

Krzysztof TRZCIŃSKI

Warszawa

Czym jest stabilność polityczna państwa?

Streszczenie: Artykuł traktuje o problemie definiowania pojęcia „stabilność polityczna” państwa. Głównym jego celem jest odpowiedź na pytanie, co znaczy stwierdzenie, że dane państwo jest stabilne politycznie. Artykuł składa się z czterech części. W pierwszej wyjaśniane są leksykalne sensy słów: „stabilny”, „stabilność” i „stabilizacja”. W drugiej części analizowane jest rozumienie znaczenia terminu „stabilność polityczna” w piśmiennictwie politologicznym. Trzecia część artykułu poświęcona jest omówieniu kwantytatywnych prób ujmowania sensu pojęcia stabilności politycznej. W zakończeniu podjęta została próba zdefiniowania przedmiotowego terminu polegająca na syntezie elementów najczęściej spotykanych w propozycjach wyjaśniania istoty stabilności politycznej; oceniono związek między istnieniem stabilności politycznej a podstawowymi typami reżimu politycznego: demokracją i autorytaryzmem; oraz zidentyfikowano główne podejścia konceptualne w pojmowaniu przedmiotowego terminu.

Słowa kluczowe: stabilność polityczna, stabilny politycznie, niestabilność polityczna, niestabilny politycznie, państwo

Choć termin „stabilność polityczna” jest bardzo często stosowany dla oddania kondycji państw, zarówno przez badaczy polityki, jak i rozmaitych analityków, to wciąż brakuje jego jednoznacznej definicji. Istnieją różne opinie na temat elementów, które pojęcie to konstytuują. Głównym celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, co oznacza stwierdzenie, że jakieś państwo jest stabilne politycznie. Drogą do realizacji tego celu jest analiza rozumienia znaczenia terminu „stabilność polityczna” w piśmiennictwie naukowym. Analizie tej poświęcona jest zasadnicza część artykułu. Rozważaniom teoretycznym towarzyszą w niektórych jego częściach odwołania do zagadnienia istnienia stabilności politycznej w Libii, w okresie autorytarnych rządów Mu’ammara al-Kadafiego (w latach 1969–2011) i obecnie. Powodem wyboru przypadku Libii jest fakt, że państwo to, po ugruntowaniu się władzy al-Kadafiego, uznawane było w literaturze przedmiotu za stabilne politycznie, zaś po obaleniu dyktatora określane jest mianem politycznie niestabilnego. Posiłkowanie się przypadkiem Libii jest pomocne dla sformułowania opinii, czy pojęcie stabilności politycznej powinno być łączone z jakimś konkretnym rodzajem reżimu politycznego. Jest to dodatkowy cel tego artykułu. W jego zakończeniu została dokonana synteza elementów najczęściej spotykanych w propozycjach wyjaśniania istoty stabilności politycznej, co można uznać za próbę definicyjną; oceniono korelację między istnieniem stabilności politycznej a dwoma głównymi rodzajami reżimu politycznego: demokracją i autorytaryzmem; oraz zidentyfikowano dwa podstawowe podejścia konceptualne w pojmowaniu przedmiotowego terminu.

Preliminaria

Namysł nad znaczeniem pojęcia stabilności politycznej warto rozpocząć od zwrócenia uwagi na sens słów: „stabilny”, „stabilność” i „stabilizacja”. Pochodzą one z łaciny. Janusz Sondel (2006, s. 897) wskazuje, że przymiotnik *stabilis* znaczy m.in.: „trwały”, „stały” i „niezmienny”. Z kolei rzeczownik *stabilitas* konsekwentnie oznacza: „trwałość”, „stałość”, „niezmiennność”, a także „stały porządek”. Władysław Kopaliński (2000, s. 470) tłumaczy znaczenie rzeczownika „stabilność” jako „stałość (zdolność powracania do stanu) równowagi”; zaś rzeczownika „stabilizacja” – jako „ustalenie, utrwalenie, ustabilizowanie jakiegoś stanu, położenia albo przebiegu zjawiska” bądź „ograniczenie wahań, chwiejności”. *Inny słownik języka polskiego* (2000, s. 671–672) tłumaczy, że „coś, co jest stabilne, nie ulega zmianom przez dłuższy czas”, a stabilne konstrukcje to takie, które „zachowują swoją pozycję”. Według tego samego źródła, „stabilizacja stanu lub położenia czegoś albo przebiegu jakiegoś zjawiska to ich utrzymanie (się) lub utrzymywanie (się) na stałym poziomie”. *Słownik języka polskiego SJP* dodaje, że, gdy mowa np. o jakichś układach, słowo „stabilny” należy interpretować jako „łatwo powracający do równowagi” po jakimś zaburzeniu. W słowniku tym odnotowano również istnienie słowa „quasi-stabilny”. Mówienie o czymś, że jest *quasi*-stabilne oznacza zwykle tyle co wyrażenie „pozornie stabilne”. Za podstawowy antonim pojęcia „stabilny” należy uznać termin „niestabilny”, którego synonimami są z kolei pojęcia „zmienny”, „nieotrwały” bądź „chwiejny”. Zgodnie z objaśnieniem zawartym w *Słowniku języka polskiego PWN*, słowo „niestabilny” oznacza „charakteryzujący się brakiem stabilizacji, zmieniający się”.

Wskazane tłumaczenia pozwalają sformułować co najmniej dwa wnioski istotne dla rozważań nad znaczeniem pojęcia stabilności politycznej. Po pierwsze, sens słowa „stabilność” łączony jest najczęściej z trwałością, czy też niezmiennością jakiegoś stanu. Oznacza to, że zmianę można rozumieć jako brak stabilności. Po drugie jednak, stabilność bywa również wiązana ze zdolnością powrotu czegoś do równowagi po okresie jakiejś zmiany. W tym sensie zmiana może oznaczać czasowy brak stanu równowagi.

Wnioski te można odnieść do konkretnego przykładu empirycznego i zadać następujące pytanie: czy po utrwaleniu się władzy al-Kadafiego w Libii, państwo to było stabilne politycznie, a obecnie nie jest? Biorąc pod uwagę jedynie przytoczone słownikowe eksplikacje pojęcia stabilności i odnosząc je do świata polityki można by uznać, że konsolidacja pełni władzy w Libii przez al-Kadafiego dała temu państwu stabilność polityczną, której zostało ono pozbawione w 2011 r. w wyniku tzw. Arabskiej Wiosny, a konkretnie w następstwie wybuchu wojny domowej, która doprowadziła m.in. do śmierci dyktatora i destabilizacji rozumianej w sensie procesu tracenia stabilności politycznej bądź końca tego procesu w postaci nastania stanu chaosu. Z kolei, jak można domniemywać, zakończenie stanu długotrwałej rywalizacji zbrojnej między różnymi frakcjami o charakterze plemiennym i politycznym oraz ukształtowanie się nowej, efektywnej władzy zapewniającej Libijczykom pokój, będzie oznaczać stabilizację i powrót stanu stabilności. Jak się bowiem wydaje, różnica między pojęciami „stabilizacja” i „stabilność” wiąże się właśnie z tym, że to pierwsze odnosi się do procesu stabilizowania jakiegoś zjawiska lub też do jego dopiero co osiągniętego zwińczenia, podczas gdy stan stabilności ma charakter bardziej ugruntowany. Jest to jednak tylko pewna intuicja, bowiem słowniki językowe nie przeprowadzają tak wyraźnego rozróżnienia. Kazus libijski

może się jednak wydawać prosty w ocenie jedynie na pierwszy rzut oka, bowiem, jak należy wnioskować ze sposobów definiowania stabilności politycznej przez teoretyków polityki, stan ów bywa zwykle rozumiany w sposób znacznie bardziej złożony.

Próby definiowania stabilności politycznej

Jak słusznie stwierdza Allison McCulloch (2013, s. 115), pojęcie „stabilność polityczna” (*political stability*) jest bardzo trudne do zdefiniowania. Badaczka ta wskazuje jednak, że o stabilności politycznej państwa zwykle mówi się w sytuacji braku wybuchów przemocy i zarazem istnienia porządku publicznego (*civil order*), co łączone jest z kwestią trwałości rządów, ich legitymacji oraz skuteczności działania, a nadto z brakiem strukturalnych zmian (McCulloch, 2013, s. 115–116). Zauważa też, że nawet w skonsolidowanej demokracji pojęcie stabilności politycznej wiąże się z istnieniem pewnego ograniczonego stopnia niepewności odnośnie stałości wskazanych elementów, choć zarazem powinno ono zakładać przynajmniej trwale przestrzeganie reguł konstytucyjnych. Arend Lijphart (1977, s. 4) stwierdza z kolei, że w demokracji o stabilności politycznej można mówić wówczas, gdy istnieje duże prawdopodobieństwo, iż pozostanie ona demokracją i gdy zarazem przypadki wybuchu przemocy politycznej są rzadkie lub poziom zagrożenia wystąpieniem tego zjawiska jest niewielki.

Powracając do poglądów A. McCulloch, zapewne najwięcej wątpliwości budzi jej stwierdzenie o braku strukturalnych zmian jako elemencie konstytuującym pojęcie stabilności politycznej. Zasadnicze przekształcenia polityczne w państwie, na przykład polegające na zmianie rodzaju reżimu politycznego zdają się bowiem zaprzeczeniem istnienia stanu stabilności, czy też po prostu jej brakiem, zwłaszcza że niejednokrotnie towarzyszy im przemoc. Można by z tego wnioskować, że na przykład procesy demokratyzacyjne w autorytarnie rządonym państwie należy uznać za objaw braku stabilności politycznej.

W sukurs mogłoby jednak przyjść w tym miejscu pojęcie „pokojoych przemian demokratycznych” (*peaceful transitions to democracy*), które upowszechniane jest przez grupę badaczy problemów politycznej niestabilności, w skład której wchodzi: Jack A. Goldstone, Robert H. Bates, David L. Epstein, Ted Robert Gurr, Michael B. Lustik, Monty G. Marshall, Jay Ulfelder i Mark Woodward (2010, s. 192). W ich opinii, pokojowe przemiany demokratyczne to takie, które powodują mniej niż jeden tysiąc ofiar śmiertelnych. Przemiany takie można by zatem uznać za niepodważające stabilności politycznej. Podejście to ma jednak bardzo kruche podstawy. Po pierwsze, liczba ofiar przemocy sama w sobie nie powinna świadczyć o braku stabilności politycznej lub jej istnieniu bez brania pod uwagę przynajmniej następujących kwestii: czy w trakcie przemian demokratycznych istnieje rząd skutecznie działający poprzez swoje instytucje; i czy ma on jakąś legitymację? Po drugie, wskazana liczba mniej niż jednego tysiąca ofiar śmiertelnych oznacza zupełnie co innego w państwie, które ma np. 100 milionów obywateli (jak choćby w przypadku Filipin), a co innego w takim, którego populacja jest np. dziesięciotysięczna (niech za przykład posłuży Tuvalu).

Uwagi te nie mają za zadanie dezawuować prób dookreślenia pojęcia stabilizacji politycznej, ale raczej podkreślić, jak trudno jest osiągnąć konsens w kwestii uniwersalnego

rozumienia przedmiotowego terminu. Być może dzieje się tak m.in. dlatego, że stabilność polityczna może występować zarówno w reżimach demokratycznych, jak i autorytarnych. Upadek reżimu autorytarnego może zaś niejednokrotnie oznaczać koniec stabilności politycznej. Łączenie tego terminu głównie z demokracją mogłoby zaś zakładać, że ma ono charakter *stricte* normatywny.

Tymczasem, wychodząc poza wymiar normatywny, Claude Ake (1975, s. 273) uważał, że pojęcie stabilności politycznej odnosi się przede wszystkim do ludzkiego zachowania, i w konsekwencji był przekonany, że stabilność polityczna w danym państwie istnieje tak długo, jak członkowie jego społeczeństwa ograniczają swoje zachowanie do wzorców, które mieszczą się w granicach oczekiwań dyktowanych przyjętymi w nim rolami politycznymi. Zatem każde działanie, które odbiega od tych granic można uznać za prowadzące do nastania politycznej niestabilności. C. Ake wskazywał nadto, że poziom stabilności politycznej w danym państwie można mierzyć za pomocą systematycznego identyfikowania zachowań, które w kontekście owych wzorców można uznać za prawidłowe (*regularities*) lub nieprawidłowe (*irregularities*). W jego mniemaniu, zachowanie, czy też działanie polityczne jest prawidłowe, gdy nie narusza istniejących wzorców zachowań odnoszących się do ról politycznych; z kolei zaś nieprawidłowość wiąże się z przekroczeniem tychże. C. Ake był jednak świadom faktu, że wspomniany pomiar byłby niezwykle trudny do przeprowadzenia.

Prostszym do zdefiniowania niż pojęcie stabilności politycznej wydaje się pokrewny termin „stabilność ekonomiczna” państwa, na który, jak wskazuje Jim Tomlinson (2004, s. 670–671), składają się najważniejsze cele polityki makroekonomicznej: stabilny wzrost (rozumiany jako tempo powiększania się PKB), niska stopa bezrobocia, niski poziom inflacji oraz zadowalający bilans płatniczy. Badacz ten zauważa jednak, że przytoczone komponenty pojęcia stabilności ekonomicznej bywają rozmaicie rozumiane. Przywołanie zagadnienia stabilności ekonomicznej jest jednak o tyle istotne, że pojęcie stabilności odnoszone do państwa bardzo często łączy w sobie zarówno elementy ekonomiczne, jak i polityczne. I tak na przykład Ben Shepherd (2010, s. 8), zauważając, że pojęcie stabilności politycznej ma istotny wydzźwięk ekonomiczny, analizuje możliwe korelacje między uwarunkowaniami natury politycznej a wzrostem gospodarczym, zwłaszcza w państwach Afryki Subsaharyjskiej. Badacz ten konstatuje, że stabilność oznacza w tym kontekście przewidywalne środowisko polityczne, które przyciąga inwestycje. Wskazuje jednak zarazem kazusy państw afrykańskich, których pozorna stabilność bynajmniej nie pociąga za sobą wzrostu gospodarczego. I tak na przykład rządzona autorytarnie Erytrea, w której rzadko występują niepokoje wewnętrzne, jak to ujmuje, dogorywa ekonomicznie. W konsekwencji B. Shepherd dodaje, że zwykle stabilność polityczna jakiegoś państwa kojarzona bywa z istnieniem w nim rządów prawa, raczej silnych instytucji niż wpływowych jednostek, oraz otwartej na potrzeby obywateli (responsywnej, *responsive*) i wydajnej biurokracji. Dodatkowo, za elementy stabilności politycznej uznawane są często: niski poziom korupcji oraz klimat biznesowy sprzyjający inwestowaniu.

Szukając odpowiedzi na pytanie, czym jest stabilność polityczna, niekiedy dokonuje się odwrócenia perspektywy poprzez postawienie pytania, co oznacza termin „niestabilność polityczna”. Alberto Alesina, Sule Özler, Nouriel Roubini i Phillip Swagel (1996, s. 191), również badając zależności między uwarunkowaniami politycznymi a wzrostem gospodarczym, definiują niestabilność polityczną jako tendencję (*propensity*) do częstych

zmian, czy też załamywania się (*collapse*), władzy wykonawczej w państwie, zarówno w sposób konstytucyjny, jak i metodami pozakonstytucyjnymi. Takie ujęcie ma jednak charakter bardzo ogólny i nie nawiązuje do kwestii tego, czy zmiany egzekutywy łączą się z wybuchem przemocy oraz brakiem skutecznego działania instytucji państwowych.

Powracając do poglądów B. Shepherd, należy powiedzieć, że z pozoru mogą one komplikować próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy o stabilności politycznej można mówić zarówno w warunkach istnienia demokracji, jak i w sytuacji funkcjonowania reżimu autorytarnego. Jest tak dlatego, że przedmiotowe pojęcie kojarzone bywa z rządami prawa oraz z ugruntowanymi, wydajnymi i realnie służącymi zaspokajaniu potrzeb obywateli instytucjami państwowymi. Ostatecznie B. Shepherd (2010, s. 9–11) sugeruje jednak, że termin „stabilność polityczna” wcale nie musi wiązać się z konkretnym rodzajem reżimu politycznego, a raczej ze sposobem sprawowania władzy i pozytywnymi dla obywateli efektami jej działań¹. Badacz ten proponuje, by stabilność polityczna była raczej łączona z dobrym rządzeniem (*good governance*), zwanym też niekiedy dobrą administracją.

Choć pojęcie „dobre rządzenie” także bywa różnie definiowane (Gisselquist 2012a; Gisselquist 2012b), może być rozumiane jako podejmowanie i implementowanie decyzji przez instytucje publiczne na różnych poziomach władzy, często we współpracy z innymi aktorami (zwłaszcza z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego). Proces ten charakteryzuje się: 1) konsensualnym braniem pod uwagę interesów stron, których decyzje te będą dotyczyć; 2) nieprzekraczaniem granic prawa; 3) transparentnością; 4) efektywnością oraz 5) rozliczalnością (*accountability*) (What, 2009). Oczywiście właściwości te pozostają w większej korelacji z demokracją, w tym zwłaszcza taką, do której wprowadzane są elementy demokracji deliberacyjnej², niż z autorytaryzmem, ale – jak uczy doświadczenie historyczne i współczesne – mogą być one kojarzone na przykład z absolutyzmem oświeconym w Europie, systemem deliberacji i konsensusu typowym dla części władztwa tradycyjnego w Afryce Subsaharyjskiej, bądź z niektórymi reżimami hybrydowymi, a nawet autorytarnymi np. na Dalekim Wschodzie i w Azji Południowo-Wschodniej.

Rachel M. Gisselquist (2012a, s. 5–18) dzięki porównaniu rozmaitych definicji terminu „dobre rządzenie” stosowanych przez organizacje międzynarodowe o charakterze ogólnoświatowym i regionalnym, a także w piśmiennictwie dotyczącym zwłaszcza problematyki rozwojowej, doszła do wniosku, że ekonomiści i organizacje o charakterze *stricte* gospodarczym (w tym zwłaszcza międzynarodowe instytucje bankowe), używając tego terminu wydają się rozumieć go głównie przez pryzmat wydajnego gospodarowania środkami publicznymi, wyeliminowania korupcji, promowania rozwoju gospodarczego i likwidowania ubóstwa. Podmioty te podkreślają przy tym znaczenie takich elementów dobrego rządzenia jak transparentne działanie instytucji publicznych, ich rozliczalność oraz istnienie profesjonalnej biurokracji. Niektóre agendy ONZ-u, instytucje UE oraz badacze rozwoju cywilizacyjnego w większym zaś stopniu zdają się interesować „wolnościowymi” komponentami tego pojęcia, w tym zwłaszcza takimi jak: funkcjonowanie demokracji lub postęp w demokratyzacji, przestrzeganie praw człowieka, swoboda

¹ Wśród państw Afryki Subsaharyjskiej w XXI wieku B. Shepherd (2010, s. 9) wymienia w tym kontekście: Ugandę, Etiopię i Rwandę.

² Zob. w tym względzie zwłaszcza poglądy Johna S. Dryzeka (2005, s. 212–242).

działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i możliwość ich współpracy z instytucjami publicznymi w procesie podejmowania i implementacji decyzji oraz rozwój niezależnego sądownictwa stojącego na straży rządów prawa.

Choć propozycja B. Shepherd, by pojęcie stabilności politycznej powiązać raczej z dobrym rządzeniem niż z konkretnym rodzajem reżimu politycznego, ma w sobie – jak każda inna – pierwiastek uznaniowości i w konsekwencji można się z nią zgadzać lub nie, to wydaje się poważna. Pozwala na stwierdzenie, że stabilne lub niestabilne politycznie mogą być zarówno demokracje, jak i reżimy autorytarne, a pojęcie stabilności politycznej powinno być kojarzone przede wszystkim z jakością rządu i owocami tegoż w postaci korzyści dla obywateli.

Kwantytatywne próby ujmowania stabilności politycznej

Istnienie stanu stabilności politycznej, czy też jego ewentualny brak, próbuje się mierzyć kwantytatywnie w ramach szerszych badań nad kondycją współczesnych państw lub sytuacji politycznej w świecie. Na przykład Bank Światowy (BS) od 1996 r. realizuje projekt pt. *Wskaźniki Rządzenia na Świecie (Worldwide Governance Indicators, WGI)*, w ramach którego od 2002 r. corocznie oceniany jest poziom jakości rządu (*governance*) w większości państw oraz terytoriów zależnych świata. W opinii autorów WGI, na rządzenie składają się tradycje i instytucje tworzące fundament sprawowania w danym państwie władzy. Dotyczą one: procesu wyboru, kontroli i wymiany rządzących; zdolności rządu do efektywnego formułowania i wdrażania rozsądnych polityk; oraz szacunku obywateli i władzy dla instytucji, które kierują wzajemnymi ekonomicznymi i społecznymi oddziaływaniami między nimi (*Worldwide*). Jednym z sześciu wymiarów i zarazem mierników rządu, zidentyfikowanych i stosowanych przez autorów projektu jest „polityczna stabilność i brak przemocy/terroryzmu” (*Political Stability and Absence of Violence/Terrorism*)³. Wskaźnik ten mierzy głównie ekspercką percepcję prawdopodobieństwa wystąpienia w danej jednostce politycznej przemocy motywowanej politycznie, w tym terroryzmu, a tym samym istnienia lub braku zagrożenia dla stabilności politycznej⁴. Stopień politycznej stabilności i braku przemocy/terroryzmu dla konkretnego państwa albo terytorium zależnego ustala się na podstawie wielu różnych zmiennych. Informacje o nich pozyskiwane są z uznanych regionalnych i światowych indeksów oraz raportów politycznych i ekonomicznych⁵. Najważniejsze zmienne można podzielić na

³ Pozostałe pięć wymiarów i mierników rządu to: przestrzeganie praw człowieka i rozliczalność (*Voice and Accountability*), efektywność rządów (*Government Effectiveness*), zdolność rządzących do zapewnienia wolności gospodarczej (*Regulatory Quality*), rządy prawa (*Rule of Law*) oraz poziom korupcji/zawłaszczania państwa przez elity i grupy interesów (*Control of Corruption*). Zob. szerzej *Introduction*.

⁴ Na temat metodologii WGI zob. *Aggregation Methodology*.

⁵ Wśród których najważniejsze to: Economist Intelligence Unit Riskwire & Democracy Index, World Economic Forum Global Competitiveness Report, Cingranelli Richards Human Rights Database and Political Terror Scale, iJet Country Security Risk Ratings, Institutional Profiles Database, Political Risk Services International Country Risk Guide, Global Insight Business Conditions and Risk Indicators. Pełną listę indeksów i raportów zob. *Introduction*, po rozwinięciu zakładki: *Political Stability and Absence of Violence*.

następujące grupy: 1) dotyczące konfliktów/wojen (występowanie konfliktów zbrojnych wewnętrznych i zewnętrznych; intensywność występowania konfliktów wewnętrznych: etnicznych, religijnych lub regionalnych; istnienie innych napięć między segmentami społeczeństw sfragmentaryzowanych; istnienie konfliktów lub napięć w otoczeniu międzynarodowym); 2) dotyczące terroryzmu (zagrożenie działalnością terrorystyczną; wielkość kosztów ponoszonych przez państwo, a generowanych przez terroryzm; intensywność występowania aktów przemocy dokonywanych przez nielegalne organizacje polityczne); 3) dotyczące wolności działania opozycji politycznej (stopień stosowania terroru politycznego; częstotliwość występowania zabójstw politycznych; częstotliwość zaginięć oponentów politycznych; częstotliwość stosowania tortur); 4) dotyczące sprawowania władzy (trwałość rządów; bezkonfliktowa alternacja władzy (*orderly transfers*) oraz 5) dotyczące problemów społecznych (występowanie niepokoju i konfliktów społecznych i ich intensywność; występowanie demonstracji, w trakcie których miało miejsce użycie przemocy).

Podczas, gdy Bank Światowy uznaje wskaźnik politycznej stabilności za miernik pozwalający ustalić jakość poziomu rządzenia w poszczególnych jednostkach politycznych świata, australijski *Institute for Economics and Peace* (IEP) używa wskaźnika politycznej niestabilności (*Political Instability*) do określania poziomu stanu pokoju w państwach lub na innych terytoriach o ludności przekraczającej 1 milion bądź o powierzchni większej niż 20 tys. km². Publikowany przez IEP i przygotowywany przez ekspertów The Economist Intelligence Unit⁶ rokrocznie od 2007 r. Indeks Światowego Pokoju (*Global Peace Index*, GPI) uznawany jest za miarodajne źródło pomiaru stanu pokoju przez czołowe instytuty badające pokój i konflikty na świecie (w tym Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem, SIPRI). Autorzy GPI definiują pokój jako stan „braku przemocy i lęku przed przemocą” i badają charakteryzujący jednostki polityczne poziom stanu pokoju wewnętrznego i zewnętrznego (tj. wskazujący, jak dalece zachowują się one pokojowo poza swoimi granicami) w okresie jednego roku. Wskaźnik politycznej niestabilności jest jednym z 22 kryteriów niezbędnych dla opracowania GPI⁷. Kryterium to ma pomóc w uzyskaniu odpowiedzi na pytanie, czy instytucje polityczne danego państwa są na tyle stabilne, by wspierać potrzeby jego obywateli, firm oraz inwestorów zagranicznych. Wskaźnik politycznej niestabilności jest opracowywany w oparciu o pięć sub-wskaźników, które mierzą: 1) prawdopodobieństwo wystąpienia niepokoju społecznych; 2) siłę działania mechanizmów konstytucyjnych; 3) rozliczalność władzy; 4) występowanie sporów międzynarodowych oraz 5) prawdopodobieństwo istnienia antagonistycznej opozycji⁸.

⁶ Na temat metodologii zob. *Global Peace Index Methodology*.

⁷ Na temat pozostałych 21 wskaźników pozwalających zmierzyć poziom pokoju w danym społeczeństwie zob. *Global Peace Index*. Część z tych wskaźników odpowiada zmiennym zastosowanym w celu określania stopnia politycznej stabilności i braku przemocy/terroryzmu, który jest jednym z sześciu wymiarów i mierników poziomu jakości rządzenia ocenianego w ramach omówionego wcześniej projektu Banku Światowego pt. Wskaźniki Rządzenia na Świecie.

⁸ W znaczeniu opozycji permanentnie wrogo nastawionej wobec rządu i nieskorej do jakiegokolwiek z nim współpracy. Jak się wydaje, ponieważ jednak nie istnieje sub-wskaźnik prawdopodobieństwa istnienia antagonistycznego rządu, tj. takiego, który trwale lekceważy i wyklucza opozycję, do wskaźnika prawdopodobieństwa istnienia antagonistycznej opozycji należy podchodzić z dystansem.

W kwestii stabilności politycznej Libii, oba wskazane indeksy – ze względu na krótki okres prowadzenia badań – odnoszą się jedynie do niedawnej przeszłości: WGI do lat 1996–2013, a GPI do lat 2007–2014. I tak, opracowane na potrzeby WGI studium (*Libya, 1996–2013*) dowodzi, że w latach 2011–2013 nastąpiło bardzo wyraźne załamanie stabilności politycznej tego państwa w stosunku do lat poprzednich, co nie może dziwić, gdyż w tym czasie toczyły się w nim działania zbrojne. Interesujące są natomiast dwa inne wskazania: po pierwsze, stabilność polityczna Libii zaczęła ulegać gwałtownemu załamaniu już w latach 2009–2010, a zatem w latach poprzedzających wybuch wojny domowej w tym państwie (2011 r.); i po drugie, w latach 1996–2000, a zatem gdy władza al-Kadafiego wydawała się niezachwiana, poziom stabilności politycznej był dość niski i przypominał okres tuż sprzed 2011 r., co wskazuje, że Libia nawet przed Arabską Wiosną miewała stany załamania stabilności politycznej, a następnie powrotu do równowagi. Indeks GPI jest z kolei zbyt krótko prowadzony, by ukazać jakąś inną, poważniejszą tendencję poza istotnym załamaniem poziomu stabilności politycznej w Libii, zwłaszcza w wyniku wybuchu i trwania obecnej wojny domowej. W *Global Peace Index 2013* wskazuje się jednak na postępującą od 2013 r. poprawę poziomu stabilności politycznej tego państwa.

Celem niniejszego artykułu nie jest jednak omawianie stanu stabilności politycznej Libii w poszczególnych okresach jej współczesnej historii bądź dowodzenie, że kwantytatywne ujęcia mają w tym względzie jakąś wartość, lecz próba odpowiedzi na pytanie, czym jest stabilność polityczna. W tym kontekście kryteria używane przez BŚ bądź IEP są o tyle ważne, że wskazując obszary tematyczne, na które zwracają uwagę badacze usiłujący mierzyć stabilność polityczną ilościowo, określają zarazem, jakie elementy, w ich opinii, definiują ten termin. Ważne wydają się zwłaszcza następujące elementy wykorzystywane w indeksach WGI i GPI, a rzadziej wskazywane przez badaczy próbujących określać znaczenie przedmiotowego pojęcia bez stosowania metod ilościowych: napięcia społeczne, problemy istniejące w otoczeniu międzynarodowym, a także silne mechanizmy konstytucyjne i rozliczalność władzy.

Zakończenie

Biorąc pod uwagę różne propozycje badaczy lub ośrodków podejmujących próby definiowania lub analizujących pojęcie stabilności politycznej państwa można stwierdzić, że łączy ono w sobie zarówno elementy polityczne, jak i ekonomiczne, w tym zwłaszcza: trwałe (tj. niepodlegające zbyt częstym zmianom) i posiadające jakiś rodzaj legitymacji rządu⁹; stan

Na temat opartego na wykluczeniu i wrogości antagonistycznego modelu polityki zob. Fritsch (2008, s. 174–197).

⁹ Na temat rodzajów legitymacji władzy, w tym niedemokratycznej pisze syntetycznie np. Seymour Martin Lipset (1995, s. 81), który wskazuje, że legitymację „można wiązać z wieloma formami organizacji politycznej, w tym organizacji uciskających” i dodaje, że już przecież „społeczeństwa feudalne przed nadejściem industrializacji niewątpliwie cieszyły się elementarną lojalnością większości członków”. Por. też poglądy Davida Beethama (2001, s. 111), który pisze m.in. o legitymacji władzy tradycyjnej i teokratycznej, ale także faszystowskiej, komunistycznej oraz dyktatury wojskowej.

braku przemocy wewnętrznej¹⁰, niski stopień napięć społecznych i istnienie porządku publicznego; rządy prawa, silne mechanizmy konstytucyjne i rozliczalność władzy¹¹; kompetentną, efektywnie działającą i otwartą na potrzeby obywateli biurokrację oraz inne instytucje państwowe; brak strukturalnych zmian, które wiążą się z przemocą i załamaniem działania instytucji państwowych oraz rządów prawa; niski poziom korupcji; oraz klimat biznesowy sprzyjający rozwojowi przedsiębiorczości i inwestowaniu. Dwa ostatnie elementy można by po prostu uznać za szczególnie istotne dla utrzymywania wzrostu gospodarczego, a nie wiążące się bezpośrednio z zagadnieniem stabilności politycznej, gdyby nie fakt, że wzrost gospodarczy podtrzymujący miejsca pracy i generujący nowe oraz lepsze warunki życia obywateli może mieć zasadniczy wpływ na stan stabilności politycznej danego państwa.

Przyjmując szeroką perspektywę definicyjną można na podstawie przeprowadzonej analizy założyć, że ogół wskazanych elementów konstytuuje państwo stabilne pod względem politycznym. Z pewnością nie wszystkie z nich odnoszą się do Libii pod rządami al-Kadafiego, w tym zwłaszcza takie jak: rządy prawa, rozliczalność władzy, kompetentne i efektywnie działające instytucje państwowe bądź niski poziom korupcji (St John, 2012, s. 197–198). Libię za czasów władzy al-Kadafiego zapewne można by zatem trafniej określić mianem państwa *quasi*-stabilnego. Stwierdzenie takie może być oczywiście uznane za nieobiektywne, gdyż z pewnością trudno byłoby uzyskać powszechną zgodę badaczy polityki w kwestii tego, brak ilu i których ze zidentyfikowanych elementów decyduje o tym, że państwo jest niestabilne.

Przykład rządzonej autorytarnie Libii zdaje się jednak dowodzić, że nie powinien dziwić fakt, iż pojęcie stabilności politycznej tak często łączone bywa z istnieniem demokracji. Jest bowiem bardziej prawdopodobne, że to właśnie w tym rodzaju reżimu politycznego ukształtowane zostaną na trwałe elementy, które zdaniem rozmaitych badaczy lub ośrodków analizujących problem stabilności politycznej państw konstytuują ten termin. Nie znaczy to, że w autorytaryzmie charakteryzującym się dobrym rządzeniem nie może zaistnieć większość zidentyfikowanych komponentów stabilności politycznej, lecz przykładem egzemplifikującym to stwierdzenie nie jest raczej Libia doby dyktatury Mu'ammara al-Kadafiego.

Niemniej jednak, podsumowując rozważania nad znaczeniem pojęcia stabilności politycznej, należy jasno wyróżnić dwie podstawowe płaszczyzny jego rozumienia: normatywną i neutralną. Choć płaszczyzna neutralna obecna jest w analizie politycznej – o czym świadczą zwłaszcza przywołane poglądy Claude'a Akego oraz po części wyniki badań kwantytatywnych dotyczące Libii – i z pewnością bliższa jest kolokwialnemu, czy też intuicyjnemu postrzeganiu istoty przedmiotowego pojęcia, to współcześnie stabilność poli-

¹⁰ I w otoczeniu międzynarodowym, jeśli ma to wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne.

¹¹ Rozliczalność władzy może istnieć również w reżimach autorytarnych. Np. według studium Banku Światowego pt. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (1993), autorytaryzm funkcjonujący do niedawna w państwach (lub terytoriach) zwanych Azjatyckimi Tygrysami – takich zwłaszcza jak Korea Południowa, Tajwan, Singapur czy Hong Kong – posiadał pewne cechy, które rekompensowały ich obywatelom brak demokracji, a mianowicie: legalizm prawny, rozliczalność rządzących we własnym środowisku politycznym, przewidywalność działań władzy, przejrzystość procedur w życiu gospodarczym, ekonomiczną konkurencyjność, zdolność klasy politycznej do porozumiewania się w imię dobra wspólnego oraz negocjowany konsensus społeczny zauważalny choćby w inwestowaniu przez władzę środków publicznych w edukację i opiekę zdrowotną.

tyczna zwykle łączona jest albo z nastaniem rządów demokratycznych jako istotnego wymiaru modernizacji politycznej¹², albo z dobrym rządzeniem, szczególnie w kontekście autorytaryzmu rywalizacyjnego¹³, w ramach którego może działać opozycja polityczna. Takie podejście ma zaś charakter normatywny.

Bibliografia

- Aggregation Methodology: Worldwide Governance Indicators*, World Bank, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>, 29.04.2015.
- Ake C. (1975), *A Definition of Political Stability*, „Comparative Politics”, vol. 7, nr 2.
- Alesina A., Özler S., Roubini N., Swagel P. (1996), *Political Instability and Economic Growth*, „Journal of Economic Growth”, vol. 1, nr 2.
- Beetham D. (2001), *Political Legitimacy*, w: *The Blackwell Companion to Political Sociology*, red. K. Nash, A. Scott, Blackwell, Malden MA–Oxford.
- Dryzek J. S. (2005), *Deliberative Democracy in Divided Societies: Alternatives to Agonism and Analgesia*, „Political Theory”, vol. 33, nr 2.
- The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (1993), World Bank, Oxford University Press, New York.
- Fritsch M. (2008), *Antagonism and Democratic Citizenship (Schmitt, Mouffe, Derrida)*, „Research in Phenomenology”, vol. 38, nr 2.
- Gisselquist R. M. (2012a), *Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy*, „Wider Working Paper”, nr 30, http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2012/en_GB/wp2012-030/, 26.04.2015.
- Gisselquist R. M. (2012b), *What does Good Governance Mean?*, „Wider Angle Newsletter”, January 2012, http://www.wider.unu.edu/publications/newsletter/articles-2012/en_GB/01-2012-Gisselquist/, 26.04.2015.
- Global Peace Index*, Institute for Economics and Peace, <http://www.visionofhumanity.org/#/page/indexes/global-peace-index>, 29.04.2015.
- Global Peace Index 2013*, Institute for Economics and Peace, http://www.visionofhumanity.org/pdf/gpi/2013_Global_Peace_Index_Report.pdf, 29.04.2015.
- Global Peace Index Methodology*, Institute for Economics and Peace, <http://www.visionofhumanity.org/#/page/news/920>, 29.04.2015.
- Goldstone J. A., Bates R. H., Epstein D. L., Gurr T. R., Lustik M. B., Marshall M. G., Ulfelder J., Woodward M. (2010), *A Global Model for Forecasting Political Instability*, „American Journal of Political Science”, vol. 54, nr 1.
- Huntington S. (1966), *Political Modernization: America vs. Europe*, „World Politics”, vol. 18, nr 3.
- Inny słownik języka polskiego* (2000), red. M. Bańko, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Introduction: Worldwide Governance Indicators*, World Bank, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>, 29.04.2015.
- Kopaliński W. (2000), *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Świat Książki, Warszawa.

¹² Zwłaszcza obok: racjonalizacji władzy (tj. zastąpienia rozproszonej władzy politycznej typu tradycyjnego jedną, sekularną, państwową władzą polityczną); wyróżnienia, czy też zidentyfikowania nowych funkcji politycznych oraz rozwoju wyspecjalizowanych struktur dla ich wypełniania; oraz masowej partycypacji w polityce. Zob. szerzej S. Huntington (1966, s. 378–414).

¹³ Zob. np. S. Levitsky, L. A. Way (2010).

- Levitsky S., Way L. A. (2010), *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Libya, 1996–2013: *Aggregate Indicator: Political Stability and Absence of Violence*, *Worldwide Governance Indicators*, World Bank, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c126.pdf>, 29.04.2015.
- Lijphart A. (1977), *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven CT.
- Lipset S. M. (1995), *Homo Politicus. Społeczne podstawy polityki*, przeł. G. Dziurdzik-Kraśniewska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- McCulloch A. (2013), *Does Moderation Pay? Centripetalism in Deeply Divided Societies*, „Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics”, vol. 12, nr 2.
- Shepherd B. (2010), *Political Stability: Crucial for Growth?*, „LSE Ideas Strategic Brief”, March 2010, London School of Economics and Political Science, <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SU004/shepherd.pdf>, 20.04.2015.
- Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/sjp/niestabilny;2489852.html>, 24.04.2015.
- Słownik języka polskiego SJP*, <http://sjp.pl/stabilny>, http://sjp.pl/slownik/lp.phtml?f_st=stab&f_en=&f_fl=-&f_msfl=-&f_mn=0&f_vl=0, 24.04.2015.
- Sondel J. (2006), *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, TAIWPN Universitas, Kraków.
- St John R. B. (2012), *Libya: From Colony to Revolution*, Oneworld, Oxford.
- Tomlinson J. (2004), *Economic Policy*, w: *Encyclopedia of Government and Politics*, vol. 2, red. M. Hawkesworth, M. Kogan, Routledge, London.
- What is Good Governance?* (2009). United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>, 27.04.2015.
- Worldwide Governance Indicators*, World Bank, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>, 29.04.2015.

What is the political stability of a state?

Summary

This paper deals with the problem of defining the concept of the political stability of a state. Its aim is to answer the following question: What does the statement that ‘a given state is politically stable’ mean? The paper is composed of four parts. In the first one the meanings of the words: ‘stable,’ ‘stability’ and ‘stabilisation’ are explained. In the second part, the meaning of the term ‘political stability’ in political science literature is analysed. In the third part of the paper, quantitative attempts at formulating the sense of the concept of political stability are discussed. In conclusion, an attempt to arrive at a definition of the concept is made via a synthesis of the elements most frequently used in academic literature devoted to explaining the essence of political stability; the possible correlation between the existence of political stability and the principal types of political regime (democracy and authoritarianism) is evaluated; and the major conceptual approaches in understanding the term under consideration are identified.

Key words: political stability, politically stable, political instability, politically unstable, state

