

CZTERY STOPNIE SUWERENNOŚCI

Wiążą się z wieloma wątkami nauk ekonomicznych, politologicznych, socjologicznych. Ich rola w zmieniającym się świecie jest nie do przecenienia. Ich znaczenie, choć zapewne nie będzie maleć, ulegnie jednak modyfikacjom. Czym są i jaka przyszłość czeka dobra publiczne?

prof. dr hab. Jerzy Kleer

Instituto Nauk Ekonomicznych PAN
 Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”



Prof. dr hab. Jerzy Kleer

jest ekonomistą specjalizującym się m.in. w globalizacji i regionalizacji, sektorze publicznym i polityce gospodarczej. Od wielu lat jest pracownikiem Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN.

Od 1993 r. członek Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN.

Zapoczątkował m.in. projekt poświęcony wizjom przyszłości Polski „Raport »Polska 2050«”.

komprog@pan.pl

Są związane z nowoczesnym państwem, którego narodziny zbiegają się z powstaniem cywilizacji przemysłowej. Wtedy bowiem zaczęły się kształtować zręby państw suwerennych, a równocześnie przyspieszoną dynamikę oraz specyfikę uzyskał system kapitalistyczny. Nie wchodząc w szczegółową analizę tego procesu, można stwierdzić, że dobra publiczne stanowią emanację państwa, a prywatne – praw własności osób prywatnych.

Dostarczycielem dóbr publicznych i twórcą ładu instytucjonalno-prawnego jest sektor publiczny. To ważny, by nie rzec podstawowy wyznacznik ekonomicznej, ale przede wszystkim politycznej suwerenności państwa. Państwo suwerenne, by dostarczać czystych dóbr publicznych, musi być aktywne przynajmniej w trzech obszarach: obronie narodowej, bezpieczeństwie publicznym oraz systemie instytucjonalno-prawnym. Uzyskane w ten sposób dobra są niekonkurencyjne oraz niewykluczające, bo równoprawnie objęty jest nimi każdy obywatel danego państwa. Dlaczego inne czyste dobra publiczne, jak własność czy wolność gospodarcza, nie są lub nie muszą być zaliczane do atrybutów państwa suwerennego?

W toku ewolucji państwa współczesnego zmienił się charakter zarówno systemu politycznego, jak i modelu ekonomicznego, co w przemożnym stopniu przekładało się na przemiany sektora publicznego, a także na podaż dóbr publicznych. I w wielu przypadkach przesądzało o tym, że własność i wolność gospodarcza były chronione w stopniu mniej kategorycznym od pozostałych czystych dóbr publicznych. Jest to efekt zmian wynikających z rozwoju gospodarczego, szybkiego postępu technicznego, a zwłaszcza postępujących od co najmniej lat 70. XX w. procesów globalizacyjnych i dekolonizacyjnych, rewolucji informacyjnej, upadku systemu socjalistycznego oraz boomu demograficznego.

Zmiany te musiały wpłynąć na działalność państwa, zarówno w sferze regulacyjnej, ładzie instytucjonalno-prawnym, a zwłaszcza w sferze społecznej. I musiał tu zostać wykorzystany sektor publiczny, a także prywatny poprzez zlecenia państwa bądź pod jego nadzorem. Dotyczyło to tak zwanych mieszanych dóbr publicznych. Należą do nich:

Edukacja. Inwestycje w kapitał ludzki są najbardziej efektywne, chociaż ich skutki są widoczne dopiero w dłuższej perspektywie. Państwo ma tu wpływ co najmniej w trzech dziedzinach. Po pierwsze, o ile współcześnie wśród krajów rozwiniętych obowiązują różne modele finansowania edukacji, o tyle nie ma takiego, w którym finanse publiczne nie odgrywałyby istotnej roli. W Unii Europejskiej w pierwszej połowie obecnej dekady przeznaczano na ten cel ponad 10% wydatków państwowych i samorządowych. Po wtóre, państwo określa okres przymusowej edukacji na



poziomie podstawowym, średnim czy średnio-zawodowym. Po trzecie, formułuje ogólne zarysy merytorycznego procesu edukacyjnego.

Ochrona zdrowia. Istnieje zgodność, że podobnie jak edukacja, nie może ona pozostawać wyłącznie w gestii indywidualnych decyzji, ma bowiem wymiar ogólnospołeczny. Państwa Unii Europejskiej przeznaczały na ochronę zdrowia w drugiej połowie obecnej dekady ok. 12–14% wydatków państwowych i samorządowych. Nie ma kraju, który by zrezygnował z tego rodzaju pomocy grupom upośledzonym, i zapewne tak będzie również w przyszłości.

Pomoc socjalna. Wprawdzie stopień zróżnicowania dotyczący grup mogących z niej korzystać, jak i jej wielkość są w każdym kraju różne, niemniej jednak ok. 33% wydatków z owej pomocy realizowane było za pośrednictwem sektora publicznego.

Bezrobocie. Współczesny rozwój charakteryzuje głębokie przemiany zwłaszcza w sferze produkcji.

Pojawiają się dziedziny schyłkowe, stagnacyjne, masowo produkujące bezrobocie. Wprawdzie gospodarka rynkowa zakłada indywidualną odpowiedzialność za swój los, niemniej w sytuacji, kiedy bezrobocie przekracza pewien poziom – ok. 5–7% ogółu zatrudnionych – staje się problemem makroekonomicznym. Wówczas z różnymi formami interwencji musi wkroczyć państwo.

Ochrona środowiska naturalnego. Nie przesądzając, w jakim stopniu sektor publiczny (w UE to ok. 3–3,5% wydatków), a w jakim na zlecenie rządu czy samorządu lokalnego czyni to sektor prywatny, to problem ten staje się coraz bardziej palący. Zwłaszcza jeśli uwzględnimy perspektywę długookresową.

Infrastruktura. Nowoczesne społeczeństwa i współczesna gospodarka charakteryzują się daleko posuniętą integracją, którą w znaczącym stopniu zapewnia rozwinięta infrastruktura. Wymaga ona stalego doskonalenia i pewnej długookresowej perspekty-

Państwo suwerenne, by dostarczać czystych dóbr publicznych, musi być aktywne przynajmniej w trzech obszarach: obronie narodowej, bezpieczeństwie publicznym oraz systemie instytucjonalno-prawnym

wy rozwojowej. Sektor publiczny musi w tym procesie uczestniczyć, choć może również zlecać zadania podmiotom sektora prywatnego.

Badania i rozwój. Trudno przecenić znaczenie tego sektora dla współczesnego rozwoju. Jego specyfika polega między innymi na tym, że efekty pochodzą zarówno z działalności sektora prywatnego, dominująca działalność gospodarcza ma bowiem charakter prywatny, jak i z publicznego. Toczy się zresztą spór, na ile wiedza jest dobrem publicznym, a na ile prywatnym, udział korporacji w jej tworzeniu, a czasami także w przywłaszczaniu jest bowiem olbrzymi.

Redystrybucja dochodów. To z punktu widzenia poszczególnych grup społecznych jest jednym z waż-

cej problemów ekonomicznych jest rozwiązywanym na poziomie gospodarki globalnej (np. liberalizacja handlu). Po drugie, pojawiają się liczne problemy nieekonomiczne, które również muszą być rozwiązywane na poziomie światowym: ochrona środowiska, problemy klimatyczne, terroryzm, handel narkotykami, żywym towarem etc. Po trzecie, powstała potrzeba tworzenia ugrupowań integracyjnych. Można przyjąć, że w przyszłości coraz więcej problemów ekonomicznych, społecznych, politycznych będzie musiało być w ten sposób rozwiązywanym.

Uogólniając powyższe rozważania, można przyjąć, że współcześnie mamy już cztery grupy dóbr publicznych: czyste dobra publiczne, dobra mieszane o charakterze krajowym, dobra lokalne oraz dobra globalne służące do rozwiązywania problemów wykraczających poza sferę suwerennego państwa.

Współczesność

Wprawdzie niektóre wątki współczesnego rozwoju zostały już tu zaprezentowane, niemniej o kilku ważnych procesach związanych z funkcjami dóbr publicznych trzeba jeszcze powiedzieć.

Destrukcja przestrzeni publicznej. Ma wiele wymiarów i jest kształtowana przez wiele sił oraz różnorodne mechanizmy. Z grubsza rzecz ujmując, można wyróżnić dwa porządki mające wpływ na jej charakter. Jeden wynika z funkcji władczych państwa, drugi jest skutkiem wzajemnych interakcji między podmiotami prywatnymi działającymi na danym obszarze. Oba wchodzi w silne związki: z jednej strony mają się uzupełniać, a z drugiej kontrolować i modyfikować. W różnych okresach wpływ na porządek publiczny był silniejszy ze strony jednego lub drugiego. Dominacja któregoś z reguły prowadzi do nierównowagi, która przekształca się w mniejszą lub większą destrukcję przestrzeni publicznej.

Na poziomie światowym zasadniczy wpływ na nią miały cztery procesy: globalizacja, rewolucja informacyjna, dekolonizacja oraz upadek systemu socjalistycznego. Społeczeństwa przynależne do różnych światów nagle znalazły się w silnych, wzajemnych interakcjach, burząc dotychczasowo obowiązujący porządek. Równocześnie nastąpiło zjawisko uniwersalizacji zagrożeń globalnych, które objęły – choć w różnym natężeniu – praktycznie wszystkie państwa. Była to swoista mieszanka wpływu różnych systemów kulturowych, zmian wynikających z upowszechnienia się modelu neoliberalnego, który określał charakter więzi w codziennej działalności ekonomicznej, zwłaszcza na rynku pracy oraz w różnego rodzaju transakcjach ekonomicznych. Przede wszystkim jednak pojawiły się nowe relacje między państwem a społeczeństwem.

Destrukcja przestrzeni publicznej przejawia się przede wszystkim w deformacji, jak i minimalizacji



W przypadku mieszanych dóbr publicznych wykorzystany jest sektor publiczny, a także prywatny poprzez zlecenia państwa bądź pod jego nadzorem. Do tej grupy należy m.in. edukacja

niejszych problemów współczesnych. O jego charakterze i skali decyduje obowiązujący w danym okresie model ekonomiczno-społeczny.

Samorządy lokalne. Mogą one być traktowane dwojście. Z jednej strony jako instytucja samorząd jest dobrem publicznym o charakterze lokalnym, służącym określonej grupie wyborców do realizacji celów zgodnie z ich preferencjami. Z drugiej – dostawcą dóbr publicznych o charakterze ogólnopaństwowym.

Ostatnim i nieco odrębnym segmentem wynikającym z procesów globalizacyjnych, jest **nowa relacja państwa z sektorem publicznym**, związana z otwieraniem się gospodarek i społeczeństw na otoczenie zewnętrzne. Wprawdzie powiązania zewnętrzne zawsze istniały, ale współcześnie pojawiły się podmioty, które narzuciły nowe rozwiązania rynkowe, a są nimi korporacje ponadnarodowe. Stawia to przed państwem suwerennym nowe wyzwania. Po pierwsze, coraz wię-

roli dóbr publicznych, zwłaszcza mieszanych dóbr publicznych, które w znacznym stopniu uległy prywatyzacji. Łagodzenie jej skutków jest możliwe jedynie wówczas, kiedy przywrócone zostaną dostatecznie rozbudowane i w praktyce realizowane podstawowe funkcje przynależne wszystkim typom dóbr publicznych.

Sprzecznosci między globalizacją a państwem suwerenno-narodowym. Wynikają głównie z faktu, iż globalizacja upowszechnia – czy ściślej: narzuca – jednolite reguły gry przede wszystkim w sferze ekonomicznej, ale również w pozostałych, zwłaszcza społeczno-obyczajowej, jest bowiem ściśle sprzęgnięta z rewolucją informacyjną. Państwa suwerenne są zaś bardzo zróżnicowane. Przynależą do różnego typu cywilizacji (agrarno-przemysłowej, rozwiniętej przemysłowej i po części do cywilizacji wiedzy). Charakteryzują się różnym poziomem potencjału gospodarczego i ludnościowego oraz różnymi modelami politycznymi i ekonomicznymi. Mają zróżnicowane systemy kulturowe. I wreszcie odmienne i często przeciwstawne interesy polityczne i gospodarcze.

Mieszanka ta zawsze miała charakter konfliktogenny, ale w warunkach globalizacji, zwłaszcza zaś pod wpływem wizualności, jaką oferuje rewolucja informacyjna, stała się szczególnie groźna. I w praktyce owocuje licznymi konfliktami zbrojnymi, terroryzmem, a także działaniem mafii etc., co narusza istniejący porządek polityczno-społeczny.

W tej sytuacji daleko posuniętej destrukcji podlegają dobra publiczne. Dotyczy to w pierwszej kolejności czystych dóbr publicznych, zwłaszcza w państwach, w których dominuje (dominował) system demokratyczny. Ale dotyczy również mieszanych, które w poważnym stopniu podlegają zarówno prywatyzacji, jak i przede wszystkim negatywnym efektom jakościowym.

Przywrócenie znaczenia, jakie w przeszłości miały dobra publiczne, wydaje się w najbliższych dekadach procesem mało prawdopodobnym. Wiąże się bowiem z przywróceniem pełni suwerenności państwowej, co będzie procesem niesłychanie trudnym, jeśli w ogóle możliwym.

Rola globalnych dóbr publicznych. Czym one są? Odpowiedź nie jest łatwa. Jako punkt wyjścia można przyjąć, że to produkty globalizacji, a zarazem emanacja krajowych dóbr publicznych. Stanowią efekt pewnego kompromisu czy porozumienia wielu państw w zakresie określonych zagrożeń, których rozwiązanie czy złagodzenie nie jest jednostkowo możliwe.

By owe dobra mogły skutecznie funkcjonować, musi być spełnionych kilka warunków dotyczących akceptacji ich funkcjonowania na obszarze pozostającym poza jurysdykcją określonych państw, sfery wspólnych zainteresowań, korzyści, jakie państwa miałyby uzyskać ze wspólnego działania i współfinansowania owych przedsięwzięć. Bo wymagają one pewnego solidaryzmu oraz wzajemnego zaufania. W ich

funkcjonowanie są bowiem zaangażowane państwa o różnym potencjale ekonomicznym, demograficznym, a przede wszystkim politycznym.

Obszary, w jakich funkcjonują czy mogą funkcjonować globalne dobra publiczne, można wpisać w swoisty pięciokąt: polityka, gospodarka, sfera społeczna, systemy kulturowe oraz zagrożenia światowe.

W zakresie **polityki** dotyczy to porozumień służących łagodzeniu konfliktów zbrojnych, walki z terroryzmem, handlem bronią, narkotykami czy żywym towarem. A także funkcjonowania organizacji mających za zadanie przestrzeganie prawa międzynarodowego oraz zwalczanie dyskryminacji rasowych, religijnych, etnicznych.

W obszarze **gospodarki** mieszczą się instytucje, których zadaniem jest upowszechnianie zasad związanych z liberalizacją zarówno rynku globalnego, jak i rynków krajowych czy branżowych. A przede wszystkim zasad poszerzających wolność podmiotów gospodarczych, a zwłaszcza ochronę praw własności.

Do sfery **społecznej** przynależy monitorowanie przestrzeni publicznej w skali globalnej, jak i poszczególnych państw, ułatwiając zwalczanie klęsk o charakterze żywiołowym wywołanych zmianami klimatycznymi, ochronę środowiska, a zwłaszcza zwalczanie przemocy i dyskryminacji, analfabetyzmu, poszerzanie obszaru edukacyjnego w skali światowej, a także pomoc krajom zacofanym. Coraz bardziej upowszechnia się pogląd, iż wiedza w szerokim tego słowa rozumieniu i cała spuścizna kulturowa również przynależą do globalnych dóbr publicznych.

Zaliczenie segmentu **systemów kulturowych** do globalnych dóbr publicznych jest zapewne najbardziej dyskusyjne. Niemniej jednak ma uzasadnienie w tym, że w przestrzeni światowej stykają się różne systemy kulturowe, z których można „pobierać” wartości ogólnoludzkie, a jednocześnie zwalczać najbardziej konfliktogenne ich cechy.

Przyszłość

To, co szczególnie zasługuje na podkreślenie, to fakt, że dobra publiczne pełnią szczególnie użyteczną funkcję społeczną. Każda próba zastąpienia którejkolwiek przez dobra prywatne zawsze prowadzi do pewnej dyskryminacji społecznej. Żyjemy jednak w okresie głębokich i przyspieszonych zmian cywilizacyjnych. Nie znamy odpowiedzi na podstawowe pytanie: jaki będzie kształt i jak daleko pójdą modyfikacje modeli państwa. Szczególnie że model obowiązujący teraz, zrodzony przez cywilizację przemysłową, nie może odpowiadać wymogom powstającej cywilizacji. I w sprawie dóbr publicznych nie wiemy zatem, ile zachowa się ciągłości, a jak daleko pójdą zmiany.

JERZY KLEER

ZDJĘCIA JAKUB OSTAŁOWSKI