

Jacek Raciborski

Obywatel i państwo

Zarządzanie Publiczne nr 12 (2), 83-96

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jacek Raciborski

Obywatel i państwo

Podstawowa teza artykułu brzmi: państwo współczesne jest potężne jak nigdy w historii. Ta potęga wyrasta ze znacznych oczekiwań obywateli co do ilości i jakości dóbr dostarczanych przez państwo. Państwa, niezależnie od licznych trudności, te wysokie oczekiwania spełniają. Szczególną siłę państwo ukazało w początkach ekonomicznego kryzysu, który wybuchł w 2008 r. Potęga państwa nie współwystępuje z aktywnym obywatelstwem i nie towarzyszy jej rozwinięta infrastruktura społeczeństwa obywatelskiego. Autor eksponuje dualistyczny charakter społeczeństwa obywatelskiego, gdyż obywatele stowarzyszają się w istotnie odmiennych celach: a) aby wywierać wpływ na państwo i w ten sposób uzyskiwać także indywidualne korzyści; b) aby samodzielnie realizować swoje potrzeby w obrębie stowarzyszeń. W Polsce obserwujemy istotne deficyty w wymiarze zarówno indywidualnego obywatelstwa, jak i społeczeństwa obywatelskiego w obu formach.

Słowa kluczowe: państwo współczesne, obywatelstwo, oczekiwania obywateli wobec państwa, społeczeństwo obywatelskie, kryzys państwa opiekuńczego.

1. Wprowadzenie¹

Arystotelesowska formuła, iż „człowiek jest istotą stworzoną do życia w państwie”, pozostaje w mocy; po dziś dzień wskazuje podstawowy mechanizm uspołeczniania jednostek. Działanie tego mechanizmu rozpoczyna się od precyzyjnego rozdzielania jednostek pomiędzy państwa, co czyni ludzi obywatelami, czyli osobami przynależnymi państwowo. Właśnie przynależność państwowa jest rdzeniem prawnego rozumienia obywatelstwa (Jagielski 1998) i na podziale ludzi pomiędzy państwa ufundowany jest współczesny ład międzynarodowy.

Ogół obywateli składa się na lud. Takie rozumienie nawiązuje bardziej do rzymskiego *populus* niż greckiego *demos*. Ateński *demos* nie był źródłem władzy: on władzę sprawował. Idea suwerennego ludu, który jest źródłem władzy państwowej, została sformułowana w średniowieczu jako konkurencyjna wobec zasady „cała władza pochodzi od Boga” i wykorzystana w sporze o supremację pomiędzy cesarstwem

a papieżem (Canovan 2008, s. 26–33; Sartori 1994, s. 46–49). Lud jako źródło prawowitej władzy, sprawowanej dla jego dobra, to typowy społeczny konstrukt, w którego wytworzeniu dominująca jest właśnie rola władzy państwowej i aparatów ideologicznych państwa. Dobrze ten mechanizm pokazuje przykład PRL, w której za suwerena uznano lud pracujący miast i wsi, a jądro owego ludu stanowiła klasa robotnicza. Jej bunty były tymi momentami, kiedy lud przedstawiał być „ludem w rezerwie” i stawał się republikańskim ludem w działaniu. Lud tutaj to politycznie zmobilizowani społeczni aktorzy – indywidualni i zbiorowi². Takie rozumienie ludu niezupełnie jest zgodne z założeniami

Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski.

¹ W artykule tym wykorzystuję obszernie fragmenty mojego referatu z sesji plenarnej XIV Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego, Kraków, wrzesień 2010 r.

² Warto w tym kontekście przytoczyć opinię Margaret Canovan (2008, s. 160–161): „Ze wszystkich najnowszych przypadków ujawnienia się «siły ludu» najsilniejsze roszczenie do autentyczności jako oddolny ruch ludu ma polska Solidarność, która niespodziewanie pojawiła się w 1980 r. Żaden czarownik nie wyczarował ani nie kontrolował tych wydarzeń, które wydają się być źródłem zdziwienia nawet dla tych, którzy byli w to zaangażowani. Jedną z najbardziej uderzających cech tego ruchu była jego wzbudzająca respekt skala: w swoim punkcie szczytowym, nie zważając na oficjalną wrogość, zmobilizował on dziesięć milionów ludzi z populacji liczącej niecałe czterdzieści milionów”.

demokracji. Demokracja odrzuca roszczenia nawet najbardziej zmobilizowanej, wykształconej, obdarzonej wszelkimi cnotami mniejszości do konstytuowania ludu. W demokracji przedstawicielskiej lud tworzą wszyscy obywatele i to uzasadnia roszczenie ludu do sprawowania suwerennej władzy. Podstawowy jednak problem empirycznie ujmowanych współczesnych demokracji polega na tym, iż lud jest rzadko obecny, a wszyscy jego członkowie nie są obecni nigdy. Lud w praktyce manifestuje się więc w formie działających mniejszości, a jego wolę wyraża za zwyczaj największa mniejszość. Tym samym lud pozostaje jakby na zewnątrz państwa. W dodatku zdaje się nie być zainteresowany codziennym tworzeniem i podtrzymywaniem tegoż.

Z tego poziomu ogólności pora przejść do pytań praktycznie ważnych. Indywidualistyczne ujęcie ludu oznacza, iż jakość ludu to w gruncie rzeczy jakość poszczególnych obywateli. Jakość państwa zależy od jakości obywateli i odwrotnie: jakość obywateli jest konsekwencją jakości państwa. Te byty wzajemnie się ustanawiają. Drugie to pytanie o wolę ludu, czyli o to – pozostając przy jego indywidualistycznym rozumieniu – czego właściwie obywatele chcą od państwa.

2. Koniec państwa?

Nie ma chyba bardziej wyświechtanej frazy w naukach społecznych, jak „Koniec...”, ewentualnie „Zmierzch...”: *Koniec historii* (Fukuyama), *Zmierzch Zachodu* (Spengler), *Koniec człowieka* (Derrida). Bledną przy tym idee takie, jak: *Koniec pracy* (Riffkin), *Koniec ideologii* (Bell), koniec kapitalizmu, koniec religii, koniec polityki, koniec rodziny itp. Trochę to wszystko równoważą „narodziny” i „świty”, ale w sumie zmierzch, koniec dominują, gdy idzie o obraz zjawisk społecznych. W tej sytuacji nie zaskakuje idea końca państwa obecna już w klasycznym marksizmie, ale teraz wracająca w całkowicie innym kontekście. Lepiej jednak porzucić ten język, jakkolwiek pytanie pozostaje: co się dzieje z państwem w ogólności i państwem narodowym w szczególności.

Wyjść trzeba od tradycyjnego rozumienia państwa – w duchu Jellinka i Webera, aby później zapytać, co się zmienia. Państwo jest polityczną organizacją obywateli żyjących na terytorium

ściśle określonymi granicami, posiadającą monopol legalnego przymusu i cechującą się suwerennością wewnętrzną oraz w stosunkach z innymi państwami. W nowszym języku, ale dalej w myśl weberowskiej tradycji, traktujemy państwo jako korporacyjnego agenta, co oznacza, że możemy mu przypisać tożsamość (wystarczy, iż istnieją ludzie przekonani o swojej przynależności do konkretnego państwa), interesy, zdolność do intencjonalnego działania zgodnie z tymi interesami, wymagającą z kolei istnienia zinstytucjonalizowanej struktury decyzyjnej (Wendt 2008, s. 188–224; Wnuk-Lipiński 2005, s. 79–100). Państwo cechuje tu więc podmiotowość sprawcza i jest ono wyraźnie wyodrębnione od społeczeństwa: jest państwo i jest społeczeństwo.

Istnienie tak rozumianego państwa zostało zakwestionowane już w latach 80. minionego wieku. Ulrich Beck w *Spółczesnym ryzyku* (1986/2002) pisał, iż państwo nie jest już w stanie kontrolować najważniejszych procesów ekonomicznych, społecznych i politycznych, za które nominalnie odpowiada. A Helmut Willke, inspirowany się Luhmannem, precyzował: „Podstawy obdarzenia państwa szczególnym statusem rozpadły się. Jest ono częścią zróżnicowanej całości – społeczeństwa, jednym spośród wielu społecznych aktorów, w najlepszym wypadku – *primus inter pares*” (Willke 2007, s. 138). Doszło do rozproszenia władzy i zmiany architektury współczesnych społeczeństw. Wydaje się, że następuje proces wchłaniania państwa przez społeczeństwo, a sama opozycja państwa i społeczeństwa – niegdyś fundament sfery politycznej – traci poznawczą użyteczność.

Najważniejszy wymiar upadku tradycyjnego państwa to utrata przez nie monopolu stanowienia prawa, wręcz rozerwanie tego definicyjnego związku między państwem a prawem. Tworzy się ono współcześnie w wyniku bardzo skomplikowanych zdecentralizowanych i depersonalizowanych procesów, w których nie widać suwerennego ludu w jakiegokolwiek postaci. Jak pisze Grażyna Skąpska (2008, s. 60), „porządek prawny współczesnych społeczeństw staje się w coraz większym stopniu dynamicznym efektem spontanicznych, oddolnych procesów samoregulacji oraz procesów negocjacji”. Zgoda. Widać to szczególnie dobrze na przykładzie Unii Europejskiej. Prawo UE stanowione jest

w bardzo skomplikowanym procesie, w którym – obok rządów państw członkowskich – olbrzymia jest rola Komisji Europejskiej, a zwłaszcza brukselskiej biurokracji, korporacji przemysłowych i zawodowych, ponadpaństwowych grup interesów, a także organizacji międzynarodowych i transnarodowych. Ogromna przy tym jest praktyczna rola orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, albowiem normy *expressis verbis* zawarte w traktatach z natury rzeczy są ogólnikowe i deklaratywne. Dla kompletności obrazu trzeba jeszcze odnotować, że istnieje prawo międzynarodowe publiczne i ostatnio karne, międzynarodowy arbitraż gospodarczy, prawo lokalne, różnego rodzaju prawa korporacyjne i, przede wszystkim, istnieją międzynarodowe standardy praw człowieka. Nakładanie się tych porządków prawnych powoduje wielką niepewność co do tego, jakie właściwie jest prawo i jak będzie stosowane. Sprzyja wytwarzaniu się stanu, który Skąpska (ibidem, s. 61) określiła mianem semantycznej niepewności prawa. W świetle powyższych uwag teza o wypłukaniu państwa współczesnego z prawodawczych kompetencji wydaje się potwierdzona.

A jednak wątpliwości pozostają. Po pierwsze, prawo międzynarodowe nadal stanowione jest przede wszystkim w trybie uzgodnień międzyrządowych i jego obowiązywanie wymaga procedury ratyfikacji. Co ważniejsze, procesy globalizacji i integracji nie zawsze osłabiają państwo: mogą zmniejszać siłę jego oddziaływania w przestrzeni narodowej, ale powiększać ją w przestrzeni transnarodowej. W szczególności, w tym pozornie żywołowym stanowieniu reguł gry na poziomie globalnym wyróżniona jest rola państw dużych. Zasada interdependencji dotyczy wszystkich aktorów globalnej gry – w tym państw dużych – ale nie ma tu żadnej symetrii. Największe państwa uzyskują coś w rodzaju metawładzy: zdolność do wpływania na reguły ustanawiania reguł oraz decydowanie o tym, co w ogóle podlega regulacji. Wreszcie, przy głębszym wejrzeniu w pewne prawa, które rodzą się i są stosowane, jakby bez udziału państwa (np. arbitraż gospodarczy, prawo lokalne, prawo samorządów zawodowych), dostrzeżemy państwo jako ich ostatecznego gwaranta i egzekutora. Samoregulacja i autoreferencyjność (w sensie luhmannowskim) niektórych tych subsystemów

jest pozorna bądź dotyczy tylko sytuacji zwykłych, a nie kryzysowych.

3. Siła państwa w kryzysie

Drugi podstawowy wymiar kryzysu państwa współczesnego miałby polegać na całkowitej utracie przez nie mocy w sferze ekonomicznej. Narodził się globalny rynek finansowy, rynek towarów i usług, którego nikt nie jest w stanie kontrolować, a jedyna forma regulacji to samoregulacja poprzez kryzysy. „Kapitał nie ma narodowości”, „Rynki mają zawsze rację”, „Pieniądz nie zna granic” – te i dziesiątki podobnych haseł i opinii, wsparte setkami prac o liniowo przyspieszającej globalizacji, uformowały przekonanie, że przynajmniej gdy idzie o ekonomikę, państwo stało się „wydmuszką” i może jedynie pozorować kontrolę.

Doświadczenie kryzysu zapoczątkowanego upadkiem w 2008 r. banku Lehmann Brothers, którego głębi i skutków kryzysu jeszcze nie znamy, nakazuje sceptycyzm wobec tego rodzaju tez. Oto w kilka dni po tym wydarzeniu rząd Stanów Zjednoczonych przygotowuje pakiet ratunkowy dla banków wart 700 mld USD. Banki dostały wsparcie w różnych formach: gwarancji, pożyczek bądź też po prostu rząd przejmował akcje, co oznaczało częściową lub całkowitą ich nacjonalizację. Firmy korzystające ze wsparcia musiały przyjąć narzucone przez administrację ograniczenia, zwłaszcza dotyczące płac kadry zarządzającej. Bardzo pouczająca jest historia General Motors – do niedawna największego koncernu motoryzacyjnego świata z przychodami blisko 200 mld USD rocznie. Na progu kryzysu otrzymał on 19 mld USD rządowego wsparcia. To nie wystarczyło i rząd, posługując się procedurą bankructwa, przejął 72% akcji koncernu za 50 mld USD. Była to oczywista nacjonalizacja z dnia na dzień. Uwzględniając także inne programy, rząd amerykański w krótkim czasie wyasygnował na przeciwdziałanie kryzysowi ponad 1,5 biliona USD³. Rządy państw europejskich przeznaczyły łącznie podobną kwotę, tyle że w euro. Są to pieniądze niewyobrażalne: nie ma ich w żadnych skarbcach. Ta swobodna kreacja pieniądza przez państwa (choćby

³ Wszystkie dane za: Małkiewicz 2010 (s. 134–173).

tylko potencjalna) właściwie czyni z rynku fikcję i ukazuje kruchość, w porównaniu z państwem, nawet największych firm. Mówiono kiedyś, iż to, co jest dobre dla General Electric, jest dobre dla Stanów Zjednoczonych, wskazując tym samym na podporządkowanie państwa interesom wielkiego kapitału. Po ostatnich doświadczeniach można w usta Baracka Obamy włożyć następujące słowa kierowane do prezesów General Motors: „Odbieram wam wasze zabawki, bo to, co się dzieje, nie podoba się moim wyborcom”.

Jednak z tego kryzysu płynie również drugi wniosek: jego gwałtowność i skala świadczą o tym, iż bardzo zaawansowana jest erozja porządku opartego na państwach narodowych i w to miejsce nie wyłonił się w porę nowy globalny porządek polityczny, w ramach którego możliwa byłaby kontrola zglobalizowanych finansów i gospodarki. Reakcja na kryzys na pierwszym etapie dokonała się w logice narodowo-państwowej, kapitał i przedsiębiorstwa odzyskały narodowe barwy, nasiliły się praktyki protekcyjnistyczne i wzmocniły państwowe granice. Na drugim etapie podjęte kroki też były tradycyjne: państwa G-20 uzgodniły na szczycie w kwietniu 2009 r. wzmocnienie Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz powiększenie pomocy rozwojowej dla państw najbardziej ubogich i obiecały koordynację innych środków stosowanych w walce z kryzysem. Podkreślmy – to jest działanie w logice międzynarodowej, a nie transnarodowej, działanie tradycyjne, bo podejmują je rządy państw narodowych, a nie jakieś inne, nowe siły światowej metagry.

Nie sposób dziś przesądzić, czy opisana reakcja na kryzys za pomocą instrumentów będących w dyspozycji państwa narodowego i organizacji międzynarodowych okaże się wystarczająca. Jeżeli tak, to trzeba będzie zaakceptować inne od dotychczas dominującego spojrzenie na globalizację i rolę państwa i przyznać, iż pogłoski o jego śmierci były zdecydowanie przedwczesne. Byłoby to w duchu Harolda Jamesa (2010), który ujmuje globalizację jako historyczny proces o charakterze cyklicznym: po okresie jej przyspieszenia następuje kryzys i gwałtowne zatrzymanie tempa tego procesu, a nawet odwrót. W okresach deglobalizacji wzrasta rola państwa, społeczeństwa wymuszają politykę antymigracyjną,

protekcjonistyczną, rozlega się powszechne wołanie o ingerencję państwa i o silny rząd, który położy kres spekulacjom i wywożeniu kapitału. Ostatni poważny odwrót od globalizacji to Wielki Kryzys lat 30. XX w. Aby jednak ukazać stabilność społecznych reakcji na globalizację i uniwersalizację świata, James przywołuje sytuację początku XVI w., będącego czasem globalizacji wywołanej wielkimi odkryciami geograficznymi, i cytuje Marcina Lutra, głoszącego wówczas: „Handel zagraniczny, który z Kalkuty, Indii i innych podobnych miejsc ściągają produkty, takie jak kosztowny jedwab, przedmioty ze złota i przyprawy – które służą jedynie ostentacji, a nie użytecznemu celowi, oraz drenują pieniądze z kraju i ludzi – zostałyby zabronione, gdybyśmy mieli odpowiedni rząd i władców... Bóg nas, Niemców, opuścił i teraz musimy rozrzucić nasze złoto i srebro po obcych krainach, wzbogacając cały świat, podczas gdy my sami nadal jesteśmy żebrakami” (cyt. za James 2010, s. 25). Wołanie o silny, mądry rząd, służący konkretnemu ludowi, a nie obcym, jest więc pieśnią znaną od wieków. I lud nagradza takie rządy, w szczególności w czasach kryzysu.

4. Siła państwa w czasie zwykłym

Ostatnie stulecie w dziejach instytucji państwa to bezprecedensowy wzrost jego zadań, zwłaszcza jeśli myślimy o państwie europejskim. Obok tradycyjnych funkcji, takich jak obrona terytorium przed wrogiem nastawionymi obcymi, ustanawianie i egzekwowanie prawa, w szczególności praw własności, czy dbanie o elementarną infrastrukturę komunikacyjną, państwo zaczęło być odpowiedzialne za wzrost gospodarczy i bardzo szeroko rozumianą jakość życia obywateli, we wszystkich jego fazach. Odpowiedzialność – na razie pominiemy kwestię, z jakiego nadania – oznacza ekspansję regulacji na wszystkie ważne sfery życia społecznego. Zaczyna się od regulacji warunków biologicznej reprodukcji człowieka, później państwo nadzoruje wychowywanie dzieci, ściśle reglamentuje cały proces edukacji, reguluje warunki pracy i, szerzej, rynek pracy, zapewnia emerytury na starość, dba o zdrowie i codzienne bezpieczeństwo, pomaga w sytuacji biedy, organizuje czas wolny i troszczy się o pochówek. Inna grupa zadań

państwa to przeciwdziałanie dysfunkcjom rynku, co w praktyce oznacza bezpośrednio zaangażowanie państwa w sferę produkcji dóbr i redystrybucji dochodów. W szczególności inwestuje ono w sektory wybitnie ryzykowne (np. naukę) lub z innych powodów zaniechywane przez rynek (np. wielkie inwestycje infrastrukturalne). Keynes wykazał, że ta aktywność państwa może być efektywna ekonomicznie, przyczyniać się do wzrostu gospodarczego i podtrzymywać pokój społeczny. Ostatnie dziesięciolecie przyniosło pewien nawrót wiary w rynek i krytykę ekonomii keynesowskiej, ale państwo, wycofując się z własności przedsiębiorstw, rozwinęło na niebywałą skalę mechanizmy regulacji i nadzoru nad gospodarką, a w konsekwencji nad konsumentami i obywatelami. Nadzorowane w ramach ustawodawstwa antymonopolowego są fuzje przedsiębiorstw i ceny transakcyjne, komunikacja tradycyjna i elektroniczna w imię dbałości o szeroko rozumiane bezpieczeństwo państwa i obywateli, nadzorowane są banki i ubezpieczenia, media elektroniczne i produkcja towarów akcyzowych, zwłaszcza alkoholu i papierosów. Państwowa jest przestrzeń powietrzna i to, co pod ziemią – surowce mineralne, a nawet skarby zakopane przez przodków. Setki rodzajów aktywności wymagają koncesji i licencji państwa. Państwowe są morza (z wyjątkiem wód międzynarodowych) i rzeki, drogi i tory kolejowe (zazwyczaj).

Najczęściej używanym miernikiem rozległości państwa jest udział wydatków publicznych w jednorocznym PKB. Szacuje się, iż w 1913 r. w 10 wówczas najbardziej rozwiniętych państwach świata wynosiły one średnio 12,5% PKB, w 1937 r. wzrosły do 24% PKB (12 państw), przez ponad 20 lat do 1960 r. zwiększyły się nieznacznie do 29%, aby później w ciągu nieco ponad 30 lat osiągnąć przeciętny poziom 45% PKB. Od drugiej połowy lat 90. ubiegłego wieku wydatki publiczne w stosunku do PKB ustabilizowały się i w krajach Europy Zachodniej oscylują wokół 45%, ale we Francji, Szwecji i Danii przekraczają 50% PKB (dane dla 2008 r. za: Hausner 2008, s. 73; Tarchalski 2009, s. 28–29). Wydatki publiczne w Polsce po kilku latach wprowadzania gospodarki rynkowej (1996 r.) wyniosły 51%, ale po kolejnych 12 latach obniżyły się do niecałych 42% (Tarchalski, op. cit.), co było konsekwencją

wzrostu PKB i jednak pewnej racjonalizacji wydatków publicznych. Finansowanie tak wielkich wydatków odbywa się z podatków, ale te zazwyczaj nie wystarczają i państwa systematycznie się zadłużają. Dług publiczny USA zbliża się do 15 bilionów USD – oscyluje wokół wielkości rocznego PKB, a łączne zadłużenie państw Europy Zachodniej jest jeszcze wyższe. To znowu pokazuje pewną wirtualność tych pieniędzy, abstrakcyjność długów i niestosowność myślenia o finansach państwa w logice finansów gospodarstwa domowego czy przedsiębiorstwa.

Oczywiście, zasadne jest pytanie, czy państwo rzeczywiście kontroluje określone sfery, czy tylko kontrolę pozoruje. Trudno rozstrzygnąć to abstrakcyjnie. Bywa, że jego wpływ jest decydujący i oczywisty, jak na przykład w Polsce, na stan głównych dróg w kraju, i bywa, że stanowione przez nie reguły są fasadowe, jak na przykład ustawodawstwo antyaborcyjne. Trudność rozpoznania, jaki jest rzeczywisty zakres kontroli państwa nad określoną sferą, stanowi poniekąd immanentną cechę współczesnego państwa, jego nieprzejrzystości i autonomizacji podsystemów systemu politycznego. Ale nieraz obwieszcza się kurczenie państwa tam, gdzie następuje jedynie jego reorganizacja. Przykładem częstego nieporozumienia w widzeniu roli państwa w Polsce jest ujmowanie samorządu terytorialnego jako odrębnego od państwa, nawet mu przeciwnego. Tymczasem samorząd terytorialny jest tylko jednym ze sposobów działania państwa. Tendencja do postrzegania systemu samorządu terytorialnego jako odrębnego od państwa, zauważalna nie tylko w myśleniu potocznym, świadczy skądinąd o sukcesie tej reformy.

Potęę państwa widać też, gdy patrzymy, jak wielką armię pracowników zatrudnia ono bezpośrednio i pośrednio, i jak szybko powiększa się ten sektor. A to, skąd ludzie czerpią środki do życia, funduje najważniejsze socjologiczne podziały. Zaproponowany kiedyś przez Mirosławę Marody podział na „Polskę prywatną/sprywatyzowaną”, „Polskę państwową” i „Polskę na zasiłku” zachowuje moc eksplanacyjną (Marody 2002). Tytułem ilustracji warto podać, iż w wąsko rozumianej sferze budżetowej, tj. w administracji publicznej, armii, policji, oświacie, nauce i służbie zdrowia, pracowało w 2009 r. 3620 tys. osób, tj. 26% ogółu zatrudnionych (na podstawie

danych z rocznika GUS). A gdy uwzględnimy zatrudnionych w przedsiębiorstwach kontrolowanych przez państwo oraz emerytów i rencistów, także utrzymujących się ze świadczeń opieki społecznej, to dostrzeżemy, że liczba osób „żywionych” przez państwo znacznie przewyższa liczbę utrzymujących się z rynku.

Wiele jest powodów tak gwałtownego rozwoju sektora publicznego, w szczególności administracji publicznej. Najważniejszy z nich i zarazem ogólny to funkcjonalność państwa opiekuńczego, zwłaszcza w socjaldemokratycznym i korporatystycznym wydaniu dla kapitalizmu i demokracji. Pojawienie się socjalnego obywatelstwa ocaliło rynek, który w innym przypadku mógłby zostać zniesiony i to za pomocą metody demokratycznej, a nie bolszewickiej (Mann 1987; Barbalett 1993). Drugi, obok osłabienia redystrybucyjnych konfliktów, powód funkcjonalności państwa opiekuńczego to fakt, iż państwo wzięło na siebie ciężar przygotowania wykwalifikowanej siły roboczej, utrzymywania jej w dobrym zdrowiu, a także zachowywania w dobrej kondycji rezerwowej armii pracowników.

Bardzo wielu teoretyków wieści kres państwa opiekuńczego, z różnych wszakże powodów. Zygmunt Bauman uważa, że państwo opiekuńcze upada lub wręcz upadło, gdyż przestało być potrzebne z punktu widzenia kapitału, który zerwał państwowo-narodowe ograniczenia i przenosi się tam, gdzie może minimalizować koszty produkcji, w szczególności koszty siły roboczej. Upada – ponadto – bo stało się ofiarą własnego sukcesu. Rezygnuje z niego zadowolona większość, ukształtowana w warunkach powojennego dobrobytu, która uwierzyła w swoją zdolność do prywatnego uzyskiwania dóbr, dotychczas dostarczanych przez państwo na uśrednionym poziomie (Bauman 2006, s. 87–116). Na szeroką skalę wraca kryterium dochodowe jako warunek partycypacji w świadczeniach oferowanych przez państwo. Są one adresowane do najbiedniejszych, niezdolnych do zapewnienia sobie koniecznych dóbr przez rynek. A to jest minimalne (liberalne) państwo opiekuńcze i ma ono niewiele wspólnego z prawdziwym państwem opiekuńczym.

Pogląd o załamaniu się narodowego państwa opiekuńczego, wprawdzie nieco inaczej niż u Baumana ujmowanego, podziela też Jerzy Hausner, który tak komentuje ten proces: „Za

sprawą wielu przyczyn taki porządek został zachwiany, a w dalszej konsekwencji załamał się i uległ głębokiemu przeobrażeniu. Kryzys KNWS [keynesowskie narodowe opiekuńcze – wyjaśnienie J.R.] dotknął wszystkich jego wymiarów – społecznego, gospodarczego i politycznego. Przede wszystkim zaś podważeniu uległa hegemonia państwa narodowego i dominacja krajowej skali prowadzenia polityki i rozwiązywania problemów. Państwo narodowe nie było już w stanie zapewnić pełnego zatrudnienia i wzrostu gospodarczego i znalazło się w głębokim kryzysie finansowym, który podważył jego możliwości i zdolności opiekuńcze. Próba ochrony starego porządku przez narodowy protekcyjizm prowadziła jedynie do zaostrzenia objawów kryzysu. Systemowa zmiana stała się nieunikniona” (Hausner 2008, s. 124).

Trudno przewidzieć, na ile, jeśli w ogóle, ostatni kryzys wpłynie na modyfikację wyżej przedstawionych poglądów. Trzeba jednak odnotować, iż w reakcji na rozwój państwa opiekuńczego już w końcu lat 70. minionego wieku pojawiła się koncepcja przeciążonego państwa (m.in. Huntington 1975; Rose, Peters 1977), która eksponowała, że dokonująca się w warunkach demokracji oraz wzrostu gospodarczego rywalizacja grup interesów doprowadza z czasem do sytuacji, iż początkowo skuteczne roszczenia generują następne, często sprzeczne ze sobą, których próby realizacji hamują wzrost gospodarczy, wywołują inflację i przerost regulacji. W konsekwencji państwo tłumi prywatną przedsiębiorczość i traci zdolność do efektywnego zarządzania. Stwierdzenie wielkiego wzrostu zadań państwa w okresie późnego kapitalizmu było też punktem wyjścia słynnej tezy Jürgena Habermasa o nieuchronnym deficycie legitymizacyjnym tego państwa za sprawą kulturowo warunkowanych rosnących oczekiwań, nigdy więc niemożliwych do zaspokojenia w pełni. Państwo straciło, z wielu powodów, możliwość uprawnocnienia tego stanu rzeczy: sens nie może być wytworzony administracyjnie – wywodził Habermas (1983, s. 464).

Odnosząc się do tych tez, David Held (2010, s. 255) słusznie zauważa, iż obie „zdają się traktować nowoczesne państwo jak «puste pudełko», przez które przepływają różne treści, dopuszczając się w ten sposób głębokiego lekceważenia

własnego potencjału państwa oraz aktywów pochodzących, przykładowo, z jego aparatu biurokratycznego, administracyjnego czy środków przymusu”. Od czasu, gdy tezy te były formułowane, państwo wielokrotnie pokazało się jako silny i sprawny aktor, w dodatku nieprzeżywający jakichś zasadniczych kłopotów z uprawomocnieniem swego działania. Do sprawy legitymizacji jeszcze wróć, ale już w tym miejscu warto odnotować, że kiedy zjawisko legitymizacji systemu politycznego ujmujemy empirycznie, to wszelkie tezy o kryzysie uprawomocnienia późnokapitalistycznego państwa należy odrzucić. Skrupulatna analiza Domańskiego i Słomczyńskiego przeprowadzona na danych zebranych w toku kilku edycji *Europejskiego Sondażu Społecznego* wskazuje na coś wręcz przeciwnego. Piszą oni: „W latach 2002–2006 rysowała się tendencja wzrostu legitymizacji. Rzecz jasna, analizując w tak krótkim przedziale czasowym, trudno wnioskować o zmianach. Faktem jest, że w latach 2002–2006 zjawisko to wystąpiło w większości społeczeństw europejskich. Największy wzrost legitymizacji wystąpił w Irlandii (z $-0,103$ do $0,471$) i Holandii (z $0,131$ do $0,501$). W przypadku Norwegii zwiększyła się ona z $0,313$ do $0,635$, w Szwajcarii z $0,406$ do $0,772$, i w Danii z $0,881$ do $1,016$. Pewien wzrost (z $-0,729$ do $-0,523$) dokonał się również w Polsce” (Domański, Słomczyński 2010, s. 72)⁴.

5. Oczekiwania obywateli wobec państwa

Przyjmijmy, w ślad za Sartorem, iż tym razem będziemy rozumieli przez pojęcie ludu demokratycznego państwa ograniczoną (prawami mniejszości) większość obywateli. Dzięki temu możemy po prostu zapytać lud o jego wolę. Wola ludu to wola większości obywateli, a nie formułowana przez jego reprezentantów czy tym bardziej duchowych przywódców. Zdecydowanie rozstajemy się tu z romantyczną tradycją ujmowania ludu jako bytu wręcz organicznego.

⁴ Podane wskaźniki cyfrowe to wartości indeksu legitymizacji skonstruowanego przez przywołanych autorów. Wartości indeksu zawierają się w przedziale $-2,38$ do $2,30$ i im wyższa wartość indeksu, tym wyższy poziom legitymizacji.

Z systematycznie prowadzonych w Polsce badań empirycznych wyłania się obraz olbrzymich oczekiwań obywateli wobec państwa i to w dodatku zdumiewająco stabilnych mimo zmiany ustrojowej. Właściwie to trudno wymyślić postulat wobec państwa, który nie uzyskałby większościowej akceptacji. W przeprowadzonych w 2009 r. przez mój zespół badaniach nawet dbanie o moralność obywateli zyskiwało większościowe poparcie. Oczekiwania wobec państwa dają się podzielić na cztery grupy. Pierwsza zawiera postulaty zagwarantowania wszystkim opieki zdrowotnej, mieszkań dla biednych, zasiłków dla bezrobotnych. Każdy z nich akceptuje ponad 90% Polaków. Przekonania te mają więc siłę społecznych oczywistości. O trwałości tego rodzaju przekonań najlepiej świadczy stosunek Polaków do tezy „rząd powinien zapewnić pracę każdemu, kto chce pracować”. W 1988 r. zdecydowanie zgadzało się z nią 70% badanych, w 1991 r. 65%, po kilku kolejnych latach nastąpił spadek do 47% (w 1997 r.), ale w latach późniejszych akceptacja wzrosła do ponad 50%. A jeżeli uwzględnimy nieco mniej zdecydowane poparcie dla tego postulat („zgadzam się”), to okazuje się, że transformacja nie zmieniła przekonania ponad 80% Polaków o ciężącym na rządzie obowiązku zapewniania pracy.

Druga grupa oczekiwań, cieszących się tylko nieco mniejszym poparciem niż pierwsza, tworzona jest przez postulaty rozległego zaangażowania państwa w gospodarkę i kontrolę rynku. Postulat pomocy dla przemysłu akceptowało w 1996 r. 80% badanych, a w 2009 r. wskaźnik ten wzrósł do 90% (prawdopodobnie w reakcji na kryzys). Jeszcze bardziej spektakularny wskaźnik siły postaw etatystycznych to postulat kontroli cen przez państwo. W 1990 r. akceptowało go 66% obywateli, a w 2009 r. – 76%. Trzecia wreszcie grupa oczekiwań wobec państwa tworzona jest przez postulaty działania na rzecz siły i zwartości państwa jako wspólnoty obywateli. W tej grupie znacznym poparciem cieszy się postulat prowadzenia polityki pronatalistycznej, a także dbania o moralność publiczną, ale już inwestowanie w armię spotyka się z umiarkowanym poparciem. Widoczna jest wyraźnie mniejsza intensywność akceptacji postulatów trzeciej grupy, chociaż z różnym zdecydowaniem popiera je ponad 70% Polaków. Podobnym stopniem

akceptacji cieszą się postulaty czwartej grupy – związane z partycypacyjną wizją państwa, które ma konsultować swoje decyzje z obywatelami i popierać stowarzyszenia. Jeden wskaźnik jest pocieszający. Wysoko wśród oczekiwań wobec państwa znalazł się postulat gwarancji dla wolności słowa i prawa do protestu⁵. Nasze badania ukazały też klasowe zróżnicowania oczekiwań wobec państwa. Przedstawiciele klasy wyższej, niezależnie od sektora zatrudnienia, zdecydowanie częściej wykazywali niechęć do ingerencji państwa w gospodarkę oraz znacznie skromniej widzieli jego zobowiązania socjalne. Osoby zaliczające się do klasy niższej, znów niezależnie od sektora zatrudnienia, miały daleko większe socjalne oczekiwania (Sadura 2010). Wobec ekonomicznej, a zwłaszcza ideologicznej dominacji klas wyższych może się pojawić wątpliwość, czy lud zdoła obronić swoje państwo opiekuńcze.

Witold Morawski, analizując znacznie bardziej rozległe badania PGSS z 1997 r. (na temat roli rządu), stwierdzał szczególną popularność w Polsce zasady „każdemu według potrzeb”, uzasadniającej wysokie transfery socjalne i interwencyjne funkcje państwa. Natomiast konkurencyjna zasada alokacji dóbr „każdemu według wysiłku” czy „ciężkiej pracy” uzyskiwała w Polsce dwu-, trzykrotnie mniejszą akceptację niż w USA i krajach zachodnioeuropejskich, chociaż poparcie dla niej powoli rosło (Morawski 2001, s. 149). Transformacja nie zmieniła jednak tego, co kiedyś nazywano roszczeniowością, a co z perspektywy socjaldemokratycznego państwa opiekuńczego stanowi zestaw całkiem rozsądnych oczekiwań wobec państwa. Na pewien paradoks wskazał właśnie Morawski (1998, s. 79): „Państwo – pisał o Polsce lat dziewięćdziesiątych – staje się coraz bardziej przeciążone, choć (...) jego aktywność w sferze oświaty, ochrony zdrowia, ekologii czy nauki ciągle jest zbyt mała”. Przeciążenie państwa jednakże to nie tylko kwestia wysokich społecznych oczekiwań i dużego zakresu rzeczywistej aktywności państwa. To po części konsekwencja jego niesprawności.

Istnieją jednak jeszcze ważniejsze oczekiwania ludu wobec państwa niż przedstawione

wyżej. Lud chce ładu, porządku, bezpieczeństwa. To są zresztą praobietnice państwa. Wielokrotnie w historii wystarczyły tylko te hasła, aby rządy zyskiwały znaczną popularność. Tak też otrzymywano przyzwolenie na dyktatorskie rozstrzygnięcia. W konstytucji każdego demokratycznego państwa przewidziana jest możliwość zawieszenia demokratycznych procedur w imię właśnie porządku i szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Także tego rodzaju oczekiwania wobec państwa są dobrze artykułowane w badaniach empirycznych. W przywołanych badaniach PGSS z 1997 r., w sytuacji gdy respondenci musieli dokonać wyboru spośród czterech celów politycznych, „utrzymanie porządku w kraju” znalazło się zdecydowanie na pierwszym miejscu (50%), wyprzedzając „hamowanie wzrostu cen” (30%), „zwiększanie wpływu ludzi na decyzje rządu” (17%) i „ochronę wolności słowa” (4%). Nastawienie w tych kwestiach nie zmienia się szybko i prawdopodobnie dane te są aktualne.

Beck i Grande (2009, s. 102) piszą: „Państwa bez względu na swoją przemożną siłę nie są już w stanie dotrzymać swej praobietnicy, a mianowicie zagwarantować bezpieczeństwa obywateli”. Otóż jest to pogląd kontrowersyjny. Po pierwsze, są państwa upadłe i te nie mogą nic, są państwa bardzo słabe i te tylko w niewielkim stopniu gwarantują obywatelom bezpieczeństwo. Ale jest bardzo wiele państw, które dały swoim obywatelom historycznie bezprecedensowy poziom bezpieczeństwa i nawet doświadczane ryzyko globalne, katastrofy techniczne i akty terroryzmu nie zmieniają tej oto statystyki, że ludzie żyją coraz dłużej (mimo że podejmują bardzo dużo zachowań ryzykownych), rzadziej są bici i okradani, mieszkają i jedzą coraz lepiej oraz otrzymują pomoc państwa w trakcie klęsk żywiołowych. Państwa, w ogólnym oglądzie, są coraz sprawniejsze w gwarantowaniu swoim obywatelom bezpieczeństwa, a współczesne państwa europejskie – z drobnymi wyjątkami – osiągnęły pod tym względem doskonałość. Jeszcze przecież nieco ponad 60 lat temu ludzie w Europie mordowali się milionami. Teraz zaś ustanowiono Unię Europejską i wraz z nią tabu przemocy.

A więc: lud chce ładu, porządku, bezpieczeństwa, a państwa narodowe te jego oczekiwania

⁵ Pogłębiona analiza oczekiwań wobec państwa sporządzona na podstawie badań mojego zespołu: zob. Bartkowski 2010, tam też źródła danych porównawczych.

spełniają. I nie jest to pogląd europocentryczny. Chiny w ostatnich kilkunastu latach radykalnie poprawiły tak rozumiane bezpieczeństwo swoich obywateli. Imperatyw bezpieczeństwa to potężny czynnik podtrzymywania struktur państwa narodowego. Oczywiście nie wynika stąd ostateczna gwarancja dla jego istnienia, wszak funkcje policyjne mogą być wypełniane przez jakieś inne ponadnarodowe struktury. Wówczas jednak trudniej o uprawomocnienie, gdyż idzie o funkcje polegające na stosowaniu przemocy.

6. Obywatel w społeczeństwie obywatelskim

Obywatel oddziałuje na państwo bezpośrednio oraz pośrednio poprzez organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo obywatelskie to bardzo potrzebny konstrukt również wtedy, gdy przyjmuje się indywidualistyczną perspektywę i wychodzi od jednostki w roli obywatela. Trzeba jednak dostrzec, że społeczeństwo obywatelskie ma dualistyczny charakter, jest wręcz pęknięte. Modelowo proponuję odróżnić dwa jego typy.

Typ A to polityczne społeczeństwo obywatelskie konstituowane przez obywateli porozumiewających się i stowarzyszających po to, aby skłonić państwo do korzystnej dla nich alokacji jakichś dóbr, którymi państwo dysponuje lub których wytworzenie możliwe jest jedynie na poziomie państwa lub też, przeciwnie, broniących przed państwem jakichś swoich wolności czy dóbr.

Typ B to autonomiczne, cywilne społeczeństwo obywatelskie jako sfera prywatnych interesów z natury egoistycznych i konfliktowych, interesów bardzo szeroko rozumianych – w tym ekonomicznych. W tej sferze jednostki dobrowolnie stowarzyszają się, kooperują, aby efektywnie zaspokajać we współdziałaniu z innymi swoje różnorodne potrzeby.

Przedstawione rozróżnienie typów społeczeństwa obywatelskiego czerpie z długiej historii tej idei. Także z jej niedawnej wschodnioeuropejskiej postaci – tak jak ją zrekonstruowali Szacki (1994, s. 90–145) czy też Walzer (1997, s. 99–103) – w której społeczeństwo obywatelskie ujmowano jako alternatywną, a nawet

przeciwstawną wobec państwa postać ładu społecznego. Typ A ma swe główne źródło inspiracji u Locke'a, a współcześnie społeczeństwo obywatelskie ujmują tak pluraliści i neopluraliści. Typ B nawiązuje do tradycji Hobbesa, Hegla i Marksa i bliski jest temu, co najczęściej rozumie się przez pojęcie *bürgerliche Gesellschaft*.

Te typy można ująć jako twarze społeczeństwa obywatelskiego. Raz wyraźniejsza jest jedna jego twarz, innym razem druga. Te twarze, typy są jak awers i rewers monety. Nie byłoby jednak dezinterpretacją zaproponowanego rozumienia mówienie o typie A jako po prostu o społeczeństwie politycznym, gdyby nie istniały w literaturze koncepcje, iż społeczeństwo polityczne to sfera egzystencji aktorów zbiorowych zlokalizowanych pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a państwem, których typowym przykładem są partie polityczne (Bobbio 1997, s. 65–67). Identyczne problemy zrodziłoby porzucenie akronimu B i pozostanie tylko przy określeniu „społeczeństwo cywilne”. Przykładowo Habermas (2005, s. 386) pisze: „Wyrażenie «społeczeństwo cywilne» wiąże się tymczasem z innym znaczeniem niż «społeczeństwo obywatelskie» (*bürgerliche Gesellschaft*) tradycji liberalnej” i podkreśla dalej, że esencją społeczeństwa cywilnego jest więź stowarzyszeniowa, która instytucjonalizuje kwestie powszechnego zainteresowania w formie zorganizowanych sfer publicznych. W nieco wcześniejszej „Przedmowie” z 1990 r. do nowego wydania pracy, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej* ta kwestia postawiona jest jaśniej: „W każdym razie instytucjonalne jądro «społeczeństwa cywilnego» tworzą nie-państwowe i nie-gospodarcze związki dobrowolne jednoczących się ludzi” (Habermas 2007, s. 45). Habermasowskie społeczeństwo cywilne zawiera oczywisty komponent polityczny i ma niewiele wspólnego z proponowanym tutaj typem B.

Ekspozowanie Janusowego oblicza społeczeństwa obywatelskiego jest szczególnie przydatne dla deklarowanego wcześniej indywidualistycznego ujęcia obywatelstwa. W społeczeństwie obywatelskim typu B stowarzyszające się jednostki występują w roli ułomnych obywateli, gdyż – trzymając się Marshallowskiej typologii praw obywatelskich – realizują jedynie swoje prawa cywilne (osobiste). Sfera ich wolności została określona przez państwo, a normy prawa

stanowią zestaw zewnętrznych ograniczeń nałożonych na ich działania. Tak mniej więcej prawo traktuje klasyczny instytucjonalizm. Inaczej jest w wypadku społeczeństwa obywatelskiego typu A – politycznego. Tu stowarzyszony obywatel korzysta z pełni swoich praw, a więc oprócz praw cywilnych/osobistych – także z praw politycznych i socjalnych, których używa, w szczególności tych pierwszych, do wpływu na państwo i do egzekwowania swoich roszczeń. Stowarzysza się, by wzmocnić swoją siłę nacisku na państwo.

Tylko zorganizowani obywatele, w innym języku: ustrukturalizowany lud, mogą wziąć udział w szczególnym przetargu – w którym stanowione jest prawo. Normy prawa w państwie prawnym – jak wywodzą autorzy książki *Demokracja i rządy prawa* (Maravall, Przeworski, red. 2010) – są wyrazem instytucjonalizacji stanów *equilibrium* w grze zorganizowanych sił społecznych. W przetargu z innymi zorganizowanymi obywatelami obywatel współtworzy prawo i wpływa na to, czy i jak jest ono stosowane. W społeczeństwie typu A prawo jest też zbiorem egzogenicznych ograniczeń, ale jego normy są traktowane jako, po pierwsze, podlegające przetargowi, a po drugie, stabilne tylko przejściowo. Niemniej gdy już normy zaistnieją, to same stają się elementem tego stanu społecznego *equilibrium*. W sytuacji dobrze zorganizowanych wszelakich interesów państwo jest jedynie polem, na którym toczy się gra sił społecznych. Ta wizja czerpie z amerykańskiego pluralizmu. W gruncie rzeczy też jest wymagająca wobec obywateli, chociaż mniej niż republikańskie koncepcje altruistycznego obywatela i moralnej wspólnoty.

Niezależnie od akceptowanej wizji państwa i społeczeństwa obywatelskiego istnieje pewien standardowy zestaw oczekiwań wobec obywateli zawarty w samej instytucji demokratycznego obywatelstwa. Pierwsze z nich dotyczy ich udziału w wolnych wyborach, w konsekwencji których ustanawiane są rządy. Z tym musi się łączyć elementarne zainteresowanie obywateli sferą polityki, a także posiadanie minimalnych kompetencji i zdolności do określenia swojej preferencji. Obraz ogólny społeczeństwa polskiego pod tym względem jest dość ponury: a) najniższa w Europie przeciętna frekwencja w wyborach parlamentarnych; b) nikłe zainteresowanie polityką; c) bardzo słabo skryształizowane

preferencje wyborcze; d) zupełny brak zainteresowania kampaniami wyborczymi i śladowe jedynie uczestnictwo w nich. Nadto rysem grupy aktywnych wyborczo Polaków jest rytualizm, w tym sensie, że ich uczestnictwo w głosowaniu nie wynika z akceptacji wartości i postulatów demokracji. Podobnie ci, którzy w wyborach nie biorą udziału, rzadko dysponują jakimś „ideowym” uzasadnieniem takiego zachowania.

Badania własne oraz przegląd bardzo wielu innych badań prowadzą do wniosku, iż nie więcej niż 30% dorosłych Polaków spełnia w stopniu zadowalającym standardowe postulaty związane z wyborami – podstawową procedurą demokracji, a obywatele prawdziwie dobrej jakości jest nie więcej niż 20%. Obywatele dobrej jakości to ci, którzy nie tylko w wyborach uczestniczą, ale rozumieją ich sens oraz rolę partii politycznych i zdecydowanie odrzucają sugestie zawarte w tezach typu: „dobry przywódca może zrobić dla kraju więcej niż rząd i parlament”, a zwłaszcza tezę, iż „Polsce wystarczyłaby jedna dobra i sprawna partia polityczna” (w badaniach PGSW 2007 zaakceptowało ją 44% badanych, a zdecydowanie odrzuciło jedynie 17%).

A jednak demokracja może trwać przy obserwowanym poziomie wyborczego zaangażowania obywateli. W dodatku, i to jest pocieszające, aktywność wyborcza Polaków nie spada, wbrew europejskiemu trendowi. Ponadto obserwujemy nieraz dość masowe zachowania świadczące o bardzo poważnym traktowaniu swoich praw wyborczych. Przykład: w toku ostatnich wyborów prezydenckich (w 2010 r.) wydano ok. 800 tys. zaświadczeń upoważniających do głosowania poza miejscem zamieszkania. Ich uzyskanie wymagało sporej fatygi.

Nie jest lepiej z obywatelstwem manifestującym się aktywnością w instytucjach społeczeństwa obywatelskiego. W większości państw Zachodu następuje zmniejszanie się obywatelskiego zaangażowania, w szczególności przejawiające się spadkiem uczestnictwa w stowarzyszeniach (Putnam 2008). W Polsce jest zupełnie fatalnie. Wskaźniki zaangażowania we wszelkiego typu stowarzyszenia lokują Polaków na końcowych miejscach wśród narodów europejskich (Jasińska-Kania, Marody 2002; Domański 2009). W szczególności Polacy nie lubią stowarzyszeń politycznych, a dominujące nastawienia

do partii politycznych to obojętność i niechęć. Powstaje jednak pytanie, czy nie rodzą się nowe formy stowarzyszania ludzi do zbiorowego działania, które zastępują dotychczasowe dobrze zinstytucjonalizowane stowarzyszenia. Idzie mi zwłaszcza o nowe formy organizowania się ludzi w celu oddziaływania na państwo.

Nadziei upatruje się w Internecie. Oto w ciągu kilku dni za sprawą mobilizacji przez Internet dochodzi do wielotysięcznej politycznej demonstracji w Warszawie na Krakowskim Przedmieściu, którą zainicjował nieznanymi szerszej młody człowiek. Przykładów tego rodzaju mobilizacji do realnego politycznego działania jest więcej. W tym kontekście przemyslenia wymaga problem: skoro koszty kolektywnego działania mogą być tak niewielkie jak w podanym przykładzie, to dlaczego świat polityki jest taki stabilny, zaludniony starymi, małymi partiami i starymi politykami? Zdawałoby się, iż w obliczu niewielkich kosztów tracą znaczenie dotychczasowe bariery samoorganizacji związane z pasożytnictwem na dobrach kolektywnych. Obserwować więc winniśmy dosłownie eksplozję społecznych i politycznych inicjatyw, demonstracji, mnogość internetowych politycznych społeczności itp. Nic takiego na szerszą skalę się nie dzieje. Wiele może być powodów takiego stanu rzeczy: a) niewykluczone, że koszty zbiorowego działania, mimo Internetu, nie są tak małe, jak się wydaje; b) incydentalna mobilizacja nie przynosi żadnych rezultatów; c) ludzie powszechnie mają poczucie, że ich poglądy czy preferencje polityczne są reprezentowane w sferze publicznej przez starych aktorów; d) Internet jest środowiskiem ludzi młodych i zadowolonych, których poruszają i mobilizują tylko wybrane kwestie polityczne itp. Długo można dyskutować o ewentualnych przyczynach tego, że póki co Internet nie jest jakimś narzędziem politycznej strukturalizacji społeczeństwa.

Różne przykłady działań zbiorowych pokazują, że ludzie spontanicznie, szybko i autonomicznie organizują się tylko wokół niektórych kwestii – dobrze społecznie widocznych, „łatwych” i budzących emocje, ale niekoniecznie społecznie ważnych. Zwykły mechanizm demokratyczny też jednak nie zabezpiecza tego, że prawdziwie istotne sprawy będą poddawane osądowi publicznemu. Rozwiązanie demokratycznych

elitarystów, iż wystarczy, by lud wybierał swoich reprezentantów, a później nie wtrącał się w ich decyzje (zwłaszcza Schumpeter), jest trudne do zaakceptowania, w sytuacji gdy obserwujemy degradację politycznego znaczenia ciał wybieralnych. „Ci, których wybieraliśmy, nie mają władzy. Tych, którzy mają władzę, nie wybieraliśmy” – to hasło z demonstracji studenckiej przywołane przez Becka (2005, s. 14) zdaje się dobrze odzwierciedlać położenie współczesnych państw demokratycznych. Stąd zdolność do wtrącania się ludu w bieżącą politykę musi pozostać ważnym postulatem demokracji.

Oto dowód z Polski, że obywatele potrafią nieraz sprostać nawet wymagającym postulatom demokracji deliberatywnej. Wcale nieincydentalnie umieją oni wnieść w trybie inicjatywy ludowej projekt ustawy i doprowadzić do jej uchwalenia czy też odwołać w trybie referendum nieudolnych prezydentów miast. Od czasu, gdy wprowadzono do polskiego ustroju instytucję tzw. inicjatywy ludowej (1999 r.), do Sejmu złożono 24 projekty ustaw popartych przez grupy minimum 100 tys. obywateli. Najczęściej były to zabiegi nieskuteczne. Dwukrotnie Sejm odrzucił projekt obywatelski ustanowienia święta Trzech Króli dniem wolnym od pracy. Za drugim razem pod projektem podpisało się 900 tys. obywateli. Imponująca liczba. W ostateczności ustawę uchwalono w trybie „zwykłym”, ale wcześniejsza presja była dla rządzącej partii ważnym argumentem za akceptacją ustawy, raczej szkodliwej z ekonomicznego punktu widzenia. Niemniej dziewięć ustaw z inicjatywy ludowej uchwalono, w tym tę o przywróceniu Funduszu Alimentacyjnego, na rzecz której uformował się autentyczny ruch społeczny. Jeszcze bardziej spektakularne bywają przejawy demokracji lokalnej. Poczynając od 2002 r., odbyło się blisko 200 referendów w sprawie odwołania władz samorządowych przed upływem kadencji. Aby doprowadzić do rozpisania referendum, trzeba w gminie, mieście lub powiecie uzyskać poparcie minimum 10% mieszkańców. To nie jest mało, zważywszy na to, że władze lokalne z oczywistych powodów przeciwdziałają takim inicjatywom. Najczęściej referenda okazują się po ich przeprowadzeniu nieważne z powodu niespełnienia ustawowego warunku dotyczącego frekwencji. Jednak 27 referendów było

ważnych, a w 26 wypadkach zdołano odwołać urzędującego wójta, burmistrza czy prezydenta. Udało się to nawet w dużym mieście: w tym trybie odwołano prezydenta Łodzi. Nawet referenda nieważne z powodu frekwencji skutecznie regulują konflikt polityczny, bo one w istocie też są konkluzywne. Fakt, iż za każdą udaną inicjatywą stały zorganizowane społeczne interesy, różnego rodzaju stowarzyszenia. a nawet partie polityczne, nie powinien być argumentem przeciw tym elementom demokracji bezpośredniej, która również musi się wspierać na zinstytucjonalizowanych aktorach społecznych oraz znanych i zrozumiałych procedurach. Demokracja spontaniczna to dopiero zły pomysł, gdyż nie nakłada ograniczeń na emocje obywateli.

7. Konkluzje

Przedstawiłem niemal apoteozę współczesnego państwa narodowego i diagnozę wskazującą na wzrost jego siły i wszechobecność. Podkreślam jednak, że nie jest to równoznaczne ze zwiększeniem znaczenia rządów ani jakichkolwiek innych hierarchicznych i jasno określonych struktur władzy. Władza państwowa się rozprasza, jest policentryczna w sensie przedmiotowym. Nie na tyle jednak, by zagrożona była jej tożsamość i integracja systemu politycznego. Zmienny jest też jej przedmiot. Pewne sfery zostają poddane deregulacji, a inne są regulowane coraz intensywniej. Dotyczyć to może nawet zadań, zdawałoby się, centralnych dla państwa. Przykładowo, wraz z zarzuceniem w Polsce republikańskiego modelu armii (powszechny pobór) państwo rezygnuje ze specjalnego nadzoru nad setkami tysięcy młodych mężczyzn.

Państwa współczesne nauczyły się też zarządzać deficytami legitymizacyjnymi, które rodzą się nieuchronnie w obliczu tak rozległych zadań oraz demokracji pozwalającej rozszczenia artykułować i agregować. Obywatele chcą, aby istniało państwo narodowe i będą przeciwstawiać się potężnemu skądinąd procesowi globalizacji i rozmywania się państw narodowych. Oczywiście owe pragnienia nie przesądzają o wieczności państwa narodowego, ale z pewnością są na razie źródłem jego witalności.

Bibliografia

- Arystoteles (1964). *Polityka* (przekł. L. Piotrowicz). Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Barbalet J.M. (1993). „Citizenship, Class Inequality and Resentment”, w: B.J. Turner (red.), *Citizenship and Social Theory*. London–Thousand Oaks–New Delhi: Sage Publications.
- Bartkowski J. (2010). „Państwo, prawa i obowiązki obywatelskie w świadomości społecznej”, w: J. Raciborski (red.), *Praktyki obywatelskie Polaków*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Bauman Z. (2006). *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy* (przekł. S. Obirek), Kraków: Wydawnictwo WAM.
- Beck U. (2002). *Spółczesność ryzyka* (przekł. S. Cieśla). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Beck U. (2005). *Władza i przeciwładza w epoce globalnej* (przekł. J. Łoziński). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Beck U., Grande E. (2009). *Europa kosmopolityczna. Społeczność i polityka w drugiej nowoczesności* (przekł. A. Ochocki). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bobbio N. (1997). „Społeczność obywatelskie”, w: J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Kraków – Warszawa: SIW Znak, Fundacja im. Stefana Batorego.
- Bokszański Z. (2008). *Tożsamości zbiorowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Canovan M. (2008). *Lud* (przekł. M. Fronia, S. Szymański). Warszawa: Wydawnictwo Sic.
- Domański H. (2009). *Spółczesności europejskie. Stratyfikacja i systemy wartości*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Domański H., Słomczyński K.M. (2010). „Pozycja społeczna a poparcie dla systemu polityczno-ekonomicznego: kontekst europejski”, w: A. Rychar, H. Domański (red.), *Legitymizacja w Polsce. Nieustający kryzys w zmieniających się warunkach?*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Habermas J. (1983). „Na czym polega dziś kryzys? Problemy uprawomocnienia w późnym kapitalizmie”, w: J. Habermas, *Teoria i praktyka, wybór pism* (przekł. M. Łukasiewicz, Z. Krasnodębski). Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Habermas J. (2005). *Faktyczność i obowiązki* (przekł. A. Romaniuk, R. Marszałek). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Habermas J. (2007). *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Habermas J. (2009). *Uwzględniając Innego. Studia do teorii politycznej* (przekł. A. Romaniuk, J. Kloc-Konkołowicz). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Held D. (2010). *Modele demokracji*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Huntington S. (1975). „Post-industrial Politics: How Benign Will It Be?”, *Comparative Politics*, nr 6.
- Jagielski J. (1998). *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- James H. (2010). *Koniec globalizacji. Czego nauczył nas wielki kryzys?* (przekł. R. Włoch). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jasińska-Kania A., Marody M. (red.) (2002). *Polacy wśród Europejczyków. Wartości społeczeństwa polskiego na tle innych krajów europejskich*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Małkiewicz A. (2010). *Kryzys. Polityczne, ekologiczne i ekonomiczne uwarunkowania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mann M. (1987). „Ruling Class Strategies and Citizenship”, *Sociology*, nr 21 (3).
- Maravall J.M., Przeworski A. (red.) (2010). *Demokracja i rządy prawa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Marody M. (2002). „Trzy Polski – instytucjonalny kontekst strategii dostosowawczych”, w: M. Marody (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Morawski W. (1998). *Zmiana instytucjonalna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Morawski W. (2001). „Rynek i państwo jako instytucje sprawiedliwości rynkowej i sprawiedliwości politycznej, czyli o Polsce jako społeczeństwie półotwartym”, w: B. Cichomski, W. Kozek, P. Morawski, W. Morawski. *Sprawiedliwość społeczna. Polska lat dziewięćdziesiątych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Ossowski S. (1967). *Z zagadnień psychologii społecznej. Dzieła*, t. III. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Peters B.G. (1993). „Overload in American Government”, w: R. Maidment (red.), *Democracy in America*. Milton Keynes: Open University Press.
- Putnam R.D. (2008). *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych* (przekł. P. Sadura, S. Szymański). Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Rose R., Peters G. (1977). *The Political Consequences of Economic Overload*. Glasgow: University of Strathclyde Centre for the Study of Public Policy.
- Sadura P. (2010). „Państwo, rynek i klasy średnie w Polsce”, w: J. Raciborski (red.), *Praktyki obywatelskie Polaków*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Sartori G. (1994). *Teoria demokracji* (przekł. P. Amsterdamski, D. Grinberg). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sitek W. (1995). „Przyczynek do teorii upodmiotowionego obywatela racjonalnego. Przewidywanie wyników wyborów w perspektywie metodologicznej”, w: W. Sitek (red.), *Czy można przewidzieć? Socjologiczno-metodologiczne doświadczenia polskich badań przedwyborczych*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Skąpska G. (2008). „Prawo w ponowoczesnym społeczeństwie”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 4 (6).
- Sułek A. (2001). *Sondaż polski*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Szacki J. (1994). *Liberalizm po komunizmie*. Kraków–Warszawa: SIW Znak, Fundacja im. Stefana Batorego.
- Szawiel T. (2009). „Democratic Consolidation in Poland”, *Polish Sociological Review*, nr 4.
- Tarchalski K.W. (2009). *Fiskalizm w dobrych czasach albo ekspansja gospodarcza, czyli jak prześcignąć tłustego żółwia i dołączyć do tygrysów*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Walzer M. (1997). „Spór o społeczeństwo obywatelskie”, w: J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*. Kraków – Warszawa: SIW Znak, Fundacja im. Stefana Batorego.
- Wendt A. (2008). *Spoleczna teoria stosunków międzynarodowych* (przekł. W. Derczyński). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Willke H. (2007). „Tragedia państwa. Prolegomena do teorii państwa i policentrycznego społeczeństwa”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Wnuk-Lipiński E. (2005). *Socjologia życia publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

The State and the Citizen

The main point of the article is that the contemporary state is more powerful than ever in history, and that it derives its strength from its citizens' high expectations regarding the quantity and quality of goods it provides. Despite many difficulties, states satisfy the needs of their citizens – it was particularly evident at the beginning of the economic crisis in 2008. However, the strength of the state is not balanced by active citizenship or a well developed civil society. The author exposes a twofold character of civil society whose citizens associate for fundamentally different reasons: a) to have an influence on the state's actions and therefore to ensure its decisions are beneficial for them, b) to fulfill their own needs through the association. In Poland, we can observe a serious deficit of citizenship both on an individual level and on the level of civil society in both its forms.

Key words: contemporary state, citizenship, citizen expectations towards the state, civil society, welfare state crisis.