

LESZEK BALCEROWICZ

O ZRÓŻNICOWANIU I DYNAMICE USTROJÓW

Rozpad Związku Radzieckiego i przemiany systemowe, jakie nastąpiły w wielu krajach dawnego socjalizmu, należą do największych – i najbardziej pozytywnych – zdarzeń w całej historii ustrojów instytucjonalnych. W tym szkicu nie będę się jednak na nich koncentrować¹. Zamiast tego przedstawię kilka uwag na ogólny temat, do którego należy analiza owych przemian, a mianowicie – odnośnie do zróżnicowania i dynamiki współczesnych ustrojów. Nie muszę dodawać, że jest to jedna z największych i zarazem otwartych kwestii w naukach społecznych. Przez ustrój (inaczej system instytucjonalny) rozumiem całość instytucji, które „obowiązują”, czyli wywierają wpływ na zachowania ludzi na określonym terytorium. Największe zróżnicowanie ustrojów występuje pomiędzy krajami², dlatego najczęściej badane i porównywane są ustroje rozmaitych krajów. Ja też będę się nimi dalej zajmować.

I. WYMIARY ZRÓŻNICOWANIA USTROJÓW

Jakie są główne wymiary zróżnicowania ustrojów? Myślę, że najważniejszym w skutkach ich aspektem jest zakres władzy państwowej (politycznej) nad jednostką, który jest odwrotnie proporcjonalny do zakresu wolności, z jakiej może ona korzystać. Na tej skali jeden kraniec wyznacza Korea Północna – przykład współczesnego stalinizmu. Wszystkie indywidualne wolności, które można usunąć lub przynajmniej ograniczyć, są tam usunięte lub ograniczone. Dotyczy to zarówno swobód gospodarczych (własności prywatnej firm i niektórych dóbr konsumpcyjnych, np. domów), jak i pozagospodarczych. Dlatego taki ustrój można nazwać antywolnościowym, czyli totalitarnym.

Drugiego krańca na skali władzy państwa nad jednostką upatrywałbym w liberalnych państwach Zachodu, szczególnie w Wielkiej Brytanii z przełomu XIX i XX w. Panował tam bowiem najszerszy zakres klasycznych indywidualnych swobód, jaki świat zna do dziś. Dotyczyło to zarówno wolności gospodarczej, jak i innych swobód. Na przykład podróżowano wówczas bez

¹ Na ten temat zob. znakomitą pracę A. Åslunda, *How Capitalism Was Built*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.

² W wielu krajach o strukturze federalnej, np. w Stanach Zjednoczonych, Indiach, Brazylii, istnieje spore zróżnicowanie warunków instytucjonalnych pomiędzy regionami (stanami).

paszportów, a stowarzyszenia i partie wrogie kapitalizmowi działały legalnie i liczyły miliony członków. Dlatego ten typ ustroju można nazwać wolnościowym albo liberalnym.

Drugim ważnym wymiarem zróżnicowania ustrojów jest sposób zmiany władzy w państwie. Istnieje tu kilka alternatywnych mechanizmów: demokracja, czyli sukcesja w drodze regularnych i uczciwych wyborów³, dziedziczenie pozycji władzy⁴, niejawną zwykle walka w ramach organizacji monopolizującej władzę w państwie (armia, monopartia), zamachy stanu i inne formy przemocy. Te trzy ostatnie mechanizmy przekazywania władzy można określić jako niedemokratyczne. Ustroje, które zawierają demokratyczne mechanizmy sukcesji, jak i – jeszcze bardziej – systemy z niedemokratycznymi sposobami zmiany władzy w państwie cechuje ogromne zróżnicowanie.

Jak się mają do siebie obydwie opisane wymiary zróżnicowania ustrojów? Nie ma tu prostej zależności. Ogromnemu zróżnicowaniu ustrojów z niedemokratycznymi sposobami zmiany władzy towarzyszy podobne zróżnicowanie zakresu indywidualnych wolności, jakie one dopuszczają. Na jednym krańcu mamy tu Hong-Kong, gdzie – przynajmniej za rządów Brytyjczyków – niewybieralna władza była ściśle ograniczona i w efekcie dopuszczała najszerszy we współczesnym świecie zakres wolności gospodarczej, a także szeroki zakres swobód cywilnych. Hong-Kong jest spektakularnym przykładem szerszej kategorii: niedemokratycznych ustrojów kapitalistycznych. Należały do niej również m.in. Korea Południowa i Tajwan do czasu ich demokratyzacji. Taki charakter miały również ustroje krajów Zachodu do czasu upowszechnienia się w nich praw wyborczych.

Drugi kraniec wyznacza wspomniana już Korea Północna, blisko niej jest Kuba. Są one skrajnymi przykładami kategorii socjalistycznych dyktatur – ustrojów, w których władza polityczna zlewa się z gospodarczą. Socjalizm, wedle klasycznej definicji, opiera się na monopolu własności państwowej, co wymaga nacjonalizacji odziedziczonej własności prywatnej oraz zakazu tworzenia nowych przedsiębiorstw kapitalistycznych. Ten ustrój nigdy trwale nie współistniał z demokracją i można wykazać, że nie jest to przypadek, lecz nieublagana konieczność. Socjalizm i demokracja nie tworzą spójnej całości⁵. Socjalizm jest więc z natury niedemokratyczny⁶. Możemy dziś obserwować, jak ekspansja socjalizmu w Wenezueli pod rządami Chaveza wypiera demokrację.

Ustroje o ustabilizowanej demokracji są mniej zróżnicowane pod względem władzy państwa nad jednostką i wszystkie mają system kapitalistyczny, czyli oparty na prywatnej własności i rynku. Nie oznacza to jednak, że sam demokratyczny sposób zmiany władzy w państwie wystarczająco chroni indywidualne wolności, zwłaszcza gospodarcze. Przy masowych prawach wybor-

³ Tak zwykle się definiować demokrację w ślad za J. A. Schumpeterem, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper Torchbooks, New York 1962 (wyd. I, 1942).

⁴ Głównymi przykładami współczesnych monarchii są dziś komunistyczne dyktatury, takie jak Korea Płn. czy Kuba. Kraje demokratyczne, które mają nominalnych monarchów, nie są w istocie rzeczy monarchiami, gdyż tytularny monarcha ma tam niewiele władzy.

⁵ Zob. L. Balcerowicz, *Socjalizm, kapitalizm, transformacja*, PWN, Warszawa 1997.

⁶ Natomiast kapitalizm może współistnieć zarówno z demokracją, jak i z niektórymi typami reżimów niedemokratycznych.

czych rywalizacja o głosy odbywa się z mniejszym lub większym udziałem obietnic socjalnych i korporacyjnych. Jeśli obietnice te są realizowane, spada elastyczność i prężność gospodarki. Ceną za ten etatystyczny dryf jest wysokie, długofalowe bezrobocie i spadek tempa wzrostu gospodarczego⁷. Innymi słowy – wszystkie demokracje mają kapitalizm, ale różne demokracje mogą mieć jego różne odmiany, mniej lub bardziej prężne. Pytanie: jak zmienia się kapitalizm przy różnych demokracjach i szerzej – instytucjach politycznych, należy do fundamentalnych zagadnień dynamiki ustrojów.

Dla porządku dodam, że niebezpieczeństwo etatystycznego dryfu występuje nie tylko w ustrojach demokratycznych, lecz także w systemach niedemokratycznego kapitalizmu. Nawet niewybieralni władcy – z wyjątkiem krwawych tyranów – muszą bowiem zabiegać o szerszą popularność. Niektórzy dążą do tego poprzez politykę szybkiego rozwoju (np. azjatyckie Tygrysy), inni – przez różne formy politycznego rozdzielnictwa przywilejów (np. Argentyna za czasów Perona)

Trzecim ważnym wymiarem zróżnicowania ustrojów jest poziom praworządności, a czwartym – stopień egzekwowania prawa. Te dwie zmienne instytucjonalne dobrze jest omawiać łącznie, gdyż łatwiej się wtedy dostrzega pewne ważne relacje między nimi.

Praworządność, czyli rządy prawa, należy – jak sądzę – pojmować jako czynnik, który przyjmuje różne stany: od „zera” (a nawet pewnych wartości ujemnych) aż po pewne empiryczne maksima, które egzemplifikują niektóre współczesne państwa Zachodu, np. Szwajcaria czy kraje skandynawskie. Praworządność nie dotyczy tylko treści państwowego prawa, ale i sposobu jego stanowienia i egzekwowania. Odnosi się więc do kompleksu państwo–prawo w działaniu. O wysokim poziomie praworządności mówimy wtedy, gdy państwo działa głównie przez prawo (a nie poprzez tajną policję polityczną, która posługuje się zastraszaniem i szantażem) i gdy jest to prawo, które w wysokim stopniu spełnia pewne warunki. O jakie warunki chodzi, jest przedmiotem sporów między teoretykami państwa i prawa oraz filozofami polityki; w spory te nie będę tu wchodzić⁸. Minimalna zgoda polega na tym, że prawo musi być tego typu, iż jest w stanie wpływać na działania ludzi. Nie może więc np. działać wstecz, domagać się od nich rzeczy niemożliwych, być arbitralne, kapryśne, wewnętrznie sprzeczne lub mętne. Te warunki tzw. formalnej praworządności mają ogromne znaczenie dla życia ludzi: Prawo, które nie popada w retroaktywność, a przeciwnie – jest uchwalane i ogłaszane z odpowiednim wyprzedzeniem, jest spójne i jasne, nie wnosi do ich życia niepotrzebnej niepewności. Na tym jednak sprawa się nie kończy. Współczesne pojęcie praworządności domaga się dodatkowo od kompleksu państwo–prawo, aby szanował on w praktyce pewne minimum indywidualnych wolności, i był tak ukształtowany, żeby zabezpieczał obywatela przed arbitralnością aparatu państwowego. Ten drugi warunek implikuje nie tylko niezawisłość sądów, ale

⁷ Jest wiele prac na temat przejawów i skutków etatystycznych tendencji w kapitalizmie, zob. np. W. Lewis, *The Power of Productivity: Wealth, Poverty and the Threat to Global Stability*, University of Chicago Press, Chicago 2004.

⁸ Wspominam o tym w artykule: *Prawo a ekonomia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2.

i odpowiednie reguły postępowania państwowego aparatu ścigania (policji, prokuratury) oraz państwowej administracji⁹. Innymi słowy, państwo praworządne to państwo tak zbudowane, że – w odniesieniu do działań, jakie może podejmować wobec własnych obywateli – jest trwale ograniczone. Doświadczenie i analiza państw pokazały, że wymaga to podziału władz i wzajemnego kontrolowania się organów państwowych (*checks and balances*)¹⁰. Można zatem powiedzieć, że państwo praworządne, czyli odpowiednio ograniczone, opiera się na zasadzie konstytucjonalizmu. Jednakże tak jak nie każde prawo można pogodzić z praworządnością, tak i nie wszystkie konstytucje spełniają wymagania konstytucjonalizmu. Każde państwo ma jakieś prawo i jakąś konstytucję, ale nie każde jest praworządne, ograniczone i oparte na zasadzie konstytucjonalizmu.

Przejdźmy teraz do poziomu egzekwowania prawa. W pierwszej chwili ulegamy zapewne pokusie, aby powiedzieć, że im jest on wyższy, tym lepiej dla ludzi. Chwila namysłu uświadamia nam jednak, że byłby to sąd pochopny. Trzeba bowiem zapytać: zwiększanie poziomu egzekwowania jakiego prawa? Z tego punktu widzenia warto sobie uprzytomnić, że każde prawo – w swojej podstawowej części – dzieli zbiór możliwych ludzkich czynów na dwie części: przestępstwa i czyny dozwolone (oprócz tego prawo przypisuje państwowe kary czynom uznanym przez siebie za przestępstwa). Różne rodzaje państwa prawa w różnym miejscu przeprowadzają ową granicę, czyli wężiej lub szerzej ujmują zbiór działań uznanych za czyny przestępcze. Istnieje pewien największy wspólny mianownik, czyli zestaw czynów uznawanych za przestępstwa we wszystkich ustrojach. Określam go jako zestaw przestępstw elementarnych (pospolitych). Obejmuje on takie czyny, jak zabójstwo, napad, rabunek, kradzież, oszustwo itp., w sumie – różne rodzaje agresji jednych ludzi przeciw życiu, zdrowiu i mieniu innych. Każda organizacja uznawana za państwo usiłuje w jakimś stopniu zwalczać elementarne przestępstwa, albowiem jego cechą konstytutywną, czyli taką, która stanowi o jego istocie, jest wykonywanie, i to przynajmniej w tendencji na zasadzie monopolu¹¹, funkcji swoistej agencji ochrony. W wielu ustrojach zbiór czynów uznawanych za przestępstwa zdecydowanie wykracza poza przestępstwa elementarne i obejmuje zestaw przestępstw dodatkowych, nazywanych zwykle „politycznymi”, czyli godzącymi w dany ustrój państwowy. Są to w głównej mierze działania polegające na próbie korzystania z indywidualnych wolności, które są przez ten ustrój zakazane, np. rozwijanie prywatnej działalności gospodarczej, zakładanie niekontrolowanych przez władzę polityczną stowarzyszeń, niekontrolowanej publikacji czasopism, wyjazdów za granicę itp. Zwalczeniem przestępstw elementarnych zajmuje się zwykła policja, natomiast zwalczeniem przestępstw „politycznych” – policja polityczna.

⁹ M.in. chodzi o sądową kontrolę decyzji administracyjnych.

¹⁰ Same obszerne listy rozmaitych „praw człowieka” bez odpowiedniej struktury państwa są narażone na to, że pozostaną martwą literą. Jeden z najwybitniejszych myślicieli-polityków, James Madison, główny twórca amerykańskiej konstytucji, był sceptyczny wobec Listy praw (*Bill of Rights*), natomiast zdecydowanie – i z powodzeniem – forsował system podziału i wzajemnego kontrolowania się organów państwa.

¹¹ Jednym z najbardziej interesujących i ważnych zadań ekonomii instytucjonalnej jest badanie, na ile ten monopol jest uzasadniony oraz dlaczego jest on bardziej uzasadniony niż dążenie do objęcia państwowym monopolem innych funkcji, np. prowadzenia przedsiębiorstw czy ochrony socjalnej.

Możemy teraz wrócić do oceny skutków różnic w poziomie egzekwowania prawa. Nie budzi chyba wątpliwości, że (przy innych czynnikach niezmiennych) korzystnie ocenimy wzrost efektywności zwalczania przestępstw elementarnych, a negatywnie – większą skuteczność ścigania i karania przestępstw politycznych. Dodatkowo – nadal przy założeniu *ceteris paribus*¹² – korzystnie ocenimy zapewne wzrost skuteczności ochrony prywatnej działalności gospodarczej (własności prywatnej i egzekwowania umów).

Na tym tle warto odróżniać dwa pojęcia, które się ze sobą często myli: praworządności, o której była już mowa, oraz prawa i porządku (*law and order*). Podwyższanie poziomu tej drugiej zmiennej bywa interpretowane jako zwiększanie skuteczności egzekwowania dowolnego prawa. Wtedy jednak – w tej mierze, w jakiej prawo karze za przestępstwa polityczne – ten wzrost odbywałby się kosztem obniżania poziomu praworządności, gdyż naruszałby elementarne wolnościowe prawa jednostek. W drugim ujęciu prawo i porządek odnosi się tylko do zwalczania przestępstw elementarnych (oraz ochrony zawodowego obrotu gospodarczego). W takiej interpretacji nie ma pojęciowej kolizji między praworządnością a prawem i porządkiem, jeśli tylko zwalczanie przestępstw pospolitych odbywa się z poszanowaniem formalnych i proceduralnych wymagań praworządności.

Przyjmując tę drugą interpretację, dostrzegamy ogromne zróżnicowanie państw i – jeszcze wyraźniej – jednostek konwencjonalnie nazywanych państwami, co do poziomu elementarnego bezpieczeństwa, jakie zapewniają one swoim mieszkańcom. Jest to bardzo ważny i rzadko analizowany wymiar zróżnicowania ustrojów. Na jednym krańcu mamy tzw. państwa upadłe (*failed states*), które w gruncie rzeczy nie są państwami, gdyż w ogóle nie wykonują konstytucyjnej funkcji państwa: ochrony ludzi przed agresją ze strony innych ludzi, lub – co gorsza – w których uzbrojeni członkowie aparatu państwowego sami dokonują napadów, gwałtów i rabunków na prywatnych mieszkańcach własnego kraju. Taka sytuacja ma miejsce w krajach ogarniętych wojną domową, np. Somalii, Zairze, zachodniej części Pakistanu, graniczącej z Afganistanem, a do niedawna w Kolumbii. Poziom bezpieczeństwa jest tam z reguły niższy niż w tradycyjnych wspólnotach plemiennych, ponieważ tradycyjne mechanizmy zostały tam rozbite lub osłabione, a państwowe nie działają lub same stosują przemoc wobec własnych obywateli. To w takich skrajnych warunkach sprawdza się obserwacja Hobbesa, że ludzie są gotowi zaakceptować państwowy despotyzm, byle tylko zapewnił im elementarne bezpieczeństwo. Przechodzenie od sytuacji „państw upadłych” do sytuacji, gdy zaczyna działać państwo jako powszechna agencja ochrony, jest w niektórych częściach świata paląco potrzebną przemianą ustrojową.

Jednakże nawet organizmy, które chociażby w minimalnym stopniu są państwami, czyli działają jako tego rodzaju agencje, wykazują wielkie zróżnicowanie pod względem poziomu elementarnego bezpieczeństwa, jakie zapewniają swoim obywatelom. Obrazują to różnice we wskaźnikach przestępczości

¹² To znaczy że wzrost skuteczności zwalczania czynów powszechnie uznawanych za niedopuszczalne może pociągać za sobą rosnące skutki uboczne, np. powiększanie odsetka ludzi niewinnych, ściganych lub – co gorsza – ściganych i skazanych przez aparat państwa.

oraz w odsetkach schwytanych sprawców przestępstw. To zróżnicowanie ma, oczywiście, istotne znaczenie dla jakości życia ludzi – zarówno bezpośrednio, jak i poprzez swój wpływ na rozwój gospodarczy. Trudno o dynamiczną gospodarkę, gdy prawa własności i obrót gospodarczy są pod silnym i stałym atakiem pospolitej przestępczości¹³. Dlatego tak ważne są badania i ustalenia, jak powinno być zbudowane państwo jako agencja ochrony (policja, prokuratura, sądy, instytucje egzekwujące orzeczenia sądowe), aby zapewniać ludziom wysoki poziom bezpieczeństwa i rozstrzygania sporów, z poszanowaniem jednak wymagań praworządności, czyli przy minimalizacji ryzyka, że będą ścigani lub – jeszcze gorzej – ścigani i skazywani niewinni ludzie.

Spróbujmy na koniec skrzyżować cztery omówione wymiary zróżnicowania ustrojów: zakres władzy państwa nad jednostką (odwrotnie proporcjonalny do zakresu indywidualnych wolności), mechanizm sukcesji władzy w państwie, poziom praworządności oraz poziom egzekwowania prawa (czyli prawa i porządku). Możemy tu tworzyć różne typologie. Biorąc za punkt wyjścia dwa pierwsze kryteria, dochodzimy do trzech szerokich typów ustrojów, które obejmują większość współczesnych systemów:

- socjalizm,
- niedemokratyczny kapitalizm (oraz systemy zmierzające w tym kierunku, np. Chiny),
- demokratyczny kapitalizm.

Socjalizm jest – jak wspomniałem – z natury ustrojem antywolnościowym i niedemokratycznym. Ze względu na skrajną kontrolę państwa nad jednostką jest on też z istoty systemem, gdzie jest prawo, ale nie ma podstaw praworządności, oraz gdzie istnieją konstytucje, ale brak konstytucjonalizmu, który – z definicji – jasno i zdecydowanie ogranicza to, co aparat państwowy może uczynić z jednostką. Wszechwładza tego aparatu pozwala (choć nie gwarantuje) na skuteczne zwalczanie elementarnej przestępczości, ale z wielkim ryzykiem, że będzie to osiągnięte kosztem praktyk państwa policyjnego (brak ograniczeń związanych z praworządnością). Ponadto, ostry podział na niekontrolowaną społecznie elitę władzy i resztę społeczeństwa sprawia, że te praktyki będą dotyczyć ubezwłasnowolnionej ogromnej większości, natomiast członkowie elity władzy mogą czuć się bezkarni (chyba że padną ofiarą walki o władzę).

Niedemokratyczny kapitalizm – z definicji odznacza się większym zakresem wolności niż socjalizm, gdyż musi on co najmniej zapewniać wolności gospodarcze umożliwiające kapitalizm (własność prywatna, rynek). Powyżej tego minimum indywidualne swobody w tej kategorii ustrojów są silnie zróżnicowane. Tutaj mieści się Hong-Kong – szczytowy przykład wolnościowego systemu, ale także np. Portugalia pod rządami Salazara czy Hiszpania pod władzą Franco, gdzie były one wyraźnie ograniczone, choć w stopniu zdecydowanie mniejszym niż w socjalizmie. Podobnie zróżnicowany jest poziom

¹³ Stałości państwowej ochrony w sferze gospodarki mogą być jednak w jakimś stopniu neutralizowane przez działalność prywatnych agencji ochrony. Pytanie, jakie są granice i efektywność owej substytucji, należy do najciekawszych zagadnień empirycznej teorii państwa, dotyka bowiem jego rdzenia.

praworządności i poziom egzekwowania prawa. Zależą one bowiem od struktury niedemokratycznej władzy oraz sposobu budowy aparatu ścigania i wymiaru sprawiedliwości – a te mogą być i są silnie zróżnicowane w państwach niedemokratycznego kapitalizmu.

Demokratyczny kapitalizm – mam tu na myśli system o stabilnej demokracji, czyli taki, gdzie przekazywanie władzy następuje w drodze regularnych i uczciwych wyborów, co wymaga odpowiedniego zakresu wolności mediów i swobody stowarzyszania się ludzi w celach konkurowania o władzę w państwie lub – co najmniej – wpływania na obsadę personalną stanowisk państwowych oraz na bieg spraw w państwie. To już powinno sprawiać, że poziom praworządności będzie wyraźnie wyższy niż w socjalizmie. Sam demokratyczny system przekazywania władzy i jego instytucjonalne korelaty nie gwarantują jednak – same w sobie – wysokiego poziomu praworządności. Liczą się bowiem dodatkowe czynniki, które mogą być i są w demokratycznym kapitalizmie silnie zróżnicowane: treść konstytucji, mechanizmy przeciwdziałania próbom naruszania wymagań praworządności przez grupy nacisku i rywalizujących polityków oraz istnienie i sposób działania sądów konstytucyjnych. Ostatecznie o poziomie praworządności w demokratycznym kapitalizmie decyduje siła obrony praworządności i konstytucjonalizmu przez społeczeństwo obywatelskie¹⁴. O ile ludzie w socjalizmie są skazani na brak praworządności, o tyle w demokratycznym kapitalizmie mają jej tyle, ile pokojowo wywalczą. Albowiem również demokratyczne państwo wykazuje tendencje do ekspansji.

Zakres indywidualnych wolności jest w demokratycznym kapitalizmie, rzecz jasna, zdecydowanie większy niż w socjalizmie, ale wyraźnie zróżnicowany, zwłaszcza w wypadku swobód gospodarczych, zależnie od siły etatystycznego dryfu, o którym była mowa. Wyraźnie zróżnicowany jest też poziom egzekwowania prawa, zależnie od sposobu zorganizowania aparatu ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Sam demokratyczny sposób przekazywania władzy w państwie nie gwarantuje wysokiej skuteczności w zwalczaniu elementarnych przestępstw. Demokratyczny kapitalizm obejmuje z jednej strony np. Meksyk, gdzie policja jest silnie infiltrowana przez narkotykowe gangi, a z drugiej – powiedzmy – Skandynawię czy Szwajcarię¹⁵.

II. ZMIENNOŚĆ USTROJÓW: CO NAM MÓWI WSPÓŁCZESNA HISTORIA

Rzut oka na historię ostatnich 200-300 lat pokazuje nam następujące główne sekwencje przemian ustrojowych:

¹⁴ F. Zakaria, *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, W. W. Norton & Company, Inc, London 2004, wyróżnia demokracje o niskim poziomie konstytucyjnych ograniczeń państwa (*illiberal democracies*) oraz o poziomie wysokim (*liberal democracies*) i dowodzi, że te pierwsze działają inaczej – i dużo gorzej – niż te drugie.

¹⁵ Trzeba dodać, że skala przestępczości i skuteczności w jej zwalczaniu zależy nie tylko od czynników instytucjonalnych, lecz także od innych, np. czy kraj jest położony na trasie przerzutu narkotyków, czy od struktury demograficznej społeczeństwa (młodzi mężczyźni popełniają znacznie więcej gwałtownych czynów niż mężczyźni w starszym wieku oraz kobiety).

1. Od ustroju przedkapitalistycznego do liberalnego kapitalizmu

Ta sekwencja zmian rozpoczęła się na Zachodzie (najwcześniej w Wielkiej Brytanii) jeszcze w XVIII w. i trwała przez większość XIX w.¹⁶ Stała się ona podstawą epokowej przemiany: przejścia do systematycznego, nowoczesnego wzrostu gospodarczego, tzn. opartego na – jak dotąd – nieprzerwanym ciągu innowacji. System przedkapitalistyczny miał postać ustroju z dużym udziałem królewskich i cechowych monopolii oraz własności typu feudalnego. Przechodzenie do wolnorynkowego kapitalizmu nie opierało się na jakimś całościowym i odgórnym planie, lecz miało charakter spontanicznego, historycznego procesu, w którym spory wpływ miały dzieła klasycznych ekonomistów (Adam Smith i jego następcy) i liberalnych filozofów (np. Locke czy Kant)¹⁷. Wolnorynkowy kapitalizm narastał przy niedemokratycznych systemie politycznym lub ustrojach z ograniczonymi – przez census majątkowy – prawami wyborczymi.

2. Demokratyzacja przy – przynajmniej początkowo – wolnorynkowym kapitalizmie

Chodzi tu o stopniowe rozszerzanie praw wyborczych w krajach Zachodu (i niektórych innych) w latach – z grubsza – 1860-1920. W niektórych państwach (np. w Szwajcarii) kobiety uzyskały prawa wyborcze dopiero po II wojnie światowej). Łącznym wynikiem pierwszej i drugiej sekwencji zmian jest ustrój nazywany demokratycznym kapitalizmem.

3. Dynamika wewnątrz demokratycznego kapitalizmu

„Demokratyczny kapitalizm” definiujemy przez określone niezmienniki: demokratyczną wymianę ludzi sprawujących władzę w państwie i przewagę prywatnej własności w gospodarce. Owe niezmienniki dopuszczają ogromne zróżnicowanie i zmienność wewnątrz demokratycznego kapitalizmu, np. co do ordynacji wyborczej, decentralizacji państwa, roli budżetu, typu systemu pieniężnego itp. Innymi słowy, może istnieć i – faktycznie istnieje – wiele odmian tego ustroju, zarówno w ujęciu statycznym (różnice pomiędzy krajami w danym czasie), jak i dynamicznym (zmienność systemu w czasie w określonych krajach). Badanie zróżnicowania i dynamiki demokratycznego kapitalizmu ma wielkie znaczenie intelektualne i praktyczne, ponieważ jest to ustrój o największym w tej chwili zasięgu na świecie mierzonym udziałem w światowym PKB oraz w liczbie ludności naszego globu (włączając Indonezję, Indie, Brazylię do demokratycznego kapitalizmu). Problem nie polega więc na tym, czy istnieje demokracja i kapitalizm, ale na tym, jaka jest demokracja i – w części w związku z tym – jaki jest kapitalizm¹⁸.

¹⁶ Japonia była pierwszym krajem spoza zachodniego kręgu kulturowego, który wprowadził – w dużej mierze na zasadzie imitacji – kapitalizm.

¹⁷ Proces przechodzenia do liberalnego kapitalizmu na Zachodzie jest jednym z najważniejszych tematów dla instytucjonalnie zorientowanych nauk społecznych (zob. np. N. Rosenberg, L. E. Birdell, Jr., *How the West Grew Rich*, Basil Books, New York 1986).

¹⁸ Zob. np. W. J. Baumol, R. E. Litan, C. J. Schramm, *Good Capitalism, Bad Capitalism and the Economics of Growth and Prosperity*, Yale University Press, New Haven 2007.

4. Od niedemokratycznego kapitalizmu do demokratycznego kapitalizmu

Chodzi o przypadki – zwykle szybkiego – przechodzenia od systemu niedemokratycznego do masowej demokracji, jakie miały miejsce po II wojnie światowej: Niemcy Zachodnie, Włochy, Japonia w latach czterdziestych, Hiszpania i Portugalia i niektóre kraje Ameryki Łacińskiej w latach siedemdziesiątych, Korea Półd. i Tajwan w latach osiemdziesiątych, Indonezja po upadku rządów Sukarto, Filipiny po obaleniu reżimu Marcosa. W odróżnieniu od niektórych sekwencji przemian po rozpadzie bloku radzieckiego (zob. pkt II.11), przeobrażenia omawianej tu kategorii koncentrują się na systemie politycznym – i następują przy odziedziczonym i pozostawionym ustroju kapitalistycznym. Ich rezultat rozszerza zasięg demokratycznego kapitalizmu.

5. Od demokratycznego kapitalizmu do niedemokratycznego kapitalizmu

Kierunek zmian jest w tej sekwencji odwrotny. Jej przykłady obejmują obalenie demokracji w Grecji w latach sześćdziesiątych przez juntę pułkowników lub wojskowe zamachy stanu w niektórych krajach Ameryki Łacińskiej po II wojnie światowej.

Niektóre kraje o gospodarce – w zasadzie – kapitalistycznej mają system polityczny, który fluktuuje pomiędzy demokracją a niedemokracją, czyli demokracja jest w nich niestabilna. Do takich krajów należą Pakistan, Bangladesz, Nigeria i wiele innych państw Afryki, a w Ameryce Łacińskiej Haiti, Nikaragua i Paragwaj. Na tle wielu niestabilnych systemów politycznych stabilnością demokracji wyróżnia się ludnościowy gigant: India, gdzie – poza krótkim okresem autorytarnych rządów – utrzymał się od czasów uzyskania przez Indie niepodległości demokratyczny mechanizm sukcesji politycznej¹⁹. Badanie stabilności demokracji, a w tym – przechodzenia od demokracji niestabilnej do stabilnej (i odwrotnie) należy do najważniejszych tematów nauk o ustrojach.

6. Od jednego systemu niedemokratycznego do innego systemu niedemokratycznego

Ta kategoria zmian obejmuje np. przejście od rządów kolonialnych, z natury niedemokratycznych, do niedemokratycznych reżimów pokolonialnych. Taka transformacja miała miejsce – wkrótce po dekolonizacji – w zdecydowanej większości krajów Afryki. Dawni bojownicy o niepodległość swoich krajów szybko zamieniali się w dyktatorów²⁰. Przejście do rodzimych dyktatur było

¹⁹ Warto jednak pamiętać, że demokracja w Indiach jest pełna wynaturzeń, takich jak agresywne rozdawnictwo polityczne, korupcja, duży udział osób skazanych prawomocnymi wyrokami wśród deputowanych w parlamentach stanowych i w parlamencie ogólnokrajowym; zob. np. E. Luce, *In Spite of the Gods. The Rise of Modern India*, Anchor Books, New York 2008. Niektóre z tych patologii występowały z pełną ostrością w krajach Zachodu w XIX w.

²⁰ Zob. np. doskonałą pracę M. Meredith, *The Fate of Africa. A History of Fifty Years of Independence*, Public Affairs, New York 2005. Jedynym bodaj wyjątkiem była Botswana (zob. ibidem).

w wielu przypadkach punktem wyjścia do przekształcenia odziedziczonego, na ogół silnie etatystycznego, systemu gospodarczego, w kierunku jawnie socjalistycznym (nacionalizacja, centralne planowanie). Wiązało się to z oddziaływaniem instytucjonalnych wzorców, a niekiedy – pomocy finansowej, kadrowej i wojskowej – z bloku radzieckiego i z komunistycznych Chin (zob. niżej).

Innym przykładem omawianej kategorii jest upadek reżimu szacha w Iranie i zastąpienie go teokratyczną dyktaturą Chomeiniego. I w tym przypadku dalsze zmiany poszły w kierunku wypierania rynku i sektora prywatnego z gospodarki, czyli – jej etatyzacji, tyle tylko, że twórcami i beneficjentami tego procesu byli i są przywódcy i urzędnicy islamskiego reżimu. Ilustruje to starą prawdę, a mianowicie, że ten sam co do treści i skutków kierunek przemian instytucjonalnych może występować pod różnymi ideologicznymi sztandarami²¹. Dlatego uważny badacz nie daje się omamić oficjalnymi etykietkami. W rzeczy samej, ten kto im ulega, nie zasługuje na miano badacza.

7. Prorynkowe reformy w systemach niedemokratycznych

Chodzi tu o zmiany w kierunku liberalnego kapitalizmu (stabilizacja, liberalizacja, prywatyzacja gospodarki) przy niedemokratycznym – przynajmniej przez jakiś czas – systemie politycznym. Punkt startu (a w tym – wyjściowy ustrój) do takich przekształceń był różny, a w związku z tym – różny był też sam ich charakter. W niektórych przypadkach: (Niemcy Zachodnie, Japonia), zmiany polegały na „odwieszaniu” i liberalizacji „zawieszonego” na czas wojny kapitalizmu i były dokonywane w warunkach zewnętrznej okupacji. W innych – ten sam co do generalnego kierunku proces był realizowany po I i II wojnie światowej przez rodzime rządy²², tyle tylko, że miały one charakter demokratyczny.

Prorynkowa transformacja w niedemokratycznym państwie miała miejsce w latach sześćdziesiątych w Korei Płd. i na Tajwanie i otworzyła tym krajom drogę do szybkiego rozwoju. Podobnie było w Chile za czasów Pinocheta, a także w niektórych okresach dyktatur wojskowych w Turcji i Pakistanie. We wszystkich tych przypadkach w punkcie startu istniała – sparaliżowana przez liczne państwowe regulacje, duży sektor publiczny oraz niekiedy silną makroekonomiczną niestabilność – gospodarka quasi-kapitalistyczna.

Wyjątkowym ze względu na punkt startu i na rozmiary kraju przypadkiem są prokapitalistyczne przemiany w Chinach, rozpoczęte u schyłku lat siedemdziesiątych. Podobne co do kierunku zmiany zaczęto wprowadzać później w Wietnamie. W punkcie startu do tego typu transformacji istniał – z natury

²¹ Dotyczy to również pospolitych określeń „lewica” – „prawica”. Duża część „prawicy” – i to nie tylko w Polsce – jest równie etatystyczna co „lewica”.

²² We wszystkich przypadkach w punkcie startu istniała gospodarka wojenna, która w dużej mierze przypominała socjalistyczny system nakazowo-rozdzielczy. W odróżnieniu jednak od socjalizmu, instytucje kapitalizmu oraz kapitaliści i przedsiębiorcy nie zostali wyeliminowani. Gospodarka wojenna „zawieszała” tylko kapitalizm na czas wojny. Dobrą analizę jej przyczyn i funkcjonowania przeprowadza J. K. Galbraith, *A Theory of Price Control. The Classic Account*, Harvard University Press, Cambridge 1980 (wyd. 1, 1952).

niedemokratyczny i antyrynkowy – socjalizm. Dlatego azjatycką transformację posocjalistyczną omówię w dalszej części opracowania, po krótkim przedstawieniu wprowadzania socjalizmu.

8. Wprowadzanie socjalizmu

W krytycznej wobec globalnego kapitalizmu literaturze – do niedawna modnej w niektórych kręgach – operuje się podziałem na dominujące „centrum” (głównie Stany Zjednoczone) i zdominowane „peryferia” (większość świata kapitalistycznego). Wątpię, czy jest to poznawczo płodny schemat analityczny, jeśli chodzi o światowy kapitalizm. Sądzę natomiast, że jest on trafny i niezastąpiony w analizie dynamiki socjalizmu w świecie. Nie sposób bowiem w żadnej mierze wyjaśnić wprowadzenia tego ustroju w Polsce, w byłej Czechosłowacji, na Węgrzech, w Bułgarii, Rumunii itd., nie uwzględniając skutków wcześniejszego pojawienia się jego „centrum” – Rosji Radzieckiej. Różnica w stosunku kapitalistycznego układu „centrum–peryferie” polegała m.in. na tym, że socjalistyczne „centrum” było – przynajmniej pod względem gospodarczym – mniej rozwinięte niż niektóre „peryferia”.

Pojawienie się socjalizmu w poszczególnych krajach nie jest więc ciągiem odosobnionych przypadków, a procesem o silnej wewnętrznej strukturze. Upraszczając: najpierw pojawił się on w warunkach wojennego i powojennego zamieszania oraz w drodze rewolucyjnej przemocy w Rosji – z przyczyn, którymi zajmują się historycy²³. Po umocnieniu się poprzez terror i indoktrynację rozszerzał się on na kolejne kręgi „peryferium” poprzez zbrojne podbój (lub zastosowanie jego groźby). Pierwszy krąg utworzyły nierosyjskie republiki byłego ZSRR, drugi – „demokracje ludowe” w Europie Środkowo-Wschodniej. Trzeci krąg nie powstał w drodze inwazji militarnych – chociażby dlatego, że dzieliła go od „centrum” zbyt duża odległość – ale poprzez adaptacje socjalistycznych wzorców ideologicznych i instytucjonalnych (organizacja partii – państwa, aparatu centralnego planowania, policji politycznej) przez niedemokratycznych władców w wielu krajach Trzeciego Świata, a także – dzięki kadrowej, finansowej, a niekiedy wojskowej pomocy z ZSRR i niektórymi krajami drugiego kręgu. Ta sfera obejmowała Kubę, której przykład do niedawna oddziaływał na inne kraje Ameryki Łacińskiej, Bliski Wschód, wiele krajów Afryki oraz niektóre kraje Azji (Wietnam, Laos).

W samej Azji drugim „centrum” socjalizmu – w 1949 r. – stały się Chiny. Nastąpiło to po wyniszczającej wojnie z Japończykami i w wyniku krwawej wojny domowej.

Kapitalizm pojawiał się w świecie różnymi drogami, natomiast socjalizm – jak widać – z reguły poprzez wewnętrzną lub zewnętrzną przemoc lub na gruncie wcześniej zaistniałych systemów despotycznych. Ludzie nie wybierali więc dobrowolnie ustroju, który obiecując świetlaną przyszłość, odbierał im wszystkie elementarne wolności²⁴.

²³ R. Pipes, *Rewolucja bolszewicka*, Znak, Kraków 1994.

²⁴ Na tym tle musi zdumiewać popularność socjalizmu w niektórych kręgach intelektualnych na Zachodzie, szczególnie we Francji (np. Sartre). Oderwanie się od zwykłej obserwacji rzeczywistości pod wpływem filozoficznego samootumanienia się osiągnęło tam przerażające natężenie.

9. Dynamika socjalizmu

Co działo się z socjalizmem, gdy już został wprowadzony? Zastanawiając się nad tym pytaniem, nie można pominąć sposobu wprowadzania socjalizmu i jego efektu: podziału na centrum i peryferie. Z natury rzeczy trzeba więc było skupić uwagę na centrum, zakładając, że bieg spraw w peryferium zależał od tego, co się dzieje w centrum. Trzeba jednak pamiętać, że w tym drugim członie mogły zachodzić i zachodziły pewne samoistne procesy oraz że zdarzenia w niektórych peryferiach mogły wpływać na centrum²⁵. Ponadto, nie można przyjmować za uniwersalny pewnik, że stan, który został wprowadzony przez zewnętrzną przemoc, może się utrzymywać tylko przez dalsze stosowanie tej przemocy i/lub jej groźby. Niektóre religie i związane z nimi ustroje (szczególnie islam) zostały przecież wprowadzone przez zbrojny podbój, ale potem zapuściły korzenie w podbitych początkowo społeczeństwach²⁶. Demokratyczny kapitalizm wprowadziły w Niemczech Zachodnich i Japonii władze okupacyjne; ustrój ten utrzymał się jednak w tych krajach na zasadzie późniejszego demokratycznego wyboru. Istnieje więc ważne i interesujące pytanie, a mianowicie: jakiego typu ideologiczno-instytucjonalne zmiany, wprowadzone przemocą wymagają – dla swego utrzymywania się – dalszego stosowania przemocy (lub jej groźby), a jakie nie? Dalej: co różnicuje trwałość tego samego typu zmian wprowadzonych przemocą? Dlaczego w jednych warunkach utrzymują się one krócej, a w innych dłużej?

Pytania o dynamikę socjalizmu dotyczą m.in. typu zmian, które zachodziły w jego ramach, w tym – nieskuteczności i nietrwałości reform gospodarczych obliczonych na poprawę jego efektywności, a także różnic w trwałości socjalizmu w różnych krajach. Prosta obserwacja wskazuje, że mamy dotąd do czynienia z trzema głównymi scenariuszami: z dalszym trwaniem (Korea Płn., Kuba) oraz z dwójakiego typu przekształceniami. Jedno rozpoczęło się w Chinach w końcu lat siedemdziesiątych, drugie – w byłym bloku radzieckim na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych.

10. Azjatycka transformacja posocjalistyczna

Jej istota polega na tym, że zachowując monopol władzy partii komunistycznej na rządy w państwie, Chiny dokonują od końca lat siedemdziesiątych głębokich reform prowadzących je w kierunku niedemokratycznego kapitalizmu²⁷. Ową transformację rozpoczęła dekoloktywizacja rolnictwa, w którym była zatrudniona większość pracującej ludności. Skala zmian była więc ogromna. W ślad za tym poszła – *de facto* – legalizacja sektora prywatnego poza rolnictwem²⁸, stopniowa, choć niezakończona prywatyzacja firm państwowych, liberalizacja gospodarki, a w tym jej ogromne otwarcie na handel

²⁵ Istnieje np. pytanie, czy powstanie i doświadczenie „Solidarności” w Polsce w 1980 r. w jakiś sposób wpłynęło na myślenie i działanie elit politycznych w b. ZSRR.

²⁶ Dotyczy to np. Persji (Iranu), Azji Centralnej, Afganistanu, Egiptu i innych krajów Afryki Płn.

²⁷ Zachowanie monopolu władzy partii komunistycznej sprawia, że w oficjalnym języku używa się określenia „socjalistyczna gospodarka rynkowa”. Ta etykieta nie powinna jednak wprowadzać w błąd.

²⁸ Własność prywatna została niedawno uznana w konstytucji Chin, a kapitalizm i prywatni przedsiębiorcy uzyskali prawo członkostwa w partii komunistycznej (!).

międzynarodowy i na zagraniczne inwestycje bezpośrednie. Tym prokapitalistycznym zmianom towarzyszył upadek państwa socjalnego, które było silnie związane z kolektywną formą własności. Jest to prawdopodobnie największy demontaż państwa socjalnego, jaki zna współczesna historia. W efekcie – wskutek działania motywu przezornościowego – silnie wzrosły prywatne oszczędności, spotęgowane tym, że ograniczenia polityczne uniemożliwiają lub silnie ograniczają samoorganizowanie się ludzi w celach samopomocy, w ramach społeczeństwa obywatelskiego, tak jak to miało miejsce w krajach Zachodu w XIX i XX w. (tak np. do tzw. *friendly societies* w Wielkiej Brytanii należały przed I wojną światową miliony robotników). Nowy kapitalizm w Chinach jest więc bardziej bezwzględny niż wczesny kapitalizm na Zachodzie.

Wyzwolenie chłopów z kolektywistycznych okowów w połączeniu z prywatyzacją i otwarciem gospodarki uruchomiło ogromną migrację wewnętrzną ze wsi, co z kolei utrzymywało w ryzach wzrost płac w sektorach nierolniczych. Przedsiębiorstwa, w tym rodzime firmy, mogły więc uzyskiwać wysokie zyski, które stanowiły drugie źródło ogromnych wewnętrznych oszczędności finansujących z kolei gigantyczne inwestycje.

11. Zmiany ustrojowe w byłym bloku radzieckim

Ta transformacja ma dwie główne cechy szczególne w porównaniu z przemianami w Chinach: 1) wiąże się z zanikiem całego radzieckiego imperium, czyli układu: centrum–peryferium, 2) obejmuje – przynajmniej w swojej początkowej fazie – zanik monopolu wcześniej rządzących monopartii, czyli wprowadzenie pluralizmu politycznego. Ponadto, omawiany przypadek zmian dotyczył w zdecydowanej większości krajów o wyraźnie wyższym poziomie rozwoju niż Chiny (choć zacofanych w porównaniu z Zachodem), a w związku z tym o zdecydowanie mniejszym udziale rolnictwa w zatrudnieniu i w PKB.

Po krótkiej i generalnie podobnej fazie początkowej, ścieżki instytucjonalnych przemian dawnych krajów socjalistycznych zdecydowanie się różniły. Jedną grupę stanowią kraje Europy Środkowo-Wschodniej, które – z grubsza rzecz biorąc – doszły do demokratycznego kapitalizmu. Tych krajów dotyczą więc problemy wewnętrznej dynamiki tego ustroju. Na drugim krańcu są państwa, w których po krótkim otwarciu reżim polityczny ponownie przybrał charakter dyktatorski, choć różny, jeśli chodzi o proporcje stosowania terroru, indoktrynacji i politycznego przekupstwa. Chodzi tu głównie o Białoruś, Turkmenistan, Uzbekistan czy Kazachstan. Rzecz charakterystyczna – te reżimy nie wyszły w gospodarce daleko poza socjalizm. Mamy tam więc do czynienia w zasadzie z *ancién regime*, tyle że w nowym przybraniu, np. dawni sekretarze monopartii stali się prezydentami państw. Pewnym wyjątkiem jest tu Kazachstan, gdzie zmiany prokapitalistyczne dość daleko się posunęły, co pokazuje, że charakter i działanie systemów autorytarnych w dużej mierze zależy od osobowości dyktatora²⁹.

²⁹ Analiza systemów niedemokratycznych nie może pomijać tego czynnika, który wykazuje duże zróżnicowanie: od Lenina i Stalina w b. ZSRR, Mao w Chinach i Mugabe w Zimbabwie, do Le Kuanga w Singapurze i Salazara w Portugalii.

Pomiędzy tymi krańcowymi grupami mieszczą się inne kraje dawnego socjalizmu. Należy do nich Ukraina – ze swoją autentyczną, ale chaotyczną i skłóconą demokracją. Pokazuje to z kolei, jak ważna jest osobowość przywódców w tym ustroju dla funkcjonowania kraju. Osobny rozdział zapisuje Rosja, która jako rdzeń dawnego centrum miała szczególne warunki początkowe i w efekcie pewne szczególne problemy związane z biegiem spraw po upadku socjalizmu. Na przykład sam rozpad socjalizmu, który dla Polaków, Czechów, Słowaków i Węgrów był uwolnieniem spod zewnętrznej dominacji, musiał oznaczać dla wielu Rosjan pożegnanie się ze złudzeniami o mocarstwowej pozycji ich kraju w świecie. Inny musiał więc być początkowy klimat psychospołeczny w obu tych przypadkach. Choć generalnie w Rosji zdecydowanie rozszerzono – i jak dotąd utrzymano – elementarne wolności, zwłaszcza gospodarcze, to za czasów Putina, od 1999 r., następuje stopniowy zanik politycznego pluralizmu i związane z tym ograniczenie wolności mediów i przejmowanie politycznej kontroli nad – uznawanymi za strategiczne – częściami gospodarki. Paradoksalnie więc za czasów Putina Rosja zdaje się zmieniać instytucjonalną trajektorię ze środkowo-europejskiej (ku demokratycznemu kapitalizmowi) na chińską (kapitalizm tak, demokracja nie).

12. Zmiany poziomu praworządności

Ta doniosła zmiana jest składnikiem niektórych innych przekształceń instytucjonalnych, a zwłaszcza przechodzenia od socjalizmu do demokratycznego kapitalizmu. Może ona jednak występować – i występuje – w ramach tego ustroju, a także w niedemokratycznym kapitalizmie. W każdym przypadku dotyczy ona sposobu zorganizowania władz państwowych, a nie tylko uchwalenia nowej konstytucji. Zwiększanie poziomu praworządności wymaga bowiem wprowadzenia i utrzymania skutecznych ograniczeń tego, co organy państwa mogą czynić obywatelom. Obejmuje więc wprowadzanie efektywnego podziału władz, organu ścigania odpornego na nadużycie władzy i kompetentnego oraz niezawisłych i profesjonalnych sądów. Ostatecznie, gdy się ma już demokrację, to o poziomie praworządności decyduje aktywność społeczeństwa obywatelskiego.

13. Zmiany poziomu egzekwowania prawa (prawa i porządku)

Ten typ przekształceń rzadko bywa omawiany w ramach analizy ustrojów, a tymczasem ma on – jak już wspomniałem – ogromne znaczenie dla jakości życia ludzi, w tym dla rozwoju gospodarki, dlatego należy mu poświęcić zdecydowanie więcej uwagi. Omawiana zmiana instytucjonalna może towarzyszyć – i często towarzyszy – innym typom transformacji, np. przechodzeniu od socjalizmu do demokratycznego czy niedemokratycznego kapitalizmu lub zmianom w ramach każdego z tych ustrojów. W postaci najbardziej dramatycznej występuje ona wtedy, gdy państwo się rozpada – a więc zamienia się w „upadłe państwo”, lub odwrotnie – gdy od tego drugiego przechodzi się do państwa jako powszechnej agencji ochrony.

Podwyższenie poziomu egzekwowania prawa wymaga przekształceń w samym rdzeniu państwa: aparacie ścigania i wymiarze sprawiedliwości. Prawdziwym wyzwaniem jest osiągnięcie tego celu i jednocześnie zwiększenie praworządności, tzn. minimalizowanie ryzyka, że będą ścigani lub – co gorsza – ścigani i karani niewinni ludzie. To jest wielkie zadanie, przed którym stoi – niestety nadal – polskie państwo, gdzie z jednej strony prokuratura i sądy wykazują się złą organizacją pracy i w związku z tym niską efektywnością, a z drugiej stosuje się areszty „wydobywcze” i nadużywa – bijąc smutny rekord w Europie – aresztów tymczasowych. I gdzie aparat ścigania i wielu polityków często nie odróżnia niezbędnych reform (zwłaszcza prywatyzacji) oraz podejmowania ryzyka w działalności gospodarczej od działalności przestępczej.

III. ZAMIAST ZAKOŃCZENIA: W STRONĘ WYJAŚNIENIA DYNAMIKI USTROJÓW

Powyższe – krótkie i fragmentaryczne przecież – omówienie głównych typów zmian ustrojowych we współczesnym świecie nie pozostawia chyba wątpliwości, że nie byłoby rzeczą sensowną dążenie do opracowania jakiejś wszechobecnej teorii zmian instytucjonalnych, która miałaby precyzyjnie wyjaśniać – nie mówiąc już, że wiarygodnie przepowiadać – zmiany ustrojowe. Zbyt wielka jest bowiem różnorodność tych zmian. Ponadto – i to jest sprawa podstawowa – przyszła rzeczywistość społeczna jest fundamentalnie nieprzewidywalna co do swego dokładnego kształtu ze względu na wszechobecność w niej niestochastycznej (głębokiej) niepewności. Ma ona swoje źródło między innymi w strategicznych zachowaniach ludzi, w niemożności precyzyjnego określenia progów uruchamiających ich radykalnie zmienione działania (np. bunty, konflikty zbrojne) i wyników tych zachowań, w niemożności przewidzenia, czy i kiedy pojawią się wybitne jednostki, które wpłyną – na dobre lub na złe – na działania zbiorowości. Rozmaite globalne historiozofie w stylu Hegla czy Marksa, głoszące żelazne prawa historii, słusznie – miejmy nadzieję – przeszły do lamusa historii. Mogą być one co najwyżej źródłem sugestii co do szczegółowych i porównawczych badań empirycznych. W tej dziedzinie jest wiele do zrobienia. To poprzez wyniki takich badań można dochodzić do ogólniejszych ustaleń odnośnie do rodzaju i sposobu splatania się sił, które wyznaczają określone kierunki przemian ustrojowych. Na zakończenie tego szkicu spróbuję na podstawie znanego mi materiału empirycznego sformułować kilka uwag dotyczących tego rodzaju sił i interakcji między nimi.

1. Siły wewnętrzne a siły zewnętrzne

Ich relatywne znaczenie jest ogromnie zróżnicowane, zależnie od badanego przypadku. Dynamika ustrojów wielkich państw, dziś głównie Stanów Zjednoczonych, a potem – Chin, Indii, Japonii, zależy głównie od sił wewnętrznych. A jednocześnie to co się w nich dzieje, wpływa na resztą świata. Niech za przykład posłuży kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2007 r.

w Stanach Zjednoczonych. Zjawiska nazywane „globalnymi” nie pojawiają się równocześnie i równomiernie na naszym globie, lecz są zwykle skutkiem zmian w globalnie istotnych krajach świata. Na tym zresztą polega duża część problemu: reszta świata, która niekiedy cierpi z powodu polityki takich państw, ma małe możliwości, aby ją zmienić³⁰. Stąd dążenie, aby owe państwa włączać w rozmaite struktury międzynarodowe lub aby je w takich strukturach utrzymać w nadziei, że poprzez perswazję i negocjacje będzie można skuteczniej oddziaływać na ich postępowanie.

Drugą grupę krajów mało podatnych – przynajmniej przez dziesięciolecie – na zewnętrzne wpływy są izolujące się dyktatury, obecnie np. Korea Płn., Birma i Kuba. Jakkolwiek jest to przygnębiające, trzeba powiedzieć, że źródłem trwałości takich reżimów jest sam ich despotyzm, który sprawia, że ludzie są zastraszeni, a elita władzy chroniona przed katastrofalnymi gospodarczymi skutkami systemu. Zniewolona ludność nie jest w stanie obalić opresyjnego ustroju. Złe dla społeczeństwa ustroje mogą być, niestety, względnie trwałe. Ich żywot kończy – na ogół niespodziewanie – jakiś zewnętrzny lub wewnętrzny wstrząs, np. walka w obozie władzy lub pewien zakres liberalizacji, związany na ogół z dojściem do władzy przywódcy, który niespodziewanie objawia nieznanne przedtem reformatorskie oblicze (np. Gorbaczow w b. ZSRR). Zgodnie z tym, co kiedyś zauważył de Tocqueville³¹, początkowa liberalizacja, zmniejszając strach, może w społeczeństwie uruchomić lawinowe procesy kontestacji reżimu.

Na drugim krańcu mamy przypadki zmian ustrojowych, gdzie czynniki wewnętrzne się nie liczą w obliczu przemożnych sił zewnętrznych. Należy do nich, rzecz jasna, wprowadzanie socjalizmu przez bolszewicką Rosję, a następnie ZSRR w pierwszym i drugim kręgu swego oddziaływania (zob. poprzedni podrozdział), ale także – wprowadzanie demokracji i innych reform przez władze okupacyjne w Japonii i Niemczech Zachodnich. Porównanie tych dwóch przypadków pokazuje, że okupacja okupacji jest w skutkach nierówna.

Pomiędzy opisanymi skrajnościami: jedną, gdzie dominują siły wewnętrzne, a drugą, gdzie o zmianach ustrojowych rozstrzygają czynniki zewnętrzne, mamy większość przypadków zmian wynikających z rozmaitych interakcji między różnymi siłami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Tylko tytułem przykładu wymienię kraje w kłopotach gospodarczych, które wcielają w życie reformy, aby uzyskać pomoc finansową z Międzynarodowego Funduszu Walutowego lub Banku Światowego. Wiąże się to z problemem roli kryzysów gospodarczych w wyjaśnianiu przemian ustrojowych, o czym będzie jeszcze mowa. Bardzo ważnym oddziaływaniem zewnętrznym w systemach dostatecznie otwartych na świat jest imitacja i adaptacja zewnętrznych wzorców instytucjonalnych (i technologicznych), pochodzących z krajów bardziej rozwiniętych. Miały one miejsce zarówno w Japonii w końcu XIX w., jak i w świecie posocjalistycznym w końcu XX w.

³⁰ Oczywiście dobry światowy hegemon ma dla świata ważne pozytywne znaczenie – *vide* rola Stanów Zjednoczonych po I i II wojnie światowej i w trakcie tych wojen.

³¹ *Dawny ustrój i rewolucja*, Fundacja Aletheia, Warszawa 2005.

2. Postać sił wewnętrznych i zewnętrznych: tendencje i wstrząsy

Zarówno siły wewnętrzne, jak i zewnętrzne kształtujące ustroje, mają różną postać. Generalnie można wśród nich rozróżnić czynniki działające w sposób ciągły, czyli tendencje związane z charakterem systemu (szczególnie tempo rozwoju gospodarczego), jak również czynniki o charakterze – zwykle niespodziewanych – wstrząsów, czyli zdarzeń, które w znaczący sposób zmieniają opinie ludzi na ustroj, w którym żyją. Takie wstrząsy mają postać konfliktów zbrojnych³² bądź kryzysów gospodarczych – generowanych wewnętrznie lub pochodzących z zewnątrz, nowych doktryn czy ideologii, czy też wielkich „afery”, typu sprawa Dreyfusa we Francji na początku XX w. Pojawienie się znaczących społecznie doktryn czy ideologii jest oczywiście wytworem „wstrząsowego” czynnika, a mianowicie pojawienia się tworzących je myślicieli. Należą oni do kategorii wybitnych jednostek; obejmuje ona ponadto m.in. ludzi, którzy obejmują i sprawują władzę w państwie, wykorzystując ją do konserwacji lub zmiany ustroju.

Niespodziewane z reguły wstrząsy są jednym z głównych powodów niskiej przewidywalności wielu zmian instytucjonalnych. Ponadto, wstrząsy różnego rodzaju są na rozmaite sposoby ze sobą powiązane, a dodatkowo wchodzą w różne interakcje z czynnikami o charakterze tendencji. Wreszcie, repertuar możliwych wstrząsów i tendencji zależy od charakteru ustroju. Dla przykładu, w socjalizmie – i generalnie w systemach despotycznych – ludzie są narażeni na katastrofalne skutki szaleństw dyktatorów (np. kolektywizacja rolnictwa w ZSRR za Stalina, rewolucja kulturalna za czasów Mao w Chinach), a jednocześnie afery i skandale, rozumiane jako głośne zdarzenia, zmieniające rozkład opinii w społeczeństwie, są tam w zasadzie nieobecne, ponieważ środki masowego przekazu znajdują się w tym systemie pod ścisłą kontrolą politycznych władców. Dla kontrastu – w demokratycznym kapitalizmie skala możliwych błędów w polityce państwa, choć niemała, jest jednak zdecydowanie mniejsza niż skrajne błędy w socjalizmie. Natomiast rywalizacja polityczna i wolność mediów sprawiają, że bieg spraw publicznych, w tym instytucje, mogą znaleźć się pod silnym i nieoczekiwanym wpływem rzeczywistych czy tylko urojonych afer i skandali. Tak np. afery Enronu i niektórych innych wielkich korporacji w Stanach Zjednoczonych na początku XXI w. doprowadziły do zmian legislacyjnych dotyczących firm audytorskich i odpowiedzialności członków rad nadzorczych spółek akcyjnych.

Wspomniałem, że tendencje i wstrząsy mogą wchodzić w rozmaite interakcje i łącznie przyczyniać się do określonych zmian instytucjonalnych. Tak np. napięcia związane z rozwojem kapitalizmu, który – wbrew swoim konserwatywnym i socjalistycznym krytykom – na skalę nieznaną przedtem w historii podnosił poziom życia mas, z całą pewnością tworzyły podatny grunt dla rozprzestrzenienia się quasi-religijnej doktryny marksizmu. To z kolei przyczyniło się do etatystycznego dryfu w kapitalizmie oraz wprowadzenia socjalizmu w Rosji z następnymi konsekwencjami³³.

³² Np. przegrana wojna o Falklandy doprowadziła do upadku wojskowej dyktatury i rozpoczęcia procesu demokratyzacji w Argentynie.

³³ Zob. L. Kołakowski, *Główne nurty Marksizmu, Alternatywy*, Warszawa 1981. Oczywiście można

Wstrząsy mogą się też – jak wspomniałem – wzajemnie potęgować, i w efekcie ze zwiększoną siłą wpływać na opinię publiczną, a za jej pośrednictwem na politykę państw. Jaskrawym przykładem jest tu z kolei Wielki Kryzys lat trzydziestych XX w. na Zachodzie, a zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, gdzie był szczególnie głęboki. Współczesne badania pokazują, że był on wywołany głównie błędami w polityce gospodarczej, przede wszystkim najpierw zbyt łagodną, a potem zbyt restrykcyjną polityką pieniężną FED-u. Został on pogłębiony przez protekcyjną politykę głównych państw, a w Stanach Zjednoczonych dodatkowo przez kartelizację gospodarki. W czasach wielkich zaburzeń gospodarczych (i chyba nie tylko wtedy) opinia publiczna ma skłonność brać symptomy za przyczyny, czyli winić samą gospodarkę, co w przypadku Wielkiego Kryzysu oznaczało obwinianie wolnorynkowego kapitalizmu. Stworzyło to podatny grunt dla teorii Keynesa, która głosiła, że ten kapitalizm wykazuje nieuchronną tendencję do załamań, z których może się podnosić tylko przez specjalny interwencjonizm państwa, a konkretnie – przez ekspansję fiskalną³⁴. Większość szczegółowych tez głoszonych przez Keynesa w jego *Ogólnej teorii...* było wcześniej prezentowanych przez ekonomistów³⁵, których on potem ostro krytykował. Do opinii publicznej przebiła się jednak tylko jego teoria, co musiało mieć związek z wcześniejszym wstrząsem, jaki stanowił Wielki Kryzys. W późniejszych latach keynesizm jako doktryna efektywnego, niekosztownego interwencjonizmu fiskalnego upowszechnił się w zachodniej ekonomii i w praktyce polityki gospodarczej niektórych krajów. Potrzeba było następnego wstrząsu stagflacji lat siedemdziesiątych, aby rozbić jego teoretyczne podstawy i zdyskredytować go w ekonomii. Obecny kryzys finansowy, który – podobnie jak Wielki Kryzys lat trzydziestych – jest znów szeroko interpretowany jako przejaw fundamentalnej słabości „neoliberalnego” kapitalizmu, wskrzesza popularność keynesizmu.

Kryzysy gospodarcze przyczyniają się do zmian instytucjonalnych o tyle, o ile zmieniają opinie ludzi na ustroj, w jakim żyją i pośrednio – na celowość jego zmiany. W tym procesie ewentualnej zmiany opinii istotną rolę – na dobre lub na złe – mogą odegrać, jak wspomniałem, intelektualiści, którzy dostarczają innym trafnych lub błędnych interpretacji kryzysów i innych zdarzeń. Dotyczy to, rzecz jasna, ustrojów z dostateczną wolnością przekazu poglądów, czyli głównie demokratycznego kapitalizmu. Kryzysy gospodarcze w systemach socjalistycznych kształtują opinie ludzi głównie poprzez swój wpływ na warunki ich życia. Ponadto – i to jest fundamentalna różnica – zmiana opinii ludzi żyjących w socjalizmie nie przekształca się w jawną i silną presję na rzecz zmiany tego ustroju, ponieważ są oni zastraszeni. Natomiast w demokratycznym kapitalizmie nie tylko może działać wzmocnienie: kryzys – publiczne

się zastanawiać, czy marksizm jako doktryna miałby takie straszne skutki dla ludzi, gdyby nie pojawiła się w Rosji grupa zdolnych i bezwzględnych intelektualistów-terrorystów, na czele z Leninem. Takie rozważania, które nie dają zwykle definitywnych odpowiedzi, należą do tzw. alternatywnej historii; zob. A. Dermond, *Historia niebyła*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1999.

³⁴ Co ciekawe, we wcześniejszych pracach opublikowanych na początku lat trzydziestych, Keynes – podobnie jak niektórzy jego współcześni, a potem Milton Friedman – winił za wybuch Wielkiego Kryzysu zbyt restrykcyjną politykę monetarną FED.

³⁵ D. Laider, *Fabricating the Keynesian Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.

interpretacje, ale istnieje też możliwość przekształcania efektów tego sprzężenia w silną polityczną presję na zmiany. W socjalizmie brak jest więc społecznych mechanizmów ostrzegania przed potęgowaniem złych wyników, w demokratycznym kapitalizmie działają one z dużą siłą, tyle że nie zawsze w kierunku właściwym z punktu widzenia długofalowego rozwoju gospodarki. Kierunek ten zależy bowiem od skomplikowanego splotu między różnymi wstrząsami, a także od relatywnej siły różnych ośrodków opiniotwórczych interpretujących – na użytek opinii publicznej – zdarzenia, które przykuwają jej uwagę. W duchu normatywnym można powiedzieć, że ochrona społeczeństwa przed błędnymi (z punktu widzenia dynamiki rozwoju) interpretacjami, a w efekcie przed etatystycznym dryfem, wymaga w demokratycznym kapitalizmie silnej i stałej obecności ośrodków opiniotwórczych zdolnych odierać propagandowe ataki etatyzmu.

Interpretacja kryzysu gospodarczego i kierunek ewentualnych zmian instytucjonalnych zależą też od samej sekwencji, w jakiej kryzys występuje. Otóż, jeśli kryzys jest poprzedzony okresem widocznych dla opinii publicznej reform, jest wysoce prawdopodobne, że wielu będzie właśnie w reformach upatrywać przyczyn kryzysu. Tymczasem jego powodem może być wstrząs zewnętrzny lub/i krytyczna niekompletność pakietu reform, tzn. fakt, że pozostawił on poza swoim zasięgiem pewne kluczowe słabości, które – w ewentualnej interakcji z trudniejszymi warunkami zewnętrznymi – doprowadziły do zaburzeń w gospodarce³⁶. Ten ostatni przypadek dobrze ilustruje Argentyna, gdzie w latach dziewięćdziesiątych za rządów Menema przeprowadzono głębokie reformy rynkowe (prywatyzacja, liberalizacja), ale nie usunięto silnej sztywności rynku pracy oraz polityczno-instytucjonalnych mechanizmów nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej. Słabości te – w sprzężeniu z oddziaływaniem kryzysu w Meksyku – wywołały ostry makroekonomiczny kryzys w Argentynie. Sekwencja: reformy–kryzys wywołała z pewnością powszechne, choć mylne interpretacje, że to reformy były przyczyną kryzysu i uutorowała drogę populistycznym rządóm małżeństwa Kirchnerów.

Inny będzie kierunek zmian w opinii publicznej, jeśli spotęgowanych lub potęgujących się problemów gospodarczych nie poprzedzały lub im nie towarzyszyły żadne widoczne reformy. Wtedy jest prawdopodobne, że w opinii publicznej będzie sobie torować drogę pogląd, iż to brak reform jest przyczyną problemów. Ten generalny mechanizm powstrzymuje nieograniczone narastanie etatystycznego dryfu w demokratycznym kapitalizmie i sprawia, że – przynajmniej w części – jego skutki są odwracalne. Najczęstsze problemy, które działają jako hamulec owego dryfu, mają zwykle formę utraty pozycji konkurencyjnej, wysokiego strukturalnego bezrobocia, rosnącego deficytu i długu publicznego, reformy zaś postać ograniczeń po stronie wydatków i deregulacji. Zasadniczym, niezbędnym warunkiem omawianej sygnalizacji jest otwartość gospodarki, która zapewnia dużo szybsze narastanie i ujawnianie

³⁶ Zob. L. Balcerowicz, *Institutional Systems and Economic Growth*, w: A. Åslund, M. Dąbrowski, *Challenges of Globalization. Imbalances and Growth*, Peterson Institute For International Economic, Center for Social and Economic Research, Washington, DC, 2008.

skutków błędnej polityki gospodarczej – w porównaniu z gospodarką zamkniętą. Dlatego protekcjonizm szkodzi podwójnie: wywołuje masową nieefektywność oraz zasadniczo osłabia mechanizm ostrzegania przed antyrozwojową polityką.

Prof. dr hab. Leszek Balcerowicz
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

ON THE DIVERSITY AND DYNAMICS OF POLITICAL SYSTEMS

Summary

The essay focuses on the diversity of political systems, or national systems and their institutions, and identifies four dimensions that characterise that diversity. They are: the scope of the state's power over an individual, the mechanism of replacing persons holding power, the functioning of the rule of law, and the level of law enforcement. The main relationships among them have been discussed and subsequently used to describe the main types of political systems of today's world: socialism, non-democratic capitalism and democratic capitalism. The second part of the essay is a brief account of thirteen major political transformations known in contemporary history. They include the transition to liberal capitalism, democratisation of the previously introduced capitalism, introduction of socialism, dynamics of socialism, Asian post-socialist transformation, or institutional changes in the former Soviet block. Finally, reasons for limited predictability of the dynamics of institutional systems are discussed and the internal as well as external forces shaping that dynamics are presented. A differentiation is made between external and internal forces on the one hand and tendencies and shocks on the other. Selected interactions among those forces are also analysed.