

Patologie współczesnej demokracji

Demokracja trzeciej fali jest uwikłana w różnorodne zjawiska patologiczne spowodowane wielorakimi czynnikami i uwarunkowaniami charakterystycznymi dla cywilizacji końca XX wieku i początku XXI wieku. Ukazanie tych zjawisk w demokracjach centrum świata i peryferiach powinno uzmysłowić społeczeństwu, że demokracja jest w niebezpieczeństwie. Należy o nią walczyć usuwając patologie, które ją degradują i spychają w autorytaryzm.

1. Pojęcie patologii

Patologia jako zjawisko społeczne występuje w różnych grupach ludzkich, ich organizacjach, instytucjach i jest ściśle związana z rozwojem społeczeństw¹. Patologia społeczna (dezorganizacja) – zdaniem M. Jarosz – „to stan zakłócenia równowagi społecznej, który charakteryzuje osłabienie więzi społecznych, systemu norm i wartości społecznych i regulowanie mechanizmu kontroli społecznej”². Dalej M. Jarosz stwierdza, „że termin „dezorganizacja społeczna” określa nie tylko stan rzeczy, ile zjawisko stopniowalne: proces narastania przypadków naruszeń norm społecznych prowadzących do ogólnego rozkładu instytucji regulujących zachowanie jednostkowe i grupowe”³. Natomiast A. Podgórecki określa patologię... jako destruktywne i autodestruktywne zachowanie „ludzi, grup lub całych społeczeństw”. Uważa również, że przez patologię społeczną należy... rozumieć ten rodzaj zachowania, ten typ instytucji, ten typ funkcjonowania jakiegoś systemu społecznego, który pozostaje w zasadniczej nie dającej się pogodzić sprzeczności ze światopoglądowymi wartościami, które w danym społeczeństwie są akceptowane”⁴.

Na przełomie XX i XXI wieku nastąpił wzrost zjawisk patologicznych w różnych koncepcjach demokracji, a zwłaszcza w krajach znajdujących się w okresie transformacji

¹ U. Świętochowska, *Patologie cywilizacji współczesnej*, Toruń 2001, s. 6.

² M. Jarosz, *Władza, przywileje, korupcja*, Warszawa 2004, s. 41.

³ Ibidem, s. 41.

⁴ A. Podgórecki, *Zagadnienia patologii społecznej*, Warszawa 1976, s. 84.

ustrojowej. Dalsze rozważania nad zjawiskami patologicznymi demokracji wymagają określenia kryteriów, według których należy je sklasyfikować.

2. Kryteria klasyfikacji zjawisk patologicznych

Na klasyfikację zjawisk patologicznych demokracji mają wpływ następujące kryteria:

- globalizacja;
- stopień dezorganizacji instytucji, zasad i reguł demokracji;
- ograniczenie państwa narodowego jako środowiska demokracji;
- stan organizacji ponadnarodowych;
- kurczenie się społeczeństwa obywatelskiego;
- wycofanie się obywateli z życia politycznego (upadek kultury politycznej);
- dehumanizacja rzeczywistości;
- kryzys wartości, koniunkturalne zastępowanie jednych wartości przez inne.

Katalog kryteriów, dotychczas wymienionych, umożliwia klasyfikację zjawisk patologicznych demokracji. Każde z tych kryteriów ma istotne znaczenie. Jedne wskazują na globalne uzależnienia, a drugie na wewnętrzne. Do pierwszych można zaliczyć: globalizację, stan organizacji ponadnarodowych (międzyrządowych i pozarządowych) i ograniczenie państwa narodowego. Do drugich natomiast należą: stopień dezorganizacji instytucji, zasad i reguł demokracji, kurczenie się społeczeństwa obywatelskiego, wycofanie się obywateli z życia politycznego (upadek kultury politycznej), dehumanizacja rzeczywistości (utrata, zanikanie, pozbawienie elementów humanistycznych, ludzkich), kryzys wartości, koniunkturalne zastępowanie jednych wartości przez inne.

Globalizacja, jak pisze J. Stiglitz, „miała przynieść wszystkim bezprecedensowy rozkwit”⁵. Dlatego w początkowych latach 90. witano ją z euforią, a w końcu tych lat (1999 r.) protestowano. Globalizacja ukazała dwa oblicza: neoliberalną gospodarkę rynkową i brak rozwiązań socjalnych (ubóstwo). Globalizacja pogłębiła dwubiegunowość społeczeństwa świata. Świadczy o tym narastanie nierówności i wykluczenia społecznego we wszystkich regionach świata. Ogranicza również państwo narodowe, ale stwarza warunki do rozwoju organizacji ponadnarodowych i ewentualnie demokracji kosmopolitycznej uwikłanej w wielorakie zjawiska patologiczne.

Druga grupa kryteriów wskazuje na stopień dezorganizacji instytucji, a zwłaszcza tych, które trzymają władzę w ryzach i czuwają nad tendencjami zmierzającymi do jej wzmocnienia i scentralizowania. Wraca się do etatyzmu, który ogranicza działanie społeczeństwa obywatelskiego i wpływa na wycofywanie się obywateli z życia politycznego (to zmierza do stworzenia poddańczej kultury politycznej)⁶. Wywiera to również wpływ na dehumanizację rzeczywistości, co wyraża się w odejściu od autentycznych stosun-

⁵ J. Stiglitz, *Wizja sprawiedliwej globalizacji. Propozycje usprawnień*, przekład Adam Szeworski, Warszawa 2007, s. 26.

⁶ *Leksykon politologii*, op.cit., s. 88; P. Winczorek, *Druga młodość etatyzmu*, „Rzeczpospolita” z 13.04.2006.

ków międzyludzkich do sztucznej interakcji. Powoduje odczłowieczenie, wpływa na procesy i zjawiska składające się na układ stosunków międzyludzkich, utratę wartości, czy wręcz humanitarnych⁷. Ogranicza się, a nawet degraduje składniki, reguły i zasady demokracji (szczególnie zasadę rządów prawa i instytucje stojące na straży tej zasady)⁸.

3. Klasyfikacja zjawisk patologicznych demokracji

Zgodnie z przyjętymi kryteriami można wyodrębnić następujące grupy zjawisk patologicznych:

I grupa – kryzys instytucji demokratycznych i ich legitymizacji w państwach zachodnich stanowiących centrum świata:

- instytucje publiczne i niepubliczne,
- elity władzy (klasa polityczna),
- odchodzenie do nowego populizmu,
- trendy centralistyczne i technokratyczne,
- biurokracja, korupcja,
- istnienie „niewidocznej władzy”,
- powstanie ośrodków władzy kontrolowanej i niekontrolowanej,
- zagrożenie „pełzającym autorytaryzmem”;

II grupa – zagrożenie demokracji w okresie transformacji ustrojowej (Europa Środkowo-Wschodnia – peryferie świata):

- patologie władzy: instytucje publicznych, korupcja, elity władzy, brak sprawnych mechanizmów kontroli, wzrost znaczenia ośrodków władzy niekontrolowanej (np. służby specjalne),
- najczęstsze przejawy patologii władzy: niekompetencja, przedkładanie interesów partyjnych i grupowych nad interes publiczny (państwa, społeczeństwa), klientyzm polityczny, korupcja i konflikt interesów⁹,
- brak ciągłości instytucjonalnej w realizacji zasad państwa prawa, występuje zasada nieodpowiedzialności posłów, rządu i klasy politycznej, która stała się prawem kardynalnym (np. w Polsce)¹⁰,
- poprawność myślenia politycznego a pluralizm,
- tolerancja w państwie prawa;

III grupa – kryzys instytucji ponadnarodowych:

- globalnych instytucji międzyrządowych,

⁷ G. Ritzer, *Makdonalizacja społeczeństwa*, przełożył L. Stawowy, Warszawa 2003, s. 235; *Nowy Leksykon PWN*, Warszawa 1998, s. 354.

⁸ M. Safjan, op.cit.

⁹ M. Jarosz, op.cit., s. 46 i nast.; M. Zubik (red.), *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, Warszawa 2003, s. 20–23.

¹⁰ M. Jarosz, op.cit., s. 64–69.

- regionalnych instytucji międzyrządowych,
- deficyt demokracji w instytucjach międzynarodowych.

A. Kryzys instytucji demokratycznych i ich legitymizacji w państwach zachodnich stanowiących centrum świata

W pierwszej grupie zjawisk patologicznych dominuje kryzys instytucji i ich legitymizacji. Wyraża się to w regułach nabycia i sprawowania władzy, w przekonaniu rządzących i rządzonych co do funkcjonowania systemu politycznego, w czynnym przyzwoleniu rządzonych dla rządzących poprzez udział w wyborach, referendach i w deklaracjach poparcia.

Instytucje polityczne w najszerszym znaczeniu to takie, jak: państwo, organy państwowe (np. parlament, rząd, ministerstwa, sądy), partie, ruch społeczno-polityczny, formalne grupy nacisku (np. związki zawodowe, konfederacja pracodawców), czy wspólnota samorządowa. Instytucjonalizacja jest związana z demokratyzacją życia politycznego umożliwiającą rozwiązywanie konfliktów¹¹. Zdaniem J. G. Marcha i J. P. Olsena rola instytucji w integracji społeczeństwa, jak również w agregacji różnorodnych interesów jest bardzo ważna. Instytucje agregacyjne kontraktują różne interesy indywidualne i zbiorowe (liczy się efektywność, preferencje i wyposażenie. Instytucje integracyjne wyróżniają się dwiema cechami: koncepcją praw (np. praw człowieka), ideą racjonalnych rozważań w poszukiwaniu dobra (np. konflikt interesów traktują jako podstawę rozważań i obowiązujących decyzji, a nie przetargu), najważniejsze są kompetencje i uczciwość. Praktyczna rola tych instytucji nie jest doskonała. Instytucjom agregacyjnym autorzy zarzucają, że nie są zdolne do rozwiązywania problemów preferencji i wyposażenia, a integracyjne są niezdolne do zagwarantowania uczciwości, kompetencji i racjonalnej debaty w życiu politycznym. Pomimo występowania tych zjawisk destrukcyjnych autorzy przypisują instytucjom politycznym „zasadniczą rolę w kształtowaniu środowiska społecznego” J. G. March i J. P. Olsen podkreślają, że „Instytucje nie są zwykłym odbiciem sił społecznych, lecz – wykraczając poza moralny indywidualizm i korzyść własną – chronią lub przekształcają bieg społecznych zdarzeń, a także określają normy, interesy, tożsamość i poglądy panujące w społeczeństwie”¹².

Instytucje polityczne dążą do uzyskania legitymizacji tzn. upoważnienia do działania. Pojęcie to upowszechnił M. Weber. Skupił się na źródłach społecznej aprobaty dla rządzących. Wyróżnił trzy formy legitymizacji:

- 1) legalną legitymizację, opierającą się na przeświadczeniu, że posłuszeństwo wynika z faktu istnienia prawa stanowionego i przestrzegania go przez reprezentantów władzy;
- 2) tradycyjną wynikającą z uznania „świętości istniejących od dawna porządków i potęgi panujących” i opierającą się na mocy zwyczaju;

¹¹ *Leksykon politologii*, op.cit., s. 128.

¹² J. G. March, J. P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, przełożył D. Sielski, Warszawa 2005, s. 158.

3) charyzmatyczną, wypływającą z „uczuciowego oddania osobie władcy oraz uznania dla jego niezwykłych talentów”¹³.

Typologia M. Webera została skrytykowana i przeciwstawiono jej ujęcia alternatywne. D. Easton wyróżnił trzy wymiary:

- 1) ideologiczny opiera się na uznaniu wartości i zasad leżących u podstaw systemu politycznego;
- 2) strukturalny wynikający z akceptacji dla norm proceduralnych składających się na reżim polityczny;
- 3) personalny wyrażający szacunek dla konkretnych osób sprawujących funkcje publiczne.

Poparcie może występować w jednym lub w dwóch wymiarach, a najlepiej w trzech, co jest najkorzystniejsze dla systemu politycznego¹⁴.

W koncepcji D. Beethama legitymizacja dokonuje się na trzech poziomach:

- 1) reguły nabycia i sprawowania władzy;
- 2) przekonania rządzących i rządzonych co do funkcjonowania systemu politycznego;
- 3) czynne przyzwolenie rządzących wyrażające się w konkretnych zachowaniach politycznych (np. udział w wyborach i referendach, formułowanie publicznych deklaracji poparcia itp.)¹⁵

P. Sztompka podkreśla, że „władza legitymizowana, ale pozbawiona autorytetu musi odwoływać się do przymusu, bo tylko w ten sposób zapewnić sobie może posłuszeństwo”. Wskazuje również kiedy występuje uzurpacja i nadużycie władzy. Pierwsza występuje wówczas, gdy władza została objęta bez zachowania przepisanej procedury, a druga kiedy władza realizowana jest poza zakresem przepisanych kompetencji. Zdaniem P. Sztompki różne formy legitymizacji mogą się na siebie nakładać i tym samym wzmacniać wzajemnie¹⁶.

G. Sartori zwraca uwagę na:

- 1) proces uzyskiwania aprobaty rządzących dla reguł nabycia i sprawowania władzy oraz dla instytucji i osób ją sprawujących;
- 2) budowanie i utrwalanie masowej akceptacji dla zasad zdobywania władzy (władza w systemie demokratycznym nie może być zawłaszczana, a jedynie nabyta w drodze wyborów).

Władza legitymowana to taka, która opiera się na czynnym, dobrowolnym przyzwoleniu rządzących. Wyklucza przemoc i strach dominujące źródło podporządkowania¹⁷.

¹³ *Leksykon politologii*, op.cit., s. 185–186; M. Weber, *Trzy czyste typy prawomocnego panowania*, [w:] *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, wyboru dokonali W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, Warszawa 1975, s. 533–539.

¹⁴ D. Easton, *A systems analysis of political life*, Chicago 1979, s. 270.

¹⁵ D. Beetham, *Legitymizacja władzy*, [w:] *Władza i społeczeństwo*, wybór i opracowanie J. Szczupaczyński, Warszawa 1995, s. 288.

¹⁶ P. Sztompka, *Socjologia*, Kraków 2002, s. 377–379.

¹⁷ G. Sartori, *Teoria demokracji*, tłumaczył P. Amsterdamski, Warszawa 1994, s. 234–235.

Natomiast T. Biernat wyróżnia:

- 1) legitymizację atrybutową,
- 2) konstytutywną.

Pierwsza polega na przypisywaniu władzy przez społeczeństwo cech, atrybutów, które uznaje.

Druga jest związana z realizującą się władzą, gdzie zachodzą relacje między podmiotami władczymi i podporządkowanymi¹⁸.

H. Domański twierdzi, że... „legitymizacja jest postawą, która wyraża określony stopień akceptacji istniejącego porządku, co w szczególności dotyczy akceptacji członków klasy rządzącej”¹⁹.

Autor sądzi, że kryzys legitymizacji stał się elementem funkcjonowania systemów demokratycznych w społeczeństwach zachodnich. Pojawienie się kryzysu w Europie Środkowo-Wschodniej uważa za paradoks, ponieważ jest przekonany, że ustanowienie demokracji w tych krajach miało przyzwolenie większości rządzonych.

Stan legitymizacji przedstawiono w badaniach przeprowadzonych przez European Social Survey w 2002 i 2004 roku, a w Polsce przez Instytut Filozofii i Socjologii PAN. Postawiono zasadnicze pytanie: „Proszę wskazać na skali od 0 do 10, na ile osobiście ma Pan(i) zaufanie do polityków w Pana(i) kraju? Badania potwierdziły, że legitymizacja w krajach europejskich kształtuje się na niskim poziomie i występują między nimi znaczne różnice. Największym zaufaniem darzą polityków w krajach skandynawskich i małych ustabilizowanych demokracjach zachodnich. Przeciwny biegun stanowią: Polska, Portugalia, Słowenia i Czechy.

Do przyczyn tego stanu autor zalicza:

- 1) słabość elit;
- 2) brak zaufania do instytucji państwowych;
- 3) żywiołowe działania klasy rządzącej.

Następne pytanie „Czy ogólnie biorąc uważa Pan(i), że większości ludzi można ufać, czy też, że w kontaktach z ludźmi ostrożności nigdy za wiele?

W każdym kraju średnie zaufanie do ludzi wyraźnie przewyższa zaufanie do klasy rządzącej. Najwyższe pozycje zajmują kraje skandynawskie i inne, a na końcu: Portugalia, Słowenia, Czechy, Polska.

Autor podkreśla, że atmosfera zaufania jest koniecznym warunkiem legitymizacji i im jest ona pełniejsza, tym legitymizacja silniejsza²⁰. Ograniczenie i patologia władzy wyrażają się – zdaniem N. Bobbio²¹:

- 1) w złamaniu suwerenności ludu przez rozrost publicznej biurokracji, w której biurokraci są niewybieralnymi funkcjonariuszami państwowymi lub urzędnikami służby cywilnej.

Współcześnie wyróżnia się siedem znaczeń pojęcia biurokracji:

- 1) biurokracja jako racjonalna organizacja,

¹⁸ T. Biernat, *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*, Toruń 2000, s. 159 i 167.

¹⁹ H. Domański, *Państwo to nie my*, „Polityka z 10.12.2005, nr 49, s. 94.

²⁰ Ibidem.

- 2) biurokracja jako organizacyjna nieudolność,
- 3) biurokracja jako rządy urzędników,
- 4) biurokracja jako administracja publiczna,
- 5) biurokracja jako administrowanie przez urzędników,
- 6) biurokracja jako organizacja,
- 7) biurokracja jako współczesne społeczeństwo²².

Niemniej istotne są funkcje biurokracji. Podstawową funkcją biurokracji jest wykonywanie i wdrażanie prawa stanowionego przez władzę ustawodawczą oraz decyzji podejmowanych przez władzę wykonawczą. W rzeczywistości jest inaczej, pomimo ich bezpartyjności i podporządkowania wywierają wpływ na proces polityczny i tym samym wypełniają wiele funkcji. Do najważniejszych z nich zalicza się:

- 1) realizację zadań administracyjnych,
- 2) służenie doradztwem politycznym,
- 3) artykulację i agregację interesów,
- 4) utrzymywanie stabilności politycznej.

Biurokracja kontroluje przepływ informacji, która może być ukrywana lub kształtowana według preferencji służby cywilnej. Politycy „amatorzy” są skazani na korzystanie z usług profesjonalnych biurokratów – doradców. Biurokracja pomaga w artykulacji i agregacji interesów. Ma ona styczność z różnymi grupami interesu. Grupy korporacyjne stały się klientelą obsługiwaną przez agencje publiczne, które są źródłem informacji. Taki klientyzm może służyć systemowi politycznemu, o ile pomaga w utrzymaniu konsensusu. Z drugiej strony klientyzm może kolidować z obowiązkami urzędników i prowadzić do wielu zjawisk patologicznych.

Ważne jest również zapewnienie stabilności profesjonalnym urzędnikom publicznym. Utworzona w końcu XIX wieku (1870 r. w Wielkiej Brytanii) służba cywilna była oparta na zasadach bezstronnego wyboru, neutralności politycznej, trwałości i anonimowości. Ciągłość ta może mieć wady. Bez kontroli społecznej może dochodzić do korupcji, a także wpływać na ich arogancję i zaściankowość. Urzędnicy mogą dojść do wniosku, że potrafią definiować różne poczynania lepiej niż pochodzący z wyboru politycy. Mogą wówczas przeciwstawić się reformom podejmowanym przez polityków²³.

Autor wyróżnia trzy źródła władzy biurokratycznej:

- 1) strategiczną pozycję biurokratów w procesie politycznym,
- 2) związki logistyczne pomiędzy biurokratami a ministrami,
- 3) status i kompetencje biurokratów²⁴.

²¹ M. Bobbio, *Liberalizm i demokracja*, przekład P. Bravo, Kraków 1998; P. Śpiewak, op.cit., s. 166 i nast.; D. Ost, *Kłeska, Solidarność, Gniew i polityka w postkomunistycznej Europie*, przełożyła H. Jankowska, Warszawa 2007, s. 365–390.

²² A. Heywood, *Politologia*, przekład: B. Maliszewska, M. Macojć, N. Orłowska, D. Stasiak, Warszawa 2006, s. 440, za: M. Albrow, *Bureaucracy*, London 1970, s. 84–105.

²³ Ibidem, s. 446–454.

²⁴ Ibidem, s. 455.

Powiązanie między biurokracją a grupami interesu może odgrywać znaczącą rolę w recenzowaniu i rozwiązywaniu problemów politycznych. W drugim źródle zachodzą relacje między biurokracją a ministrami. W korzystniejszej sytuacji znajdują się biurokraci. Mają przewagę liczebną nad politykami, odmienną drogę prowadzącą do kariery i okres sprawowania funkcji (ministrowie jedną lub 1/2 kadencji, a urzędnicy kilka kadencji). Trzecie źródło biurokracji wywodzi się z ich kompetencji i specjalistycznej wiedzy.

Występuje wyraźna potrzeba kontroli biurokracji, aby ją zabezpieczyć przed korupcją, nieudolną administracją i arbitralnym sprawowaniem władzy państwowej. Do podstawowych form kontroli nad biurokracją zalicza się:

- 1) tworzenie mechanizmów odpowiedzialności publicznej,
- 2) upolitycznienie służby cywilnej,
- 3) budowa kontrbiurokracji²⁵.

Biurokracja publiczna może być odpowiedzialna przed władzą polityczną, sądowniczą i społeczeństwem (przez ombudsmena, media i grupy interesu).

Upolitycznienie biurokracji wyższego szczebla wyraża się w pozyskiwaniu jej życzliwości i zaangażowania ideowego po stronie rządu. Zastosowanie systemu nominacji politycznych (w ramach podziału łupów). Trzeci mechanizm kontroli polega na powoływaniu doradców politycznych, gabinetu ministra – zespół doradców każdego ministra do 15–20 osób we Francji. Kontrbiurokracja ma zapewnić alternatywne źródło porad i wzmocnić pozycję pochodzących z wyboru polityków.

Zdaniem G. Ritzera „Biurokracja to obszerna struktura organizacyjna składająca się z hierarchicznie powiązanych stanowisk. Ludzie, którzy je zajmują, mają określone obowiązki i muszą postępować zgodnie z zasadami i przepisami oraz pod przymusem wywieranym przez tych, którzy są na wyższych stanowiskach”²⁶. Autor wskazuje również na patologie biurokracji. Biurokracja cierpi na nieracjonalność racjonalności:

- odczłowiecza;
- może stawać się coraz bardziej niesprawna z powodu nadmiernej formalistyki;
- człowiek trafia do zracjonalizowanej klatki i przesuwają się do następnych klatek.

Inne spojrzenie na biurokrację prezentuje A. Toffler. Twierdzi, że „Biurokracja nie zniknie, podobnie jak państwo. Lecz warunki zewnętrzne, które umożliwiły rozkwit biurokracji a nawet uczyniły zeń całkiem sprawną maszynę – zmieniają się tak gwałtownie i radykalnie, że nie są już w stanie pełnić funkcji, jakie im pierwotnie wyznaczono”²⁷.

Dalej pisze A. Toffler: „Im szybciej zmienia się świat zewnętrzny, tym większa presja daje o sobie znać w działaniu głównych struktur biurokratycznych i tym większe są tarcia i wewnętrzne walki”²⁸.

Dalej N. Bobio wskazuje na następne ograniczenia i patologie władzy:

- 2) w stopniowym zajmowaniu miejsca należnego jednostkom (podstawa demokracji) przez grupy prywatne i publiczne, organizacje, partie, związki zawodowe,

²⁵ Ibidem, s. 457–463.

²⁶ G. Ritzer, *Makdonalizacja społeczeństwa*, przełożył L. Stawowy, Warszawa 2003, s. 48.

²⁷ A. Toffler, *Zmiana władzy*, przełożył P. Kwiatkowski, Poznań 2003, s. 250.

grupy profesjonalne (naukowcy, eksperci z organizacji prestiżowych). Natomiast obywatele, na których demokracja się powołuje są na marginesie (marginalizowani); w wycofywaniu się obywateli z życia publicznego, zmniejsza się liczba uczestników w wyborach, apatia wśród młodzieży (niechęć do polityki w całej Europie), wykorzystuje się media do manipulacji politycznej;

- 3) w oligarchizacji polityk, a oligarchowie uznają siebie za reprezentantów narodu, obok elit partyjnych coraz większą rolę odgrywają elity pracodawców i pracowników (tworzą komisje decydujące o wielu istotnych problemach), demokracja przyjmuje kształt układu korporacyjnego (nie ma mandatu demokratycznego);
- 4) w działaniu innych instytucji, takich jak: rodzina, szkoła, szpital, Kościół, które nie obowiązują zasada równości głosu i praw (tzn. powszechne wybory i rządy prawa, ponieważ zostały zorganizowane wg innych zasad, dominuje w nich hierarchia, nakaz, uprzywilejowanie – przypisują sobie rolę autorytetu;
- 5) w istnieniu, co nazywa się „niewidoczną władzą”, towarzyszy jawnym instytucjom i zaprzecza zasadzie jawności życia publicznego, obejmuje ona służby specjalne, dyplomację, wojsko i inne tego typu działania.

Wojsko w państwie demokratycznym może spełniać następujące role:

- 1) narzędzia wojennego,
- 2) gwaranta politycznego porządku i stabilności,
- 3) grupy interesu,
- 4) alternatywy dla władzy cywilnej.

Armię można wykorzystywać do celów obronnych i ofensywnych, a także do interwencji humanitarnej i przeciwdziałaniu zagrożeniu terrorystycznemu. Wewnątrz państwa można użyć wojska w sytuacjach wyjątkowych np. klęska żywiołowa, a nie do nadzorowania niepokojów społecznych np. w czasie konfliktów rasowych w USA w latach 50. i 60. XX wieku lub w Wielkiej Brytanii w czasie sporów pracowniczych w latach 70. i 80. XX wieku, stan wojenny w Polsce itp.

Siły zbrojne mogą działać jak grupy interesu, które dążą do wywierania wpływu na treść polityki. Popiera je kompleks wojskowo-przemysłowy, który jest zainteresowany wzrostem dotacji budżetowych na wojsko. Stają się to najbardziej możliwe w czasie trwania lub narastania konfliktów, a także zimnej wojny.

Armia może wspierać niecierzący się popularnością rząd lub go obalić i przejąć władzę. Władza wojskowa może występować w formie junty albo dyktatury wojskowej. Wojsko woli rządzić z ukrycia za pomocą cywilnych przywódców. Zamachy stanu najczęściej występowały w Ameryce Łacińskiej i Afryce²⁹.

Policja jak wojsko jest częścią państwa, które przewiduje stosowanie przemocy. Podstawową rolą policji jest egzekwowanie prawa, walka z przestępczością kryminalną i utrzymania porządku³⁰. Istnieją również służby bezpieczeństwa i wywiadowcze. Ich

²⁸ Ibidem, s. 236.

²⁹ A. Heywood, op.cit., s. 466–480.

³⁰ Ibidem, s. 481–487.

rola jest polityczna. Nazywane są również „niewidoczną władzą”, ponieważ starają się mieć wpływ na sytuację polityczną w kraju, ale także w innych państwach. Świadczy o tym działalność służb brytyjskich (MI5), amerykańskich (FBI, CIA) KGB w Rosji i innych krajach. Tajna kontrola obywateli nie może naruszać ich praw zawartych w konstytucji i konwencjach. Przykładem takiego postępowania jest ustanowiony w USA 2001 r. dokument „Patriot Act” (przedłużony na następne lata). Łamie zapisy konstytucyjne i główne poprawki, które zabraniają naruszania wolności słowa, prasy i przeprowadzania zebrań, bezpieczeństwa osobistego, nietykalności mieszkania, dokumentów, ochronę przed nieuzasadnionymi rewizjami i konfiskatami³¹.

Niemniej zdecydowanie na zjawiska patologiczne władzy wskazuje D. Zolo. Twierdzi, że jest pozbawiona spójności, decyzje podejmowane są pod wpływem chwili i określane jako pragmatyczne, a właściwie są przejawem oportunistów; dostrzega brak jednego ośrodka decyzyjnego, poza kontrolą znajduje się istotny ośrodek władzy, który skupia związki zawodowe, stowarzyszenia pracodawców, Kościoły, wielkie organizacje; władza jest coraz bardziej nieprzewidywalna na co ma wpływ globalizacja; władzy brak prawnych podstaw podejmowania decyzji, wzrasta wpływ zmian technologicznych oraz występuje brak regulacji ponadnarodowych w wymiarze regionalnym i globalnym³².

N. Bobbio i D. Zolo jednoznacznie ocenili przejawy inflacji władzy i określili charakter jej decyzji oraz kurczenie się sfery publicznej i pluralizmu.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że demokracja ustępuje zamaskowanej technokracji (menedżerowie decydują).

James Burnham wskazywał na znaczenie menedżeryzmu we wszystkich społeczeństwach przemysłowych. Społeczeństwa te są rządzone przez klasę menedżerów, technokratów i urzędników państwowych. Sprawują władzę dzięki umiejętnościom technicznym i administracyjnym³³.

Liczy się również na pogodzenie sprzeczności antydemokratycznych (technokracji, etatyzmu, globalizacji) z klasycznym ideałem demokracji.

Zdaniem P. Winczorka etatyzm przeżywa drugą młodość nie w sferze ekonomicznej, ale publicznej. Wyraża się w czterech typach rozumowania i działań:

- 1) w przekonaniu, że administracja rządowa najlepiej rozumie potrzeby obywateli i najlepiej jest w stanie je zaspokoić. Może to skutecznie zrobić administracja scentralizowana, korzystając ze środków przymusu państwowego (np. m.in. sił specjalnych), pozwala jej to kontrolować całość działań administracji;
- 2) rezerwie wobec różnych form instytucji samorządowych, w kwestionowaniu zasady pomocniczości tzn. brak zaufania do niepaństwowych form organizowania

³¹ Patriot Act, Wikipedia, wolna encyklopedia, http://en.wikipedia.org/wiki/USA_Patriot_Act; Konstytucja Stanów Zjednoczonych, Wikipedia wolna encyklopedia, http://pl.wikipedia.org/wiki/Konstytucja_Stan%C3%B3w_Zjednoczonych; M. A. Nowicki, *Akta tajnej policji – jak długo niejawne*, „Rzeczpospolita” z 17–18.06.2006.

³² P. Śpiewak, op.cit., s. 171.

³³ J. Brunham, *Rewolucja menedżerska*, przełożył J. Horzelski, Paryż 1958; A. Heywood, op.cit., s. 442.

- się obywateli, należy ograniczyć uprawnienia samorządów na rzecz administracji rządowej, państwo jest powołane do realizacji ważnych zadań;
- 3) w nieufności do organizacji pozarządowych, które podejrzewane są o marnotrawienie społecznego wysiłku, o niegospodarność i dlatego należy zmniejszyć ich odpowiedzialność za realizację zadań publicznych;
 - 4) w stworzeniu warunków do wychowania państwowego społeczeństwa i kształtowania szacunku dla państwa.

Ponadto etatyści wyrażają nieufność do Unii Europejskiej, Rady Europy, integracji, globalizacji itd. Ścierają się często z liberalizmem i liberalną demokracją³⁴. Kompromis jest konieczny, ale należy ustalić jego granice i nie dopuścić do rozwoju zjawisk patologicznych. Należy mieć na względzie nowe formy partycypacji i nowe instytucje kontroli władz, które mogą wzbogacić demokrację, a także przyczynić się do ograniczenia lub likwidacji zjawisk patologicznych. Jednak podstawowe zasady demokracji nie mogą podlegać kompromisom (zasada rządów większości, rządów prawa, ochrony praw mniejszości, obywatelskiej odpowiedzialności).

Zasada rządów prawa nabiera coraz większego znaczenia we współczesnej demokracji. Zdaniem F. A. Hayeka rządy prawa oznaczają „coś więcej niż konstytucjonalizm: wymagają, aby wszystkie prawa odpowiadały pewnym zasadom”³⁵. Najważniejszą z tych zasad jest: *mullum crimen, mulla poena, sine lege* – żaden czyn nie może być poczytany za przestępstwo, jeżeli prawo nie uważa go za takie, nie ma kary bez przepisu prawa, czyn tylko wtedy może podlegać karze, jeżeli przewiduje ją uprzednio wydany przepis prawny (wg W. Kopalińskiego, s. 297). „Prawo nie może działać wstecz, jak pisze A. Walicki, musi być prospektywne i nigdy retrospektywne”³⁶. Rządy prawa ograniczają władzę w używaniu przymusu. Prawa powinny być znane, pewne (to jest ideał, ale trzeba do niego próbować się zbliżyć), równe (powinno obowiązywać wszystkich), sprawiedliwe (akceptowane jako sprawiedliwe przez większość ludzi)³⁷.

Należy w państwie prawa odróżnić prawo realizowane zgodnie z zasadami od prawa traktowanego instrumentalnie jako środka do realizacji konkretnych celów politycznych. Pomieszenie tych poglądów jest niebezpieczne dla rządów prawa.

Przykładami negatywnymi są Polska i inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej (państwa peryferyjne). Zdaniem M. Saffjana „Jesteśmy trochę na takim etapie „niedemokratycznej demokracji większości”. Czyli demokracji bardzo sprymityzowanej, która polega na tym, że jest ona zredukowana do sądów aktualnej większości politycznej”³⁸. Dalej

³⁴ P. Winczorek, *Druga młodość etatyizmu*, „Rzeczpospolita” z 13.04.2006; F. Fukuyama, *Budowanie państwa, władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, przekład J. Serwański, Poznań 2005, s. 17–21.

³⁵ F. A. Hayek, *Konstytucja wolności*, przełożył J. Stawiński, Warszawa 2006, s. 207; A. Walicki, *Esej. Prawo i demokracja. Aktualność Fridricha Hayeka*, „Gazeta Wyborcza” z 21.04.2007–22.04.2007, nr 94, „Świąteczna” s. 24.

³⁶ Ibidem.

³⁷ F. A. Hayek, op.cit., s. 208–211.

³⁸ Rozmowa z M. Saffjanem, „Przegląd” z 12.08.2007, nr 32.

M. Safjan stwierdza, że Polska jest już państwem, które będzie coraz mocniej „stało cechami systemu autorytarnego”³⁹.

Natomiast według A. Michnika „Polska staje się państwem pełzającego zamachu stanu. Jego finałem ma być system, który istniejące instytucje pozbawi substancji demokratycznej i uczyni fikcją”⁴⁰. To co dzieje się w Polsce, jak twierdzi A. Michnik, dotyczy pozostałych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Klasycznym przykładem jest Rosja – „od komunizmu poprzez wolność, nieład i chaos do rozwiązań autorytarnych”⁴¹.

Demokracja na Ukrainie to demokracja bez liberalizmu, bez państwa prawa, niezależnych sądów, zagwarantowanych praw mniejszości. Przynosi chaos i tęsknotę za rządami silnej ręki. Nic nie zrobiono po pomarańczowej rewolucji by zaistniała demokracja liberalna⁴². W państwach Europy Środkowo-Wschodniej postawiono na zmniejszoną rolę państwa. Zalecano tym krajom prywatyzację, prywatyzację i jeszcze raz prywatyzację. Sam Milton Fridman doszedł do wniosku, że rządy prawa są ważniejsze od prywatyzacji. Dzisiaj już wiadomo, jak twierdzi F. Fukuyama, „że instytucje stanowią najważniejszą zmienną w rozwoju gospodarczym państwa”⁴³. To przesłanie nie jest obecne na Ukrainie⁴⁴.

Obserwuje się wzrost patologii w systemach wyborczych. Kandydaci doprowadzają do porozumień z grupami interesów, które mogą mieć charakter korupcyjny (zdobycie pieniędzy na wybory). Wyborcy stawiają coraz mniejsze wymagania kandydatom. Wzrasta rola telewizji, a zwłaszcza reklamy wyborczej⁴⁵. R. Dahrendorf ostrzega przed niebezpieczeństwem „pełzającego autorytaryzmu” zagrażającego Europie. Wskazuje również na odchodzenie od demokratycznych instytucji w kierunku nowego populizmu. Referendum zdobywa uznanie, a jest właściwie autorytarnym instrumentem. Po referendum rząd podejmuje decyzje. Prowadzi to do sytuacji, że „nomenklatura” staje się odpowiedzialna za coraz większą liczbę decyzji wymykających się kontroli obywateli. W ten sposób pozbawia się parlament podejmowania merytorycznej decyzji⁴⁶.

B. Zagrożenie demokracji w okresie transformacji ustrojowej (peryferie świata)

Druga grupa zjawisk patologicznych dotyczy demokracji kształtującej się w okresie transformacji ustrojowej państw Europy Środkowo-Wschodniej zaliczanych do obszaru peryferyjnego świata. Główne zagrożenie demokracji w tym regionie świata stanowi patologia władzy: instytucji publicznych, elity władzy, brak sprawnych mechanizmów kontroli, wzrost znaczenia ośrodków władzy niekontrolowanej (np. służb specjalnych).

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ A. Michnik, *Modlitwa o deszcz*, „Gazeta Wyborcza” z 30.07.2007.

⁴¹ Ibidem.

⁴² M. Riabczuk, *Ukraina: zderzenie cywilizacji*, www.gazeta.pl.

⁴³ F. Fukuyama, *Budowanie...*, s. 37.

⁴⁴ W. Romanowski, *Ukraina przystanek wolności*, Kraków 2007, s. 170–171.

⁴⁵ G. Soros, *Kryzys światowego kapitalizmu*, przekład L. Niedzielski, Warszawa 1999, s. 252.

⁴⁶ B. Wildstein, *Profile wieku*, Warszawa 2000, s. 135.

Elitą „określa się, według J. Sztumskiego, różne gremia przywódcze, wyróżniające się wśród mas ludzkich danego społeczeństwa, spośród których zostają owe gremia wyłonione poprzez różne selekcje społeczne, jak np. konkursy, wybory, plebiscyty itp. sposoby”⁴⁷.

Elita władzy to aktualna i potencjalna elita władzy (gabinet cieni). W systemie demokratycznym można mówić o elicie obejmującej ludzi sprawujących władzę na różnych szczeblach państwa⁴⁸.

Elity polityczne zdaniem J. Raciborskiego kreują się same, a elity rządowe są świadomie tworzone, konstruowane – stanowiska obsadzone są w drodze nominacji (część z niej pochodzi z wyborów)⁴⁹.

W elitach współcześnie istniejących można wyodrębnić elitę władzy, biurokratyczną, opiniotwórczą, kulturotwórczą, jawną i utajoną.

W szerszym rozumieniu tego pojęcia należy wziąć pod uwagę ludzi, którzy nie sprawują władzy, ale mają znaczące wpływy polityczne np. przywódcy partii opozycyjnych, moralni i organizacje pozarządowe⁵⁰.

Elity biurokratyczne wywodzą się z warstwy społecznej, która charakteryzuje się wyższym wykształceniem, a w niektórych społeczeństwach nazywa się inteligencją. Elity te wywodzą się z biurokracji państwowej, gospodarczej, partyjnej. Przechodzenie z elity biurokratycznej do elity władzy może być następstwem wyboru, kooptacji lub mianowania⁵¹.

Elity opiniotwórcze tworzą ludzie zajmujący się (profesjonalnie) formułowaniem poglądów na wielorakie sprawy (np. społeczne, ekonomiczne, polityczne itd.), zagadnienia światopoglądowe, religijne, moralne, kulturalne, naukowe (poważne rozważania naukowe w określonych grupach specjalistów). Reprezentacja tej grupy jest często dobiegana negatywnie, co jest często uwarunkowane politycznie, koteryjnie, klikowo. Dochodzą do głosu przeciętni quasi uczeni, szalbierze mianujący się ekspertami. Elitę kulturotwórczą stanowią pisarze, artyści i działacze kultury. Są ważnymi partnerami elity władzy, ponieważ odgrywają istotną rolę w kształtowaniu opinii, postaw i zachowań ludzkich (służą do uprawiania propagandy i agitacji). Szczególną kategorię w obu grupach elit stanowią dziennikarze zajmujący się urabianiem opinii publicznej. Wykorzystują do tego media. Liczą się z niewidzialną ręką poprawności politycznej ograniczającej swobodę wypowiedzi. Dochodzą do tego jeszcze wymagania właścicieli wydawnictw⁵².

⁴⁷ J. Sztumski, *Elity ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice–Warszawa 2003, s. 9–10; zob. J. Nocoń, *Elity polityczne. Studium interpretacji funkcjonalnej*, Toruń 2004, s. 66 i nast.; M. Jarosz, *Władza przywileje korupcja*, Warszawa 2004, s. 17 i nast.

⁴⁸ J. J. Wiatr, *Europa pokomunistyczna przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*, Warszawa 2006, s. 304 i nast.; M. Jędrzejko, *Elity lokalne wobec zagrożeń patologią społeczną*, [w:] *Wygrani i przegrani polskiej transformacji*, red. M. Jarosz, Warszawa 2005, s. 162–181.

⁴⁹ *Elity rządowe III RP 1997–2004, Portret Socjologiczny*, red. J. Raciborski, Warszawa 2006, s. 9.

⁵⁰ Zob. J. Sztumski, op.cit., s. 64–65.

⁵¹ Ibidem, s. 71.

⁵² Ibidem, s. 71–73.

Elity utajone istnieją dyskretnie, zalicza się do nich: mafia, grupy nacisku i kliki (jest małą grupą społeczną, która istnieje w obrębie większej – powstaje spontanicznie – zaliczana jest do grupy nieformalnej. Elity jawne to grupy nacisku, mniej lub bardziej zorganizowane, forsujące interesy tych, którzy je tworzą i ich klienteli, należący do różnych kategorii społecznych (np. kombataneci, menedżerowie, intelektualisci, zawodowi wojskowi) albo środowisk (np. mieszkańcy wsi, pracownicy).

Wywierają one naciski na: partie, parlamenty, różne ogniwa władzy państwowej – centralnej i lokalnej, na opinię publiczną. Działają poprzez odwoływanie się do swoich zwolenników – zbiorowe wystąpienia lub lobby⁵³.

Na grupy nacisku (grupy interesu) zwraca również uwagę A. Heywood. Stwierdza, że grupa nacisku to zorganizowane stowarzyszenie, które stawia sobie za cel wywarcie wpływu na politykę czy na działania rządu⁵⁴.

Przedstawia ich rozwój historyczny od końca XVIII wieku po XXI wiek. Wyróżnia trzy typy grup:

- grupy pierwotne (opierają się na wspólnym dziedzictwie, tradycji i lojalności np. rodziny, plemiona, kasty, grupy etniczne);
- grupy instytucjonalne (biurokracja, wojsko, kompleks wojskowo-przemysłowy, stanowią one część maszyny rządowej);
- grupy stowarzyszeniowe (są to grupy tworzone przez osoby, które łączą się w realizacji określonych celów np. związki zawodowe, stowarzyszenia o różnym charakterze)⁵⁵.

O grupach stowarzyszeniowych pisał A. Tocqueville wskazując na ich znaczenie „Wkrótce po wejściu do stowarzyszenia politycznego ludzie poznają sposoby utrzymania porządku wśród licznej grupy jego członków oraz środki, za pomocą których osiąga się zgodne i konsekwentne dążenie do wspólnego celu”⁵⁶.

Grupy nacisku wywierają wpływ różnymi metodami. Lobbying nie jest uprawiany tylko przez grupy interesu (nacisku), ale również przez instytucjonalne grupy nacisku (administrację publiczną). Mają one legalny dostęp do decyzji publicznych, a grupy nacisku muszą o to zabiegać⁵⁷. Wykorzystują lobbying w tym zawodowy do wywierania presji na polityków w osiągnięciu założonych celów. Lobbyingowi zawodowemu zarzuca się, że jego działanie sprowadza się do „kupowania” wpływów politycznych⁵⁸.

Lobbying określa się jako piątą władzę, która wywiera wpływ na politykę Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych. Największe organizacje lobbystyczne np. Rada Stosunków Zagranicznych (CFR) tworzą ją eksperci związani z przemysłem naftowym

⁵³ Ibidem, s. 78–81; *Elity rządowe...*, s. 343.

⁵⁴ A. Heywood, op.cit., s. 336.

⁵⁵ Ibidem, s. 335.

⁵⁶ A. Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. 1–2 przekład B. Janicka, M. Król, Kraków–Warszawa 1996, s. 125; zob. S. Ehrlich, *Władza i interesy*, Warszawa 1974, s. 34–66, 209, 252.

⁵⁷ B. G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 227.

⁵⁸ A. Heywood, op.cit., s. 348.

i zbrojeniowym. Celem tej grupy stało się wywieranie wpływu na polityków, to pozwoliło przemysłowi naftowemu i zbrojeniowemu przejąć kontrolę nad amerykańską partią republikańską i sporą częścią demokratów oraz administracją prezydencką.

Na terenie Europy prym wiedzie Okrągły Stół Inwestorów (ERT). Grupa ta zrzesza przedstawicieli 45 największych korporacji z Unii Europejskiej. Współpracują z Unią Europejską. Oficjalnym celem tej grupy jest przyczynianie się do wzrostu ekonomicznego oraz promowanie konkurencyjności gospodarki europejskiej. (Jest za ograniczeniem polityki społecznej, państwa opiekuńczego i związków zawodowych). Prowadzą monitoring europejskiej polityki podatkowej (działają na rzecz powstrzymania wprowadzenia jednolitego systemu podatkowego w UE – podatku dochodowego), lobbowali przeciwko przyjęciu w UE opodatkowania spekulacji finansowych, mającego ograniczyć przepływ wirtualnego pieniądza, nie mającego pokrycia w towarach.

Znaczącą grupą lobbystów wywierającą wpływ na UE i Stany Zjednoczone jest Transatlantyczny Dialog Biznesu (TABD), który zrzesza dyrektorów największych korporacji z Ameryki Północnej i Europy.

Na spotkaniach co roku, które mają charakter informacyjno-doradczy starają się wpłynąć na działalność polityków.

W Stanach Zjednoczonych, zdaniem Z. Brzezińskiego, wzrastają wpływy lobby mające większe możliwości finansowego wsparcia polityków i ugrupowań politycznych, w czasie wyborów (rosną koszty kampanii wyborczej, zwłaszcza medialnej). Zalicza się do nich lobby kubańskie, ormiańskie, greckie i żydowskie, a ostatnio hinduskie, chińskie i rosyjskie. Rośnie również, jak podkreśla Z. Brzeziński, rola środków masowego przekazu, które mogą wytwarzać określoną atmosferę w kraju zgodną z daną orientacją lobbystyczną (np. o 11.09.2001 r. – atmosfera strasznego niebezpieczeństwa – to wzmocniło prezydenta i spowodowało ogłoszenie stanu wojny z terroryzmem).

Izrael lobbuje wyjątkowo skutecznie za wojną z Irakiem, a obecnie z Iranem i Syrią. Świadczy o tym raport pt. „Izraelskie lobby i polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych” napisany przez prof. J. J. Measheimera z Wydziału Nauk Politycznych Uniwersytetu Chicago i prof. Stephena M. Walta z Uniwersytetu Harvarda. Opublikowano ten raport na łamach „London Review of Books” 6.04.2006 r. Profesorowie postawili tezę, że „żadnemu innemu lobby nie udało się skutecznie odwrócić amerykańskiej polityki zagranicznej od tego, co byłoby zgodne z interesami narodowymi Stanów Zjednoczonych, a jednocześnie przekonać Amerykanów, że Interesy USA i Izraela są w praktyce identyczne”. Autorzy raportu pytają retorycznie – „Dlaczego Stany Zjednoczone gotowe są odłożyć na bok własne bezpieczeństwo na rzecz innego państwa”? I odpowiadają – to sprawa działającego w Waszyngtonie izraelskiego lobby. Uważają również, że proizraelskie lobby chroni „wielki tłumik” jakim jest zarzut antysemityzmu kierowany wobec tych wszystkich, którzy gotowi są krytykować jego działania.

Natomiast według Z. Brzezińskiego izraelskie lobby otrzymało poparcie wśród rosnącej w siłę tzw. chrześcijańskiej prawicy, która ze względów pseudoreligijnych jest zainteresowana Bliskim Wschodem (zajmują stanowisko skrajnie proizraelskie). Wynika to z wiary o drugim zmartwychwstaniu i o końcu świata, po czym nastąpi raj dla

wierzących i kara dla niewierzących. Wierzy w to 40% Amerykanów i prezydent Bush (Walka Chrystusa z Antychrystem trwa, Chrystus wygra, a 20% Amerykanów wierzy, że finał jest bliski. Antychryst już jest na ziemi, syn boży wróci na ziemię, gdy Żydzi odbudują Świątynię Salomona w Jerozolimie). Stanie się to możliwe, gdy Izrael będzie bezpieczny w swoich granicach⁵⁹.

W Stanach Zjednoczonych rośnie liczba lobbystów (w 1991 r. było ich 13 tys., a w 2006 r. 26 tys.). Społecznych lobbystów działa wielokrotnie więcej, są to różne grupy nacisku (interesu): związków zawodowych, stowarzyszeń, grup religijnych, organizacji mniejszości etnicznych i seksualnych, ochrony praw człowieka, ochrony środowiska itd.

Demokracja amerykańska to nieustanna gra tych grup o wpływy w waszyngtońskiej elicie władzy, ich znaczenie rośnie. W idealnym świecie lobbyści (zwłaszcza zawodowi) powinni informować, fachowo radzić, mobilizować opinię publiczną i przekonywać polityków. W rzeczywistym świecie perswazję należy wzmocnić prezentami, pieniędzmi, aby wygrać z konkurencją. Przez wiele lat lobbying należał do szarej strefy nieobjętej przepisami. Dopiero ustawa federalna z 1946 r. wprowadziła regulacje do lobbyingu: lobbyści musieli się rejestrować, ujawniać dla kogo pracują i przedstawiać kwartalne sprawozdania o ponoszonych wydatkach. Ustawa nie była przestrzegana, ponieważ 80% osób trudniących się tym zawodem nie była zarejestrowana. Wybuchły skandale lobbyingowe w latach 80. XX wieku (przyjmowanie łapówek przez kongresmenów od szejków arabskich, a senatorzy byli uwikłani w skandal z kasami pożyczkowymi). W 1995 r. uchwalono nową ustawę (obowiązuje) o jawności lobbyingu. Wypełniła luki poprzedniej ustawy i wprowadziła ostrzejsze przepisy o raportowaniu, kto komu i za co płaci, prezenty tylko do 100 dolarów rocznie. Pokusa jest dość silna, a prawo niekonsekwentnie egzekwowane. Przykładem jest lobbysta Jack Abramoff, który korumpował kongresmenów, aby zadbać o interesy swoich klientów (został skazany). Afera ta wstrząsnęła Partią Republikańską i wywołała niepokój w Europie.

Republikanie proponują reformę lobbyingu, która powinna:

- 1) zakazać podróży ustawodawców na koszt lobbystów;
- 2) domagać się szczegółowego ujawniania klientów i ponoszonych wydatków;
- 3) egzekwować reguły etyczne w Kongresie, przekroczenie ich groziłoby sankcjami politycznymi lub opublikowaniem w internecie przez lobbystów wszystkich ich kontaktów z politykami;
- 4) całkowicie zakazać wręczania prezentów;
- 5) publiczne finansowanie wyborów⁶⁰.

Na decyzje w Unii Europejskiej próbuje wpłynąć co najmniej 15 tys. lobbystów. Są zorganizowani w 2,6 tys. biur i zespołów (na jednego lobbyistę przypada dwóch eurokratów). Działają w środowisku stowarzyszeń zawodowych, grup nacisku (interesów), firm consultingowych, kancelarii adwokackich itd. Lobbyści działają w komitetach UE,

⁵⁹ Rozmowa z Z. Brzezińskim, „Polityka” z 19 sierpnia 2006, nr 33.

⁶⁰ T. Zalewski, *Układ smarowania*, „Polityka” z 21.01.2006, nr 3.

w Parlamencie Europejskim. Mają rangę oficjalnej przeciwwładzy. Oceny lobbingu są zróżnicowane. Nie podważa się samego istnienia lobbingu, ale coraz częściej domagają się ustalenia warunków na jakich mają działać.

Pojawiły się propozycje, jak obowiązkowa rejestracja w Internecie działających lobbystów przy Komisji Europejskiej, musieliby ujawnić nazwiska klientów, obszary zainteresowań, budżety itd. Wyraża się w tym obawa przed patologiami w lobbingu⁶¹.

W Polsce lobbying był zjawiskiem nowym, do uchwalenia ustawy z 7 lipca 2005 r., która weszła w życie 7 III 2006 r., zajmowali się nim „załatwiacze”. Obecnie, zgodnie z ustawą osoby i firmy prowadzące działalność lobbingsową muszą się zarejestrować w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶².

W momencie wejścia projektu ustawy do Sejmu zostaną dopuszczeni zainteresowani nią lobbyści do publicznego wysłuchania i będą mogli zapoznać się z ustawą. Organy władzy publicznej muszą informować o swoich kontaktach z lobbystami i działaniach, jakie oni podejmują. Urzędnik musi pisać sprawozdanie ze spotkania z lobbystą (zarejestrowano 7 podmiotów wykonujących zawodowo działalność lobbingsową).

Ustawa zobowiązuje Radę Ministrów, żeby w Biletynie Informacji Publicznej przedstawiła program prac legislacyjnych co najmniej raz na pół roku. Nadzór rządu nad lobbingsiem dotyczy projektów rządowych, a nie innych podmiotów, to daje pole do działania nieformalnym lobbystom (stosowanie dotychczasowych praktyk). Nadzór rządu ogranicza się do wysłuchania publicznego projektu ustawy, a następny etap najważniejszy dotyczący ostatecznego kształtu ustawy wymyka się kontroli (manipulowanie jest wtedy możliwe, dlatego lobbyści nie rejestrują się (kara dla nieformalnych lobbystów mieści się w granicach od 3 do 50 tys. zł, co to znaczy dla dużej firmy)⁶³.

Niemniej istotne są relacje między elitami a masami. Masy i elity są komplementarnymi twórcami życia społecznego, które współlistnieją, współokreślają się i warunkują wzajemnie, spełniają funkcje uzupełniając się w każdym społeczeństwie⁶⁴. Lęk przed masami występował od rewolucji francuskiej. Dlatego książka Le Bona, *Psychologia tłumów* zdobyła tak duże uznanie. Autor twierdził, że masy ludowe, występujące w postaci tłumów, są nosicielami niszczącej siły, a kierunki polityczne opierające się na tłumie nie mogą stworzyć nic pozytywnego⁶⁵.

Kontynuatorem poglądów Le Bona był José Ortega y Gasset w książce pt. *Bunt mas* (*La rebelión de las masas*, wydana w 1929 r.). Według tego autora społeczeństwo jest

⁶¹ Jean-Michel Demetz L'Express z 04.05.2006 r., zamieszczone w „Forum” z 29.05–4.06.2006, nr 22.

⁶² Ustawa z dnia 7 lipca 2005r., o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. z dnia 6.09.2005, art. 1, 2 oraz 10 i 11c; K. Jasiocki, M. Molenda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying*, Kraków 2000, s. 99, 193; *Elity rządowe*, op.cit., s. 339–345; K. Jasiocki, *Związki biznesu z polityką. Pomiędzy lobbingsiem a korupcją*, [w:] *Niepokoje polskie*, red. H. Domański, A. Ostrowska, R. Rychar, Warszawa 2004, s. 333.

⁶³ Ustawa, op.cit., art. 3, 4, 5, 6 i 7, 16, 17, 18, 19 i 20.

⁶⁴ J. Nocoń, op.cit., s. 159.

⁶⁵ J. Sztumski, op.cit., s. 154; G. Le Bon, *Psychologia tłumów*, przełożył B. Kaprocki, Warszawa 1986, s. 152, 156, 158, 159.

dynamiczną jednością dwóch przeciwstawnych sobie elementów: mniejszości i mas. Mniejszość stanowią indywidualia tj. zbiór osób o szczególnych kwalifikacjach, z których tworzą elity. „Masy to zbiór nieokreślonych wyraźnie ludzi, którzy unikają odrębności i oryginalności w swoim sposobie życia i czują się źle, gdy stwierdzają, że nie są takimi jak inni. Na masy składają się ludzie przeciętni, którzy są przekonani o tym, że być innym niż pozostali, to rzecz nieprzyzwoita”⁶⁶.

„Podział społeczeństwa na masę i wybrane mniejszości nie jest zatem podziałem na klasy społeczne, lecz na klasy ludzi i nie można go łączyć z podziałem na klasy wyższe i niższe”⁶⁷.

Elity nie przesądzają o demokratycznym lub niedemokratycznym charakterze społeczeństwa. Problem tkwi w sposobie doboru elit. Istotna jest selekcja i rotacja elit, to świadczy o demokratycznym albo niedemokratycznym charakterze systemu politycznego.

Przejawy kryzysu instytucji publicznych i ich legitymizacji są o wiele większe i trudniejsze niż w zachodnich krajach stabilnej demokracji, o której pisano, że jest ułomna, z defektem i dożywa swoich dni⁶⁸.

Natomiast najczęstszymi zjawiskami patologii władzy są: niekompetencja, przedkładanie interesów partyjnych i grupowych nad interes publiczny (państwa, społeczeństwa), klientyzm polityczny, korupcja i konflikt interesów.

Przeprowadzone badania dotyczą działalności instytucji demokratycznych np. w Polsce w latach 2002–2003, takich jak: sejm, senat, prezydent, rząd i władze lokalne. Najwyższe pozytywne oceny otrzymał prezydent (powyżej 70%, ale w 2004 r. tylko 53%) i władze lokalne (powyżej 50%), a najniższe Sejm i Senat (poniżej 20%) oraz rząd (od 42% do 10–12%)⁶⁹. Polacy negatywnie oceniają funkcjonowanie państwa (tj. 67%), a 50% wyraża negatywną opinię o systemie politycznym⁷⁰.

Ten niski poziom zaufania społecznego do organów władzy odnotowano w sondażach CBOS-u 2 września 2006 r.: tylko 26% Polaków ma pozytywny stosunek do rządu, 31% dobrze ocenia Prezydenta, 71% negatywnie ocenia pracę Sejmu, a 53% Senatowi, 40% ufa sądom, a 43% prokuraturze. W rankingu uczciwości i rzetelności różnych grup zawodowych (badania CBOS – marzec 2006 r.) posłowie uzyskali 7% pozytywnych opinii, politycy (8%), a urzędnicy państwowi wysokiego szczebla (14%).

Na pytanie: „Czego boją się Polacy?” Odpowiedzi były negatywne w stosunku do partii rządzącej (PIS). Odczuwano lęk przed wprowadzeniem rządów silnej ręki (75% respondentów – próba wynosiła 1081, badania przeprowadzono od 3 do 3 marca 2006 r.);

⁶⁶ J. Sztumski, op.cit., s. 155; Jose Ortega y Gasset, *Bunt mas*, przełożył P. Niklewicz, Warszawa 1997, s. 10 i 11; J. Nocoń, op.cit., s. 177.

⁶⁷ Ibidem, s. 12.

⁶⁸ Z. Krasnodębski, *Demokracja peryferii*, Gdańsk 2003, s. 5–20; K. Ziemer, *Wie konsolidiert ist Polens Demokratie*, [w:] *Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme*, hrsg. von Wolfgang Merkel und Adreas Busch, Suhrkamp, Frankfurt a Main 1999; Wolfgang Merkel, *Defekte Demokratien*, [w:] *Demokratie in Ost und West*, op.cit.

⁶⁹ K. Pankowski, *Parlament Europejski oraz polskie i unijne instytucje w opinii Polaków*, Warszawa 2003, s. 13–19.

⁷⁰ Ibidem, s. 12.

kontrolą partii opozycyjnych (68%), kontrolą nad publicznym radiem i TV (61%), ograniczeniem wolności mediów (57%), cenzurą obyczajową (56%), ograniczeniem demokracji (39%).

W tym samym roku postawiono pytania dotyczące powstania IV RP i rządu. Na pierwsze pytanie pozytywnie odpowiedziało 35% (na 1052 respondentów), a negatywnie 51%, pozostali to niezdecydowani. Na drugie pytanie dotyczące rządu na tak odpowiedziało 36%, a nie 43%, pozostali niezdecydowani.

W innych badaniach zajmowano się m.in. pożądanymi i niepożądanymi cechami władzy w Polsce. Najwyższą ocenę (43,1%) uzyskała władza o pożądanym cechach, która – zdaniem respondentów – powinna być wybierana i skutecznie kontrolowana przez większość obywateli (ich przedstawicieli), a o niepożądanym cesze (62,5%) była władza, która nie powinna decydować o wszystkim⁷¹.

Wśród najbardziej charakterystycznych zjawisk patologicznych demokracji okresu transformacji ustrojowej należy wyeksponować klientelizm polityczny i korupcję a z nią ściśle związany konflikt interesów.

Klientelizm polityczny – zdaniem M. Jarosz – rozumiany jest jako system rządzenia, w którym decyzje są podejmowane na podstawie kryteriów uznaniowych. Jest to układ nieformalny, asymetryczny, ale nakłada się na formalne struktury państwa i tworzy niebezpieczną sieć powiązań.

Między osobami, jak pisze T. Wasiuk, „bądź grupami o nierównym statusie ekonomicznym i społecznym, który opiera się na osobistej lojalności i zobowiązaniach poszczególnych stron”⁷². Klientelizm polityczny występuje w każdym systemie (ma również bogatą historię). Nowoczesny klientelizm polityczny żywi się państwem i rozrasta się zwłaszcza w okresie transformacji ustrojowej⁷³. Klientelizm charakteryzuje się trzema cechami: a) asymetrycznością (patron silniejszy od klienta); b) wzajemnością (powstaje solidarystyczny układ, oczekuje się wzajemnych korzyści); c) rozproszeniem (bezpośredni kontakt patrona z klientem, a nie grupowy)⁷⁴.

Relacje między klientem a patronem przynoszą korzyści obu stronom, pomimo że są asymetryczne⁷⁵. Wyróżnia się klientelizm biurokratyczny i wyborczy. W pierwszym rodzaju partie polityczne są kolektywnym patronem, kierują klientów na stanowiska. Drugi może wystąpić w dwojaki sposób: 1) wyborca może użyć głosu jako narzędzia presji w kierunku zmiany charakteru powiązania i wymiany na swoją korzyść; 2) związek ten może służyć jako sposób ekspansji interesów lokalnych czy regionalnych na poziomie narodowym⁷⁶. Występuje również klientyzm polityczno-gospodarczy wyrażający się

⁷¹ J. Koralewicz, M. Ziółkowski, *Mentalność Polaków. Sposoby myślenia o polityce, gospodarce i życiu społecznym 1988–2000*, Warszawa 2003, s. 158–159.

⁷² T. Wasiuk, *Patologie świata polityki w oczach polityków*, [w:] *Elity rządowe*, op.cit., s. 330.

⁷³ M. Jarosz, op.cit., s. 51–53.

⁷⁴ *Leksykon*, op.cit., s. 145–147.

⁷⁵ J. Tarkowski, *Socjologia świata polityki. Patroni i klienci*, Warszawa 1994, s. 41, 46; A. Mączak, *Nierówna przyjaźń. Układy klientalne w perspektywie historycznej*, Wrocław 2003, s. 251.

⁷⁶ *Leksykon*, op.cit., s. 145–147.

w klasycznym połączeniu polityki gospodarki. Są to nieformalne powiązania między światem polityki i gospodarki. Przykładem tego mogą być relacje między górnikiem, związkami zawodowymi, kadram zarządzającą i nadzorującą górnictwo oraz politykami. Można to określić zbieżnością interesów w opóźnieniu reform. Partia rządząca wymieniła na „swoich” rady nadzorcze w państwowych kopalniach – spółkach węglowych. Patron dysponujący większą władzą idzie na rękę swoim klientom. Liczy, że gdy straci władzę czy stanowisko, osoby którym pomógł, odwdzięczą się np. popierając jego kandydaturę do innego gremium decydującego. Umożliwią mu utrzymanie w kręgach władzy. Takie działanie występuje w przypadku ludzi, którzy z górnictwa przeszli do polityki. Powrót z polityki na odpowiednią, czekającą na niego posadę. Klientyzmowi w górnictwie zależy na dostępie do publicznych pieniędzy.

Klientyzm w Polsce, zdaniem K. Gądowskiej, w okresie transformacji rozkwita dlatego, że:

- 1) decyzje dotyczące gospodarki zapadają na forum politycznym;
- 2) wzrasta poczucie niepewności, chcąc ją zmniejszyć odwołują się do nieformalnych układów⁷⁷.

Konkluzja M. Jarosz jest odpowiednia w tym miejscu „...skutki klientyzmu działają właśnie na rzecz kapitału i grup interesu, którym państwo volens nolens coraz bardziej się podporządkowuje”⁷⁸.

Korupcja jako zjawisko patologiczne obejmuje w swoim zakresie różnorodne zachowania o charakterze przestępczym: łapownictwo, płatną protekcję, nepotyzm, organizowanie przetargów (przetargów w taki sposób by wygrał określony uczestnik), wykorzystywanie pozycji politycznej lub ekonomicznej wbrew interesom państwa. Z przedstawionymi zachowaniami ściśle wiąże się konflikt interesów, który jest wspólnie rozpowszechniony i uznawany za główne źródło korupcyjnych transakcji. „Konflikt interesów pojawia się, gdy osoba pełniąca funkcję publiczną i reprezentująca interes publiczny ma możliwość wykorzystania zajmowanego stanowiska w interesie własnym (albo bliskich sobie osób)⁷⁹. Powiązania między konfliktem interesu a korupcją są bardzo złożone, ponieważ występują w punkcie styycznym sfery publicznej ze sferą prywatną.

Zjawisko korupcji cechuje: a) powszechność (występuje we wszystkich dziedzinach życia społecznego); b) entropia (ma tendencję rozprzestrzeniania się na nowe dziedziny); c) interakcyjność (partnerami są „dawcy” zasobów publicznych i ich prywatni „biorcy”); d) rynkowość (cena korupcyjnych transakcji jest wypadkową podaży i popytu na zawłaszczenie dobra publicznego)⁸⁰.

⁷⁷ Rozmowa z K. Gądowską, *Odciać polityków od gospodarki*, „Rzeczpospolita” z 30 X 2003, nr 254; zob. K. Gądowska, *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego*, Kraków 2002, s. 197 i 199.

⁷⁸ M. Jarosz, op.cit., s. 88.

⁷⁹ *Zapobieganie*, op.cit., s. 20.

⁸⁰ *Ibidem*, op.cit., s. 20.

Na rozprzestrzenianie się korupcji wywierają wpływ następujące czynniki:

- 1) główne:
 - wadliwe funkcjonowanie instytucji publicznych,
 - nieprzejrzystość struktur władzy,
 - brak odpowiedzialności za skutki podejmowanych działań,
 - nieefektywność kontroli wewnętrznej;
- 2) historyczne, kulturowe, ustrojowo-prawne i osobowościowe;
- 3) strukturalne:
 - poszerzenie swobód obywatelskich,
 - otwarcie granic,
 - przekształcenia własnościowe,
 - wolny rynek,
 - przestępczość zorganizowana typu gangsterskiego i mafijnego,
 - liberalizacja prawa,
 - spadek skuteczności kontroli prawnej⁸¹.

W zakresie zapobiegania i zwalczania korupcji opracowano i wprowadzono w życie wiele konwencji. Podstawowym dokumentem jest Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne NZ 31 X 2003 r. W artykule 1 określono cele tego dokumentu: „Celami niniejszej Konwencji są:

- a) Popieranie i wzmocnianie środków dla bardziej skutecznego i efektywnego zapobiegania i zwalczania korupcji;
- b) Popieranie, ułatwianie i wspomaganie międzynarodowej współpracy i pomocy technicznej w zapobieganiu i walce przeciwko Korupcji, w tym zwrotu korzyści z Korupcji;
- c) Popieranie integralności, odpowiedzialności i dobrego zarządzania sprawami publicznymi i mieniem publicznym”⁸².

Następne konwencje zostały sporządzone przez Radę Europy, Unię Europejską i OECD:

- 1) Prawnokarna Konwencja o Korupcji z 27 stycznia 1999 r. (ratyfikowana przez Polskę w 2005 r. i opublikowana w Dz.U. nr 29, poz. 249). Znaczenie tej Konwencji podkreślono w preambule, „że korupcja zagraża praworządności, demokracji, prawom człowieka, narusza dobre sprawowanie władzy” oraz wyrażono przekonanie, że skuteczna walka z korupcją wymaga wzmożonej, szybkiej i dobrze funkcjonującej współpracy międzynarodowej w sprawach karnych.
- 2) Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji z 4 listopada 1999 r. (ratyfikowana przez Polskę i opublikowana w Dz.U. z dnia 16 listopada 2004 r.). Zobowiązuje państwa – strony do zapewnienia w swoim prawie wewnętrznym osobom, które poniosły szkodę na skutek korupcji do uzyskania odszkodowania (art.1). Zdefiniowano również pojęcie korupcji, która (wg art. 2) „oznacza żąda-

⁸¹ *Zabobieganie*, op.cit., s. 21.

⁸² www.mswia.gov.pl.

nie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę". Przewidywana jest także współpraca międzynarodowa (art.13).

- 3) Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzona w Paryżu 17 grudnia 1997 r. przez OECD (Polska ratyfikowała Dz.U. z dnia 26 marca 2001 r.).

W preambule stwierdzono, „że przekupstwo jest szeroko rozpowszechnionym zjawiskiem w międzynarodowych transakcjach handlowych”. Należy mu przeciwdziałać wprowadzając w życie przepisy zawarte w niniejszej konwencji.

- 4) Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 ustęp 2 litera c) Traktatu o Unii w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Państw Członkowskich Unii Europejskiej, sporządzona w Brukseli dnia 26 maja 1997 r. (Polska ratyfikowała 23 czerwca 2004 r., ogłoszono w Dz.U. 7 lipca 2004 r.). Konwencja ma wzmocnić współpracę państw członkowskich w zwalczaniu korupcji. Art. 2 i 3 określa zakres korupcji, wyodrębnia korupcję bierną i czynną, przewiduje kary, ekstradycję, współpracę itd. Przedstawione konwencje wskazują na międzynarodowy charakter zjawiska korupcji. Na jego destrukcyjne oddziaływanie na demokrację w różnych regionach świata.

Korupcja jest zjawiskiem trudnym w badaniach i porównaniach w skali międzynarodowej. Stosowane rankingi przyjęły za podstawę różne źródła danych. Pierwszym uznawanym w świecie jest Transparency International. Mierzy korupcję przy pomocy 10 punktowej skali tzn. od nieskorumpowanych (10 punktów) po całkowicie skorumpowanych (0 punktów). Podstawowym źródłem danych są opinie przedsiębiorców i badania w poszczególnych krajach (percepcja korupcji w społeczeństwie). Wskaźniki te mają charakter subiektywny. Zamazuje to obraz korupcji i porównania między krajami. Drugim niemniej znanym jest Fundacja Freedom House, która za podstawowe źródło badań uczyniła czynniki formalne i instytucjonalne, a w mniejszym stopniu liczy się z percepcją korupcji w poszczególnych krajach. Ocenia korupcję na skali od 1 do 7 punktów tzn. od krajów nieskażonych korupcją (1 punkt) do skorumpowanych (7 punktów). W przedstawionym przez Transparency Indeksie Percepcji Korupcji w 2006 r. (objęto badaniami 163 państwa) na czołowym miejscu znajdują się Finlandia (9,6), Islandia (9,6), Nowa Zelandia (9,6), Dania (9,5), Singapur (9,4), Szwecja (9,2). Najniżej uplasowały się: Haiti (1,8), Birma (1,9), Irak (1,9) i Gwinea (1,9). Polska znalazła się na 61 miejscu (3,7) w skali międzynarodowej. Wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej i UE, Polska jest uważana za najbardziej skorumpowane państwo.

Wyniki uzyskane przez Polskę w Indeksie Percepcji Korupcji są bliskie badaniom międzynarodowym przeprowadzonym przez GFK Polonia nt. oceny skorumpowania krajów i dawania łapówek przez obywateli. Według tych badań aż 93% Polaków uważa swój kraj za skorumpowany. Podobnie myślą mieszkańcy Bośni i Hercegowiny (93%),

Rosji (88%), Ukrainy (84%), Włoch (79%), Słowacji (77%) itd. Najlepiej oceniają swoje kraje Brytyjczycy (47%), Holendrzy (34%), Szwedzi (28%) i Austriacy (28%). Najwyższy odsetek Portugalczyków nigdy nie daje łapówek (94%), Słoweńców (89%), Brytyjczyków (84%), Polaków (81%), a najniższy Węgrów (47%), Ukraińców (43%), Rumunów (38%)⁸³.

Freedom House w skali od 1 do 7 punktów. Polska została odnotowana ze wskaźnikiem (2,50), Słowenia (2,00), Estonia (2,50), Węgry (2,75), Słowacja (3,25). Najgorszymi wskaźnikami wyróżniają się Kazachstan (6,50), Azarbejdżan, Mołdawia i Turkmenistan (6,25)⁸⁴.

Korupcja w badaniach (w latach 1999–2005) opinii publicznej w Polsce ujawniła narastający niepokój obywateli tym zjawiskiem patologicznym (w 1999 r. o powszechności korupcji było przekonanych 84% badanych, w 2002 r. już 86%, a w 2005 r. aż 90%)⁸⁵. Stan ten uzupełniają dane statystyczne opublikowane przez Komendę Główną Policji. Obejmują liczbę przestępstw stwierdzonych zgodnie z artykułami kodeksu karnego (art. 228, 229, 230, 231, uzupełniono o art. 230a, 296a (dot. korupcji gospodarczej) i 296b (dot. korupcji sportowej))⁸⁶ i wskaźnik wykrycia korupcji w procentach. Z danych tych wynika wzrost z roku na rok (od 1999 – 2006 roku) liczby przestępstw korupcyjnych stwierdzonych i wskaźnik wykrycia (sięgający 96%) lub 100%. Skłania to do postawienia pytania: jeżeli jest tak dobrze, to dlaczego jest tak źle?

Wśród różnorodnych zjawisk korupcyjnych poczesne miejsce zajmuje korupcja polityczna, którą można określić jako wykorzystywanie władzy politycznej do celów prywatnych, grupowych, czy partyjnych⁸⁷. Korupcja polityczna może wyrażać się w zdobywaniu funkcji politycznych poprzez wybory i na urzędach na różnych szczeblach władzy. Korupcji politycznej sprzyja lobbing jeżeli jest nielegalny i działający niezgodnie z obowiązującym prawem. Wywiera presję na rząd i parlament w imieniu określonych grup. Sprzężenie władzy, polityki i pieniędzy jest korupcjogenne, co zostało potwierdzone aferami, które miały miejsce w okresie transformacji ustrojowej. Dotychczasowe rozważania nad zjawiskiem korupcji skłaniają do stwierdzenia, że w warunkach polskich jest wyrazem instytucjonalnej niewydolności demokracji.

Korupcja polityczna, zdaniem M. Jarosz, występowała „od niepamiętnych czasów, choć jej nasilenie i formy były rozmaite”⁸⁸. Po kilkunastu latach transformacji w Polsce

⁸³ Zob. Transparency International, Corruption Perception Index 2006, www.transparency.org; Indeks Percepcji Korupcji w Polsce, Warszawa 2006.

⁸⁴ Zob. Freedom House, Nations in Transit 2005: Ratings and Score Summary; *Transformacja elity społeczeństwo*, red. M. Jarosz, Warszawa 2007, s. 205–207.

⁸⁵ OBOP (2003 r.); *Transformacja...*, s. 201; A. Kubiak, *Codziennie doświadczenia korupcyjne Polaków. Barometr korupcji 2006*, Warszawa 2006; *Polska, Europa*, K. Zagórskiego i M. Strzeszewskiego, Warszawa 2005, s. 349 i nast.

⁸⁶ <http://www.kgp.gov.pl>

⁸⁷ M. Jarosz, op.cit., s. 236.

⁸⁸ *Transformacja...*, s. 214; zob. M. Jarosz, *Nowy układ przywilejów*, [w:] A. Kojdar (red.), *Jedna Polska? Dawne i nowe zróżnicowanie społeczne*, Warszawa 2007, s. 347–350; A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski (red.), *Korupcja. Oblicza. Uwarunkowania. Przeciwdziałanie*, Wrocław 2006.

korupcja polityczna nie zmalała, a przeciwnie wzrosła. Dochodzi do zawłaszczenia instytucji publicznych i podporządkowania ich interesom partyjnym i grupowym. Mniej ważne są korzyści majątkowe uzyskiwane za określone decyzje polityczne.

Poważniejszym i groźniejszym aspektem tego zjawiska patologicznego jest korumpowanie systemu sprawowania władzy, co prowadzi do zdeprecjonowania go w oczach obywateli.

W rozważaniach nad korupcją polityczną należy wziąć pod uwagę kryterium przedmiotowe, które związane jest z „merytorycznym zakresem obowiązków sprawowanych przez decydentów”⁸⁹. To pozwala na wyróżnienie dwóch rodzajów tego zjawiska patologicznego: 1) korupcję polityczną i 2) korupcję na urzędzie. Pierwszym jest uwarunkowany politycznym charakterem sprawowanej funkcji, która pozwala na stanowienie prawa, wydawanie decyzji publicznych, finansowych i personalnych na pograniczu zgodności z prawem. Drugi jest związany z urzędem jaki sprawuje dana osoba: urzędnik, osoba pełniąca funkcję publiczną, funkcjonariusz publiczny⁹⁰.

Elity władzy instrumentalnie traktują sprawowane stanowiska jako źródło zaspokojenia aspiracji i interesów własnych, grupowych i partyjnych oraz jako rodzaj trampoliny w awansie – robieniu kariery politycznej. Pierwszym przykładem tego mechanizmu są rady nadzorcze spółek Skarbu Państwa. Drugim zastąpienie służby cywilnej przez Państwowy Zasób Kadrowy (27 XI 2006 r.). Następuje upolitycznienie administracji. Znika zapotrzebowanie na neutralną administrację, ponieważ kwitnie klientyzm biurokratyczny i nepotyzm.

M. Jarosz powołuje się na R. Klitgaarda, który dowodzi, że podstawowym źródłem korupcji jest triada: 1) monopol władzy urzędnika i polityka; 2) uznaniowość podejmowanych decyzji i 3) zminimalizowanie odpowiedzialności za nie⁹¹.

Jak przeciwdziałać korupcji? Jedni uważają, że wystarczy powołane Centralne Biuro Antykorupcyjne, drudzy poszukują rozwiązań systemowych pozwalających na poznanie mechanizmów powstawania korupcji i jej przejawów. Antidotum dla korupcji może stać się kształtowanie klimatu zaufania, odpowiedzialności publicznej i budowa społeczeństwa obywatelskiego.

C. Kryzys instytucji ponadnarodowych

Pierwsze lata XXI wieku ujawniły niedostatki hegemonii Stanów Zjednoczonych i organizacji międzynarodowych, zwłaszcza ONZ. Zdaniem F. Fukuyamy w obecnym globalnym świecie liczba instytucji międzynarodowych jest niewystarczająca. Powinny powstać nowe, które zrównoważyłyby wymogi współczesnego świata i pozwoliłyby na rywalizację między nimi. ONZ jest ograniczona pod względem prawomocności i skuteczności.

⁸⁹ *Transformacja...*, s. 215.

⁹⁰ M. Jarosz (red.), *Pułapki prywatyzacji*, Warszawa 2003, s. 54.

⁹¹ *Transformacja...*, s. 227; zob. R. Klitgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley 1988.

Jedni uważają, że przewidywane reformy mogą usprawnić działanie ONZ, a inni sądzą, że nie umożliwią tej organizacji rozwiązania problemów jakie ją nękają. F. Fukuyama uważa, że ONZ jest niereformowalna. Amerykanie popierają ONZ i inne globalne instytucje w przeprowadzonych sondażach na przełomie XX i XXI wieku 67% Amerykanów poparło wzmocnienie ONZ, 60% opowiedziało się za zwiększeniem kompetencji WTO, 56% za daniem większych uprawnień Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości, 44% za wzmocnieniem Międzynarodowego Funduszu Walutowego, a 66% respondentów poparło Fundusz Walutowy, a 66% respondentów poparło utworzenie Międzynarodowego Trybunału Karnego (Stany Zjednoczone nie ratyfikowały statutu MTK). To świadczy o umiarkowanych poglądach Amerykanów na hegemoniczną rolę Stanów Zjednoczonych w układzie globalnym⁹². Powstaje pytanie czym ją zastąpić? Na pewno nie inną globalną organizacją, ale wieloma o różnym charakterze zapewniającymi działania na rzecz ładu światowego. Coraz więcej powstaje tego rodzaju organizacji, które umożliwiają współpracę międzynarodową⁹³ (są to instytucje multilateralne). Nie są zbiurokratyzowane, obciążone w działaniu jak organizacje formalne międzyrządowe. Podważa się jednak ich prawomocność w działaniu. Przypisuje się coraz większą rolę NATO jako sprawniejszej organizacji niż ONZ, a także dlatego, że nie może być w niej weta Rosji, Chin i sprzeciwu Francji (która wyłączyła się z NATO). Wzrosły też wpływy Stanów Zjednoczonych poprzez nowe państwa członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej. Znowu dużą przeszkodą w sprawnym działaniu NATO jest wymagany konsensus jak w ONZ. Należy zmienić procedury (26 czł. NATO) tak by można było sprawnie podejmować decyzje (może to być zasada większości lub powołania komisji wykonawczej).

Nowe organizacje o charakterze globalnym lub regionalnym powinny skupiać państwa demokratyczne, a nie tak jak w ONZ gdzie istnieją takie państwa i jak pisze F. Fukuyama atakują Stany Zjednoczone i inne kraje demokratyczne „w rodzaju Izraela za rozmaite rzekome nadużycia”⁹⁴. Taka organizacja już istnieje powstała w postaci grupy zwanej Community of Democracies powołanej w Warszawie w 2000 roku (Wspólnota Państw Demokratycznych)⁹⁵. Zdaniem G. Sorosa „Deklaracja Warszawska” zasługuje na więcej uwagi ze względu na możliwość ingerencji w wewnętrzne sprawy suwerennych państw. Obecnie Wspólnota Państw Demokratycznych zbiera się dwa razy do roku i nie ma żadnego znaczenia. Mogłoby stać się ważnym elementem ONZ w postaci frakcji państw demokratycznych przeciwstawiających się wpływom państw niedemokratycznych. Podobną rolę mogłyby spełniać organizacje regionalne, takie jak: Organizacja Państw Amerykańskich, OBWE (Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie), Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN), Unia Afrykańska⁹⁶.

⁹² Z. Brzeziński, *Wybór, dominacja czy przywództwo*, przekład B. Pietrzyk, Kraków 2004, s. 223.

⁹³ F. Fukuyama, *Ameryka na rozdrożu. Demokracja, władza i dziedzictwo neokonserwatyzmu*, przekład R. Staniecki, Poznań 2006, s. 141–147.

⁹⁴ *Ibidem*, s. 157.

⁹⁵ G. Soros, *Banika, amerykańskiej supremacji*, przekład D. Chylińska, Kraków 2004, s. 106–110, zob. <http://www.democoalition.org>.

⁹⁶ *Ibidem*, s. 106–108.

Szanghajska Organizacja Współpracy (SOW) określana na Zachodzie jako „anty-NATO” (obejmuje kraje: Rosję, Chiny, Kazachstan, Tadżykistan, Uzbekistan i Kirgizję). Oficjalnie ta organizacja ma zwalczać terroryzm. Nieoficjalnie twierdzi się, że głównym celem Chin i Rosji jest stworzenie politycznej i militarnej przeciwwagi Stanom Zjednoczonym, a także ograniczenia ich wpływów w Azji⁹⁷.

Inne organizacje globalne, takie jak Światowa Organizacja Handlu (WTO) przeżywa kryzys. Grozi jej odejście od układów multilateralnych na rzecz bilateralnych i protekcjonizm w handlu. Świadczy o tym powstanie sojuszu 21 państw rozwijających się w ochronie rolnictwa. G. Soros proponuje utworzenie grupy D6 jako przeciwwagi grupy G8. Do grupy D6 mogłoby należeć sześć krajów rozwijających się: Brazylia, Meksyk, Indie, Indonezja, Nigeria i Republika Południowej Afryki⁹⁸. W zbliżonej sytuacji znajdują się: Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy. Wymienione organizacje były filarami układu z Bretton Woods (zawartego 60 lat temu) a następnie konsensusu waszyngtońskiego z 1989 r. (lansowano liberalizację gospodarki, wzorcem był program przygotowany dla krajów Ameryki Łacińskiej, w którym zalecano deregulację, prywatyzację i liberalizację gospodarczą).

Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy za czasów M. Thatcher i R. Reagana stały się instytucjami misjonarskimi narzucającymi idee neoliberalne ubogim krajom, które potrzebowały od nich kredytów⁹⁹. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, zdaniem J. E. Stiglitz, nie spełnił swojej misji. „Nie uczynił tego co miał zrobić – dostarczyć środków finansowych krajom przeżywającym spadek koniunktury, umożliwić im taką naprawę gospodarki, by zbliżyła się do stanu pełnego zatrudnienia”¹⁰⁰.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Międzynarodowa Organizacja Handlu i Bank Światowy krytykowane są nie tylko przez antyglobalistów (alterglobalistów), dla których stanowią synonim hegemonii międzynarodowego kapitału kierowanego z Waszyngtonu, ale również przez znanych polityków i naukowców. Twierdzą oni, że działalność tych instytucji jest kontrowersyjna, a nawet, że przynosi więcej szkód niż pożytku. Międzynarodowy Fundusz Walutowy jest obwiniony np. o to, że od 1980 r. ponad 100 państw członkowskich doświadczyło kryzysów finansowych, które zmniejszyły ich PKB średnio o 4%, za małą skuteczność interwencji podczas kryzysów walutowych lat 90. XX wieku oraz o to, że jego restrykcyjna polityka doprowadziła do pogłębienia biedy i zwiększenia zadłużenia państw najbardziej ubogich¹⁰¹.

⁹⁷ A. Pisalnik, *Rosjanie i Chińczycy ćwiczą razem*, „Rzeczpospolita” z.1.08.2007, nr 178.

⁹⁸ G. Soros, *Bańka...*, s. 110.

⁹⁹ J. E. Stiglitz, *Globalizacja*, op.cit., s. 29; idem, *Szalone lata dziewięćdziesiąte*, przekład H. Simbierowicz, Warszawa 2006, s. 210–211; idem, *Wizja sprawiedliwej globalizacji. Propozycje usprawnień*, przekład A. Szeworski, Warszawa 2007, s. 234–238.

¹⁰⁰ Idem, *Globalizacja...*, s. 30.

¹⁰¹ P. Wielgosz, *Opium globalizacji*, Warszawa 2004, s. 229, 116; *Czy globalizacja pomaga biednym? Raport Międzynarodowego Forum ds. Globalizacji*, przełożył E. Bardziej, Łódź 2003, s. 5–10, 21–29, 57; *Globalopolis. Kosmiczna wioska szanse i zagrożenia*, red. R. Borkowski, Warszawa 2003, s. 146, 246.

Obecnie słabnie rola MFW (Międzynarodowego Funduszu Walutowego), jak relacjonuje D. Walewska, w stabilizowaniu gospodarki światowej, ponieważ coraz mniej krajów korzysta z jego finansowego wsparcia, co powoduje zmniejszenie oprocentowania kredytów. Stany Zjednoczone i Unia Europejska mające 50% głosów w tej organizacji z dużym trudem zauważają, że w gospodarce globalnej zaczynają się liczyć Chiny, Indie, Meksyk i Brazylia. Kraje azjatyckie postanowiły stworzyć własny fundusz kryzysowy tzw. inicjatywę z Chiang Mai, który już dysponuje 200 mld dolarów w razie kryzysu finansowego (wśród założycieli funduszu są: Japonia, Korea Płd. i Chiny, które nie były zadowolone ze wsparcia MFW podczas kryzysu azjatyckiego w 1997 r.)¹⁰².

Niemniej istotne są rozważania nad deficytem demokracji w instytucjach międzynarodowych. J. E. Stiglitz wskazuje na dwie drogi przeciwdziałania temu zjawisku. Pierwsza to reformy, a druga dotyczy przemyślenia decyzji, które zapadają na szczeblu międzynarodowym. Autor przedstawia główne problemy pakietu reform. Zalicza do nich zmiany w strukturze głosowania w MFW i BŚ. Stany Zjednoczone w MFW posiadają prawo weta, a inni członkowie tych instytucji nie są zadowoleni z podziału głosów (zmiany kosmetyczne przedstawiono na konferencji MFW i BŚ w Singapurze – wrzesień 2006 r., Chińczycy otrzymali minimalną podwyżkę z 2,98% do 3,72%, Meksyk z 1,21% do 1,45%). Następne istotne problemy to: zmiany w reprezentacji, przyjęcie zasad reprezentacji, więcej przejrzystości, więcej otwartości, włącznie z poprawą procedur, umacnianie zdolności krajów rozwijających się w podejmowaniu decyzji, poprawa procedur rozliczania z funkcji przedstawicielskich, lepsze procedury prawne, lepsza egzekucja międzynarodowej praworządności.

Odmienne poglądy przedstawił J. Wallerstein. Uważa, że system – świat znajduje się w kryzysie, który może potrwać jeszcze 25–50 lat. Poszukuje się alternatywy w postaci ducha Davos i ducha Porto Alegre. Toczy się dyskurs jeszcze niepowszechny. Rodzi się pytanie: w jakim stopniu tworzony system będzie skłaniał się ku (jednemu lub obu) filarom organizacji społeczeństwa – wolności i równości. Twierdzi, że tworząc system przyszłości będziemy opowiadać się za „hierarchicznym systemem”, albo za „systemem względnie demokratycznym i względnie egalitarnym”. Według J. Wallersteina okres transformacji od jednego systemu do drugiego to okres „wielkiej walki”...¹⁰³

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy podkreślić, że podjęto tylko próbę ukazania charakterystycznych zjawisk patologicznych zagrażających dojrzałym i młodym demokracjom. To powinno skłonić do dyskursu w różnych środowiskach oraz instytucjach politycznych, a zwłaszcza w partiach, organizacjach samorządowych i pozarządowych.

¹⁰² D. Walewska – relacja z Konferencji MFW i BŚ – wrzesień 2006 r., „Rzeczpospolita” z 21 września 2006.

¹⁰³ J. E. Stiglitz, *Wizja sprawiedliwej...*, s. 290–295; J. Wallerstein, *Analiza systemów – światów. Wprowadzenie*, przekład: K. Gawlicz, M. Starnawski, Warszawa 2007, s. 111–128.