Identyfikacja problemu*. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy.
- Szymański, W. (2011), *Niepewność i niestabilność gospodarcza. Gwałtowny wzrost i co dalej?*, Difin.