

**TEORIA BEZPIECZEŃSTWA
– KULTURA BEZPIECZEŃSTWA**

Jolanta BRYŁA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA W ŚWIETLE TEORII DÓBR PUBLICZNYCH

Zarówno kategorii bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych, jak i dóbr publicznych¹ w ekonomii, poświęcona jest ogromna literatura ze względu na ich fundamentalne znaczenie dla każdej z tych dziedzin. Częścią tego dorobku są zarówno próby zdefiniowania obu pojęć², jak i zbadania praktycznych wymiarów i skutków ich przejawiania się. Niniejszy artykuł stanowi próbę zastosowania teorii dóbr publicznych, zapożyczonej z ekonomii, do analizy bezpieczeństwa państwa jako podmiotu stosunków międzynarodowych i jako gwaranta bezpieczeństwa żyjących w nim ludzi³. Zmiana charakteru wielu zagrożeń z państwowych na niepaństwowe wpływa na cechy bezpieczeństwa jako dobra i każe też zadać pytanie o relację między bezpieczeństwem obu rodzajów podmiotów (państwa i ludzi/obywateli). Celem jest ustalenie, jakiego rodzaju dobrem (publicznym, prywatnym, klubowym, wspólnym) jest, lub może być, bezpieczeństwo w każdym z tych przypadków i czy zasadny jest pogląd, że bezpieczeństwo jest dobrem publicznym.

I.

Mianem dóbr określa się wszelkie środki (artykuły, usługi, zasoby) służące zaspokajaniu potrzeb, zarówno materialne, jak i niematerialne (np. usługi), wytworzone ręką

¹ W polskim piśmiennictwie na wiele wątków dotyczących trudności z definiowaniem pojęć „dobro” i „publiczny”, oraz kontrowersji wokół pojmowania kategorii ‘dobro publiczne’ na gruncie nauk ekonomicznych (a nawet w nauce społecznej Kościoła katolickiego) zwraca uwagę np. J. M. Fijor, *Czy dobra publiczne są naprawdę publiczne?*, „Studia Ekonomiczne” 2011, nr 1, s. 87–100 (88–91).

² Patrz np. R. Zięba, *Wprowadzenie. Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Warszawa 2008, s. 15–35; D. A. Baldwin, *The concept of security*, „Review of International Studies” 1997, No. 23, s. 5–26; M. J. Tuchman, *Redefining security*, „Foreign Affairs” 1989, Vol. 68, No. 2, s. 162–177; J. Huysmans, *Security! What do you mean? From concept to thick signifier*, „European Journal of International Relations” 1998, Vol. 4, No. 2, s. 226–255; B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, London 1998; E. Krahnmann, *Security: Collective Good or Commodity?*, „European Journal of International Relations” 2008, Vol. 14, No. 3, s. 379–404, <http://ejt.sagepub.com/content/14/3/379.refs.html> (16.09.2012).

³ Państwo nie jest traktowane jak monolit, lecz jako instytucja zarządzana przez grupę ludzi, która po części arbitralnie (w różnym stopniu licząc się z postulatami obywateli) decyduje o sposobach alokacji dóbr (do sfery publicznej lub prywatnej) i środków na ich wytwarzanie, co może skutkować nierównym dostępem m.in. do bezpieczeństwa.

człowieka, jak i powstałe w sposób naturalny (np. powietrze)⁴. W szerszym ujęciu za dobro można uznać wszystko to, co jest za nie uważane w rezultacie przypisania mu pozytywnej wartości.

Dobro publiczne, to ogólnodostępne dobro, z którego płyną korzyści o charakterze publicznym, czyli potencjalnie służące wszystkim⁵. W teorii ekonomii dobra publiczne określa się jako przejaw tzw. niedoskonałości rynku (*market failures*)⁶, ponieważ w ich przypadku nie mają zastosowania rynkowe mechanizmy regulowania podaży i popytu, które decydują o ilości dóbr trafiających na rynek⁷. Ze względu na charakter (cechy) dóbr publicznych, tj. brak konkurencyjności w konsumpcji i niewykluczalność z konsumpcji⁸, wolny rynek w większości przypadków nie jest w stanie dostarczyć optymalnej (potrzebnej) ilości tego typu dóbr. Niekonkurencyjność w konsumpcji (in. nierywalizacyjność/*non-rivalry*) oznacza, że korzystanie z danego dobra przez jedną osobę (podmiot) nie ogranicza w żadnym stopniu indywidualnej konsumpcji tego dobra przez kogoś innego – nie redukuje bowiem ilości tego dobra dostępnej dla innych (np. uliczna sygnalizacja świetlna, latarnia morska, ochrona środowiska, system globalnego pozycjonowania GPS). Niewykluczalność z konsumpcji (*non-excludability*) oznacza, że dostępu do dóbr publicznych nie da się ograniczyć (nikogo nie można pozbawić możliwości korzystania z danego dobra), niezależnie od indywidualnej zdolności opłacenia dostępu przez odbiorcę; nie da się zarezerwować wyłącznie dla jednej osoby lub grupy możliwości korzystania z tego dobra, gdyż nie da się go dzielić i porcjaować (jest to albo

⁴ A. Kocks, *The Financing of UN Peace Operations – An Analysis from a Global Public Good Perspective*, INEF Report 2005, Heft 77, s. 10, przypis 5.

⁵ W literaturze można spotkać się z poglądem, że dobra te należy raczej określać mianem zbiorowych (kolektywnych) niż publicznych, ponieważ wiele dóbr powstających w sektorze publicznym nie ma charakteru publicznego lecz prywatny. Patrz np.: *Welcome to Module 28, Collective Goods, Externalities and Market Failure*, <http://www.cbe.uidaho.edu/econ272/pdf/Mod28videonotes.pdf> (18.12.2012).

⁶ Obok efektów zewnętrznych (*externalities*), monopoli naturalnych oraz asymetrii (neo-liberalne podejście). Patrz np.: A. Kargol-Wasiluk, *Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 3, s. 91–117. Niewidzialna ręka rynku nie gwarantuje zaspokojenia zapotrzebowania na niektóre dobra, więc państwo zastępuje (uzupełnia) ją regulacjami służącymi wytworzeniu dóbr publicznych, które nie muszą jednak powstawać wyłącznie w sektorze publicznym. F. Foldvary, *Public Goods and Private Communities: The Market Provision of Social Services*, Aldershot 1994, s. 1.

⁷ Kyle Grayson zarzuca teorii dóbr publicznych deterministyczne ich ujmowanie, które nie pozostawia miejsca dla roli czynnika ludzkiego w określaniu, czy dobro należy umieścić w przestrzeni publicznej, czy prywatnej. Tymczasem bez ludzi, którzy za pośrednictwem systemu politycznego „zgłaszają” zapotrzebowanie na różne sposoby alokowania zasobów poprzez dostarczanie konkretnych dóbr publicznych, nie byłoby potrzeby dostarczania tych dóbr nawet w przypadku zaistnienia tzw. niedoskonałości rynku. Patrz: K. Grayson, *Human Security in The Global Era*, http://www.yorku.ca/drache/talks/pdf/apd_kylefin.pdf, s. 8–14 (14.09.2012).

⁸ Szerzej na temat samej koncepcji i jej zastosowalności patrz np.: J. McGill Buchanan, *The Demand and Supply of Public Goods*, Chicago 1968; I. Kaul, *Public Goods: Taking the Concept to the 21st Century*, http://www.yorku.ca/drache/talks/pdf/apd_kaulfin.pdf (15.09.2012); I. Kaul, *Re-defining public goods: Why, How, and to What Effect*, <http://libra.msra.cn/publications> (11.10.2012). Z kolei Kyle Grayson zwraca uwagę na główne błędy związane z teoretyzowaniem o dobrach publicznych w ekonomii oraz potrzebę sformułowania nowej teorii dóbr publicznych. K. Grayson, *Human Security in The Global Era*, op. cit., s. 8–14.

fizycznie niemożliwe, albo byłoby bardzo kosztowne z ekonomicznego, społecznego lub politycznego punktu widzenia, np. bezpieczeństwo narodowe⁹ czy powietrze, którego nie da się „ogrodzić”). Według P. A. Samuelsona, jednego z twórców teorii dóbr publicznych, z dóbr publicznych mogą korzystać dodatkowi użytkownicy nie powodując w ten sposób zwiększenia kosztów wytworzenia tych dóbr (nie generuje to dodatkowych kosztów)¹⁰. Koszt dobra publicznego nie wzrasta wraz z liczbą konsumentów, albo rośnie relatywnie nieznacznie (koszt wytworzenia jeszcze jednej jednostki dobra i dostarczenia jej kolejnemu konsumentowi jest bliski zera). Czyli dobra publiczne dla indywidualnego odbiorcy dostarcza się bezpłatnie, a w sensie ekonomicznym są one finansowane zbiorowo, tj. z dochodów budżetowych państwa (podatków) i bez względu na wysokość podatków płaconych przez pojedynczego konsumenta; możliwe jest więc, że jakaś jednostka w ogóle nie płaci podatków, a i tak konsumuje dobro publiczne¹¹; podmioty takie określa się mianem *free-riders*¹² („pasażerowie na gapę”). Nie oznacza to jednak, że dobra publiczne są i muszą być dostarczane wyłącznie przez sektor publiczny. Musi natomiast istnieć podmiot, który sfinansuje wytworzenie i dostarczanie tych dóbr.

Możliwe kombinacje wymienionych wyżej kryteriów (stopień konkurencyjności w konsumpcji oraz możliwość wykluczenia z konsumpcji) pozwalają wyodrębnić łącznie cztery rodzaje dóbr: dobra publiczne, dobra prywatne, dobra klubowe oraz wspólne zasoby¹³. Zamieszczona poniżej tabela prezentuje to rozróżnienie. Należy pamiętać, iż rodzaj dobra (np. prywatne, publiczne) nie jest tożsamy z typem jego dostaw-

Tabela 1

Klasyfikacja dóbr – ujęcie klasyczne

		Możliwość wyłączenia z konsumpcji	
		TAK	NIE
Konkurencyjność w konsumpcji	TAK	Dobra prywatne: żywność, odzież/obuwie, samochody, telefony, książki itp.	Wspólne zasoby: łowiska ryb, lasy, dzika przyroda.
	NIE	Dobra klubowe: kina, kluby, prywatne szkoły, elektroniczne informacyjne bazy danych, telewizja kablowa.	Dobra publiczne: oświetlenie ulic, obrona narodowa (wewnątrz i na zewnątrz), straż pożarna, publiczne media, publiczna edukacja, publiczna ochrona zdrowia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Jakubowski, *Dobra publiczne i dobra wspólne*, w: *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wilkin, Warszawa 2005, s. 160.

⁹ M. Jakubowski, *Dobra publiczne i dobra wspólne*, w: *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wilkin, Warszawa 2005.

¹⁰ P. A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” 1954, No. 36, s. 387–389.

¹¹ J. P. Gunning, *Zrozumieć demokrację. Wprowadzenie do teorii wyboru publicznego*, Warszawa 2001, s. 76–77.

¹² Określenie odnosi się do jednostek (podmiotów), które korzystają z wytworzonego dobra, mimo że nie poniosły żadnych kosztów jego wytworzenia (inni zapłacili za jego powstanie). Jest to możliwe z powodu niewykluczalności dobra publicznego.

¹³ R. Cornes, T. Sandler, *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, Cambridge 1999, s. 4; E. Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge 1990.

cy, ponieważ zarówno dostawcy prywatni, jak i państwo (sektor publiczny), mogą dostarczać oba rodzaje dóbr¹⁴. To cechy samego dobra (a nie typ dostawcy) decydują o tym, czy ma ono charakter publiczny, prywatny, klubowy czy wspólny. Cechy te mogą z czasem ulegać zmianie, m.in. na skutek postępu technicznego (np. kodowanie sygnału telewizyjnego).

Dobra mają charakter publiczny w dwojakim rozumieniu: 1) pod względem konsumpcji, tj. są powszechnie dostępne dla ogółu danej populacji i różnorodnych kategorii podmiotów. W środowisku międzynarodowym odnosi się to do ogółu podmiotów, zarówno państwowych, jak i niepaństwowych. Dobra publiczne, to dobra obecne w sferze publicznej, dostępne dla wszystkich ludzi; 2) pod względem dystrybucji korzyści, co oznacza uczciwy i znaczący udział w korzystaniu z nich dla wszystkich ludzi. Powszechny charakter ma też proces podejmowania decyzji o umieszczeniu danego dobra w sferze publicznej, oznaczający zaangażowanie w proces decyzyjny wszystkich głównych aktorów i udziałowców¹⁵. O ile na poziomie narodowym (państwowym) stosunkowo łatwo wskazać, kto jest dostawcą dóbr publicznych (często utożsamia się dobra publiczne z dobrami dostarczonymi przez państwo)¹⁶ i dzięki opodatkowaniu obywateli przezwyciężył problem tzw. *free-riders*, to na poziomie międzynarodowym jest to niemal niemożliwe (nie istnieje światowy rząd ani system podatkowy, a poglądy na to, co powinno być powszechnie dostępnym dobrem publicznym, są rozbieżne). Dobra publiczne są konstrukcjami społecznymi, ponieważ to decyzje polityczne ostatecznie przesądzają o tym, które dobra powinny być powszechnie dostępne i na którym poziomie (państwowym, międzynarodowym, globalnym). Z tego powodu nie może istnieć z góry ustalona i stała lista takich dóbr. Niektóre z nich od początku mają cechy globalnych dóbr publicznych (GDP), podczas gdy inne z czasem zmieniają się z lokalnych lub państwowych w globalne¹⁷.

Publiczne dobra można klasyfikować według różnych kryteriów. Uwzględniając kryterium geograficzne i biorąc pod uwagę zasięg ich jurysdykcji oraz korzyści z nich płynących¹⁸ dobra można podzielić na lokalne, narodowe (państwowe), regional-

¹⁴ Państwo może być także dostawcą dóbr prywatnych (np. elektryczność).

¹⁵ *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, eds. I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven, R. U. Mendoza, New York 2003. Cyt. za: M. Carbone, *Supporting or Resisting Global Public Goods? The Policy Dimension of a Contested Concept*, „Global Governance” 2007, Vol. 13, s. 179–198 (183).

¹⁶ Jest to ujęcie zawiązujące, ponieważ istnieje wiele „kombinowanych” wariantów i możliwości w zakresie dzielenia finansowania i wytwarzania dóbr publicznych, np.: 1) finansowanie i wytwarzanie dóbr przez podmioty sektora publicznego; 2) publiczne finansowanie wytwarzania dóbr przez podmioty o mieszanym statusie publiczno-prywatnym; 3) wytwarzanie przez sektor prywatny dóbr finansowanych ze środków publicznych; 4) połączenie finansowania dóbr publicznych ze środków publicznych i prywatnych (partnerstwo publiczno-prywatne). Ważne, aby pamiętać, że charakter finansowania i wytwarzania dóbr (publiczny lub prywatny) nie jest tożsamy z charakterem konsumpcji dóbr (publicznym lub prywatnym).

¹⁷ Postęp technologiczny może przyczynić się do powstania nowych dóbr publicznych (np. GPS), jak i spowodować wykluczalność tradycyjnych dóbr publicznych, np. sygnał telewizyjny początkowo był dostępny dla wszystkich posiadaczy odbiorników; obecnie technologia kodowania pozwala nadawcom sygnału na sprzedaż indywidualnym odbiorcom dostępu do wybranych kanałów/programów.

¹⁸ Por. np. Hella Engerer, która stosuje kryterium „terytorialności” opisując zasięg dóbr z punktu widzenia dostawców i beneficjentów. H. Engerer, *Security as a public, private or club good: some fundamental considerations*, „Defence and Peace Economics” 2011, Vol. 22, No. 2, s. 135–145.

ne/transregionalne i globalne¹⁹. To konwencjonalne rozróżnienie między globalnymi a regionalnymi, państwowymi (narodowymi) i lokalnymi dobrami publicznymi jest tylko częściowo przydatne – charakteryzuje różnorodne zakresy wytwarzania i konsumpcji dóbr publicznych. Jednak, jak zauważa E. Altvater, w rzeczywistości wszystkie dobra publiczne podlegają „rzeczym ograniczeniom” narzucanym przez siły globalizacji²⁰. Należy też odróżnić geograficzny zasięg dostawców dóbr publicznych (społeczność międzynarodowa, organizacje regionalne, państwo itp.) od geograficznego zasięgu dostępności dóbr. Ze względu na efekt rozprzestrzeniania się korzyści płynących z wytworzonych dóbr trudne lub niemożliwe może być ograniczenie geograficznego zasięgu dostępności niektórych dóbr publicznych (np. wyłącznie do wymiaru regionalnego). W warunkach globalizacji korzyści z dostępu do dóbr publicznych wykraczają poza formalne (polityczne i geograficzne) granice państw, regionów, kontynentów, więc zauważalne jest też ich pośrednie oddziaływanie na znacznie większym obszarze niż wynikałoby to z intencji ich dostawców.

Regionalne dobra publiczne²¹ nie są dostępne dla wszystkich ludzi i wszystkich państw, ale przynoszą transgraniczne korzyści mieszkańcom dwóch lub więcej państw; powstają np. jako rezultat działalności instytucji utworzonych w toku procesu integracji regionalnej i/lub regionalnych banków rozwojowych. Państwowe i lokalne dobra publiczne są dostarczane głównie przez państwa (oraz władze lokalne, samorządowe), natomiast dobra globalne powstają jako rezultat współdziałania państw, międzynarodowych organizacji rządowych i instytucji międzynarodowych oraz podmiotów niepaństwowych²². Międzynarodowe dobra publiczne przynoszą korzyści więcej niż jednemu państwu. Globalne i regionalne dobra publiczne są również publicznymi dobrami międzynarodowymi²³. Jednak niektóre międzynarodowe dobra publiczne mogą nie być ani regionalne, ani globalne (np. publiczne dobro, jakim jest bezpieczeństwo zapewniane przez samoobronę zbiorową w ramach NATO – wykracza poza region, ale nie obejmuje całego globu). Niektórzy autorzy określają dobra publiczne, które służą mieszkańcom więcej niż jednego państwa, mianem globalnych dóbr zbiorowych (kolektywnych)²⁴. Uzasadniają, że globalne dobra kolektywne nie mogą być uznawane za

¹⁹ I. Kaul, *Global Public Goods: What Role for Civil Society?*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 2001, Vol. 30, No. 3, s. 588–602 (590).

²⁰ Mogą one np. przybrać formę programów adaptacji strukturalnej narzucanych przez MFW, który zaleca prywatyzację lokalnych obiektów użyteczności publicznej w oparciu o PPP i inwestycje globalnych funduszy z centrów finansowych ulokowanych w tzw. rajach podatkowych. Regionalne dobra publiczne (np. stabilność waluty euro), osiąga się w powiązaniu z globalnymi tendencjami na światowym rynku finansowym (globalny kurs walut). E. Altvater, *What happens when public goods are privatised?*, http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/.../altvater_0312.pdf (09.09.2012); E. Altvater, *Public goods for human security*, „Papeles del Este” 2007, No. 14, s. 1–19.

²¹ T. Felício, *Managing Security as a Regional Public Good. A Regional-Global Mechanism for Security*, „UNU-CRIS Occasional Papers” 2005, No. 19. Paper prepared for the Conference „Regionalisation and the Taming of Globalisation? Economic, Political, Social and Governance Issues”, University of Warwick, UK, 26–28 October 2005.

²² E. Altvater, *Public goods for human security*, op. cit., s. 3.

²³ I. Kaul, *What is Public Good?*, „Le Monde diplomatique” June 2000, English edition, www.mondediplo.com/2000/06/15publicgood (16.09.2012).

²⁴ Chapter nine: *Collective goods as market failures*, <http://www.auburn.edu/~gadzeat/public-goods.htm> (18.12.2012).

dobra publiczne, ponieważ pojęcie „publiczny” zakłada istnienie władzy/rządu, który działa na rzecz wytworzenia wspólnego dobra. Tymczasem na poziomie globalnym nie istnieje rząd światowy, ani rządzenie jako takie z uwagi na suwerenną równość państw, a nawet brak zgody co do wspólnych celów.

Kryterium pomocnym w rozróżnianiu dóbr międzynarodowych i globalnych jest kategoria wykluczalności. Dobra *międzynarodowe* są wykluczalne – zbiorowość, która z nich korzysta, składa się ze skończonej i ograniczonej ilości państw; dobra *globalne*, to dobra znajdujące się poza wyłączną kontrolą któregokolwiek z państw, do których legalny dostęp mają zarówno wszystkie państwa, jak i podmioty niepaństwowe²⁵.

„Globalność” w przypadku globalnych dóbr publicznych nie opiera się wyłącznie na kryteriach geograficznych (globalne jako przeciwieństwo lokalnego, narodowego czy regionalnego²⁶); raczej jest ona rozumiana wielowymiarowo i poza wymiarem geograficznym obejmuje także wymiar socjologiczny i czasowy; w przypadku dóbr odnosi się do przekraczania wszelkich podziałów: zarówno granic (wymiar przestrzenny), jak i dziedzin oraz rodzajów i grup podmiotów, tym bardziej, że dobra niekoniecznie mają charakter materialny – mogą to być np. ramy prawne lub określone „warunki” (np. zrównoważone środowisko)²⁷.

Globalne dobra publiczne są definiowane jako dobra, które przynoszą korzyści uniwersalne w kategoriach państw (tj. obejmują więcej niż jedną grupę państw), ludzi (docierają do wielu, najlepiej wszystkich, grup ludności), i pokoleń (rozciągają się zarówno na obecne, jak i na przyszłe pokolenia lub przynajmniej zaspokajają potrzeby obecnego pokolenia bez pozbawiania przyszłych pokoleń takiej samej możliwości)²⁸. Ta właściwość czyni ludzkość jako całość *publicum*, czyli beneficjentem globalnych dóbr publicznych²⁹.

Z identyfikacją beneficjentów globalnych dóbr publicznych, czyli podmiotów korzystających z danego dobra publicznego, wiążą się pewne problemy. Z definicji „globalne dobra publiczne, to dobra przynoszące korzyści rozciągające się na wszystkie państwa, ludzi i pokolenia”³⁰. W przypadku GDP beneficjentem ma być *publicum* (ogół)³¹. Kto składa się na globalny ogół beneficjentów? Mimo zaniku zimnowojennych podziałów ideologicznych świat cechuje coraz więcej skrajnych nierówności

²⁵ Np. Morze Śródziemne jest dobrem międzynarodowym (wspólnota mająca do niego dostęp obejmuje wyłącznie państwa z nim sąsiadujące); atmosfera i przestrzeń kosmiczna to dobra globalne, gdyż nikogo nie można (i nie da się) wykluczyć z możliwości korzystania z nich. S. J. Buck, *The Global Commons: An Introduction*, Washington DC 1998, s. 6.

²⁶ B. B. Hughes, *Continuity and Change in World Politics: The Clash of Perspectives*, Englewood Cliffs 1991.

²⁷ I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven, R. U. Mendoza, *Why Do Global Public Goods Matter Today?*, w: *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, op. cit.

²⁸ T. Sandler, *Intergenerational Public Goods: Strategies, Efficiency and Institutions*, w: *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, eds. I. Kaul, I. Grunberg, M. A. Stern, New York 1999, s. 20–50.

²⁹ I. Kaul, I. Grunberg, M. A. Stern, *Defining Global Public Goods*, w: *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, op. cit., s. 2–3.

³⁰ *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, op. cit., s. 22 f.

³¹ Ibidem. Patrz też: Ch. P. Kindleberger, *International Public Goods without International Government*, „American Economic Review” 1986, Vol. 76, No. 1, s. 1–13.

i wiele nowych podziałów, dlatego trudno jednoznacznie określić zasięg, jaki powinno mieć dobro publiczne, aby można je było zaliczyć do kategorii globalnych dóbr publicznych. Przewyciężenie skutków trzech podziałów wydaje się najistotniejsze: skutków podziału mieszkańców globu na państwa, podziału na grupy społeczno-ekonomiczne oraz podziałów międzypokoleniowych³².

Mimo różnorodnych wyzwań, wobec których globalizacja stawia państwa zmuszając je do redefiniowania i przewartościowania swoich funkcji, państwa narodowe pozostają fundamentem społeczności międzynarodowej. Usiłując realizować coraz bardziej złożone cele i interesy państwa tworzą mniejsze grupy regionalne i funkcjonalne (np. bloki handlowe), sojusze obronne (NATO), „klubowy” (OECD, G-8, G-77). Dlatego pierwszy wymóg w stosunku do globalnego dobra publicznego jest taki, że jego beneficjenci muszą należeć do więcej niż jednej z takich grup państw. Dobro publiczne dostępne tylko dla jednej kategorii lub grupy (regionalnej lub funkcjonalnej) jest traktowane jako regionalne dobro publiczne³³ i prawdopodobnie dobro klubowe (a więc wykluczalne i niekonkurencyjne).

Analizy trendów rozwojowych ludzkości zdają się wskazywać, że nierówności społeczno-ekonomiczne, zarówno między państwami, jak i wewnątrz nich, będą się nasilać. Bogactwo skutkuje posiadaniem coraz większej przewagi nie tylko pod względem dochodów, ale też pod względem dostępu do wiedzy, informacji i technologii. Zamożność i deprawacja współistnieją obok siebie w każdym państwie. W efekcie niektóre dobra publiczne mogą mieć zasięg ogólnosiwiatowy (w sensie docierania do wszystkich, lub przynajmniej dużej liczby ludzi mieszkających w różnych grupach państw), ale korzyści z nich płynące są dostępne jedynie dla sektorów bardziej uprzywilejowanej ludności, co jeszcze bardziej marginalizuje najbiedniejszych³⁴. Z kolei globalne anty-dobra (zła) publiczne (np. choroby, jak malaria lub gruźlica) przy braku przeciwdziałania, często dotyczą biednych w większym stopniu niż bogatych z powodu braku dostępu do właściwej opieki medycznej i ochrony zdrowia.

Co więcej, ludzkość cechują podziały nie tylko według kryterium dochodów. Etniczność, płeć, religia, polityczne poglądy i inne czynniki także dzielą ludzi. Dlatego, aby jakieś dobro można było uznać za publiczne w wymiarze globalnym, korzyści z niego płynące muszą obejmować nie tylko szerokie spektrum państw, ale też szerokie spektrum mieszkańców globu.

W warunkach idealnych, ludzkość jako całość powinna być beneficjentem GDP. Jednak z uwagi na ograniczony czas ludzkiego życia należy sprecyzować, które pokolenie ma korzystać z danego dobra³⁵. Ruchy ekologiczne próbujące zwrócić uwagę na potrzebę troski o stan środowiska naturalnego, uświadomiły ludziom znaczenie

³² I. Kaul, I. Grunberg, M. A. Stern, *Defining Global Public Goods*, op. cit., s. 9–11; *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, op. cit., s. 22 f.

³³ T. Sandler rozróżnia siedem sektorów regionalnych dóbr publicznych: zdrowie, środowisko naturalne, wiedza, zarządzanie, pokój, bezpieczeństwo, infrastruktura. T. Sandler, *Regional public goods. Aid and development*, 2007, <http://www.adbi.org/files/cpp.sandler.regional.public.goods.aid.development.pdf> (07.08.2010)

³⁴ Np. dostęp do internetu stwarza takie ryzyko, bo korzystanie z niego wymaga pewnych nakładów finansowych (koszty sprzętu komputerowego, linii telefonicznej lub modemu, czasem też opłaty za abonament na usługi dostawcze).

perspektywy długookresowej wykraczającej poza czas trwania ludzkiego życia. Jak twierdzą autorzy raportu Komisji Brundtlanda zrównoważony rozwój to: „rozwój pozwalający współczesnym na zaspokojenie potrzeb bez pozbawiania przyszłych pokoleń takiej możliwości”³⁶. Taka definicja stosuje się nie tylko do długu środowiskowego (tj. nieodwracalnych zniszczeń i wyeksploatowania zasobów naturalnych), ale też do finansowych i innych form zadłużenia. Każdy rodzaj zbiorowego zapożyczenia się od przyszłości każe postawić pytanie o istnienie faktycznej międzypokoleniowej równości. Zatem globalne dobra publiczne powinny zaspokajać potrzeby obecnych pokoleń nie odbierając takiej możliwości przyszłym pokoleniom. Zgodnie z tym wymogiem np. polityka redukcji ubóstwa, która powoduje długotrwałe lub nieodwracalne zmiany (zniszczenia) w środowisku naturalnym, nie może być uważana za dobro publiczne.

Ogólnie więc potencjalne grupy beneficjentów GDP są maksymalnie duże, często liczą miliardy ludzi. W konsekwencji jest to zbiorowość bardzo zróżnicowana, obejmująca różne kategorie państw (rozwijające się i uprzemysłowione, biedne i bogate), ludzi różnych kultur i z różnym historycznym dziedzictwem. Należy zatem spodziewać się, że ich interesy będą się różnić, a współpraca będzie utrudniana m.in. przez różne priorytety polityczne, brak dostatecznej informacji i zaufania.

Można wyodrębnić trzy kategorie globalnych dóbr publicznych: 1) naturalne dobra globalne (in. wspólne dobra), które obejmują elementy środowiska naszej planety: morze otwarte, powietrze; ich przykład pokazuje, że niewykluczalność i niekonkurencyjność dóbr publicznych zależą od sposobu i skutków ich wykorzystania, a nie od sposobu dostępu do nich³⁷; 2) globalne dobra wytworzone przez człowieka, materialne i niematerialne (wiedza naukowa i praktyczna, reżimy międzynarodowe i normy, światowe dziedzictwo kulturowe³⁸, infrastruktura transnarodowa, np. Internet, GPS); 3) globalne rezultaty działań politycznych, warunki i usługi globalne (np. pokój, stabilizacja gospodarcza). W literaturze można też spotkać wiele innych sposobów klasyfikowania globalnych dóbr publicznych np. wg kryterium sektorów, w których powstają (bezpieczeństwo, gospodarka, środowisko); rodzajów dostarczanych korzyści (np. redukcja ryzyka wystąpienia określonych niepożądanych zjawisk); kategorii odbiorców itd.³⁹

³⁵ T. Sandler, *Intergenerational public goods. Strategies, Efficiency and Institutions*, w: *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, op. cit., s. 21–44.

³⁶ *Our Common Future*, World Commission on Environment and Development, 1987, s. 43.

³⁷ Gdy ilość dobra jest skończona, różne sposoby jego wykorzystania konkurują ze sobą; może to np. skutkować degradacją środowiska naturalnego – zalana betonem działka ziemi nie będzie już miejscem występowania jakiegoś gatunku flory lub fauny, deforestacja skutkuje pustynnieniem itd.

³⁸ Warto zauważyć, że dostęp i możliwości korzystania z jego elementów są w różny sposób regulowane i ograniczane (np. bilety wstępu do muzeum, kosztowne formy edukacji, np. artystycznej, aż po kradzieże na zamówienie starożytnych dzieł sztuki, któremu sprzyjają konflikty, np. w Iraku), mogą one zaspokoić tylko pewną ilość potencjalnych użytkowników, bo w praktyce nie mogą z nich skorzystać wszyscy równocześnie i w tym samym miejscu. Zatem „publiczny” aspekt dóbr publicznych nie oznacza „swobodnego dostępu”, a raczej publiczną kontrolę i demokratyczne procedury regulowania (ograniczonego) dostępu. Jest to o tyle uzasadnione, że tak jak w przypadku środowiska naturalnego, nadmierne i niekontrolowane, niczym nieograniczone wykorzystanie groziłoby pogorszeniem jakości dóbr, a nawet ich zniszczeniem. Dlatego zarówno dobra publiczne powstające w sposób naturalny, jak i dziedzictwo kulturowe podlegają różnym formom ochrony.

³⁹ S. Barrett, *Critical Factors for the Successful Provision of Transnational Public Goods. Background Study*, Stockholm 2004, <http://www.gpgtaskforce.org/uploads/files/16.doc> (12.04.2010);

W realnym świecie niewiele dóbr publicznych powstaje w sposób naturalny – do ich wytworzenia potrzebne są zwykle skoordynowane działania i decyzje wielu podmiotów. O ile do niedawna były nimi głównie państwa, to wraz z globalizacją i zacieraniem się ostrego rozróżnienia między państwowymi, regionalnymi i globalnymi dobrami publicznymi pojawia się potrzeba między- i wielopoziomowej współpracy i zarządzania (na poziomach państwowym, regionalnym i globalnym) dla wytworzenia tych dóbr⁴⁰. Trudno jednoznacznie ocenić, na którym z tych poziomów tworzenie dóbr publicznych może być najefektywniej zagwarantowane⁴¹. Próbuując zmierzyć się z jakimkolwiek problemem natury politycznej lub ekonomicznej należy ustalić, na jakim poziomie powinien być rozwiązywany (rozwiązania problemu zalegających śmieci oczekujemy od władz komunalnych, zapewnienia bezpieczeństwa przed zagrożeniami zewnętrznymi – od władz państwa itd.). Zwykle zarządzanie tylko na jednym z nich jest niewystarczające. Ponieważ zwykle koordynacji wysiłków, by stworzyć i podtrzymać GDP, brakuje ciągłości, więc jednym z rozwiązań jest instytucjonalizacja.

Globalne dobra publiczne można też klasyfikować wg kryterium miejsca, które zajmują w łańcuchu wytworzenia. Rozróżniamy końcowe (docelowe) i pośrednie GDP. Końcowe (docelowe) GDP są raczej rezultatem (finalnym produktem) zbiorowych działań niż „dobrem” w standardowym sensie. Mogą być namacalne (jak środowisko naturalne, wspólne dziedzictwo kulturowe ludzkości) lub nienamacalne (pokój międzynarodowy⁴², międzynarodowa stabilność finansowa). Pośrednie GDP przyczyniają się do wytworzenia końcowych GDP jako rezultatu kombinacji publicznych i prywatnych nakładów. Np. cel, jakim jest ograniczenie emisji trujących gazów do atmosfery, liczy się głównie w kategoriach końcowego dobra – zachowania warstwy ozonowej naszej planety. GDP są więc efektem działań wielu różnych podmiotów, prywatnych i publicznych, a celem wyodrębnienia pośrednich GDP jest wskazanie dziedziny lub dziedzin, w których międzynarodowa interwencja publiczna może być potrzebna, aby powstały końcowe GDP. Do najważniejszych pośrednich dóbr publicznych należą reżimy międzynarodowe i organizacje międzynarodowe, stanowiące podstawę wielu innych pośrednich i docelowych rezultatów, w tym takich GDP, jak np. międzynarodowe systemy nadzoru (weryfikacja, monitorowanie implementacji traktatów), międzynarodowa infrastruktura lub międzynarodowe programy pomocowe.

Przenosząc koncepcję dóbr publicznych na poziom globalny stajemy wobec dwóch problemów: dostępności dóbr publicznych i motywacji do ich tworzenia. Globalne dobra publiczne, a przynajmniej niektóre z nich, stanowią swoiste przedłużenie „czystych” dóbr publicznych o charakterze narodowym (państwowym). Dość powszechne przekonanie o dostępności dóbr publicznych wynika z poglądu, że są one niewyczerpy-

O. Morrissey, D. W. te Velde, A. Hewitt, *Defining International Public Goods: Conceptual Issues*, w: *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*, eds. M. Ferroni, A. Mody, Washington D.C. 2002.

⁴⁰ T. Felício, *Managing Security as a Regional Public Good. A Regional-Global Mechanism for Security*, op. cit., s. 6.

⁴¹ I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven, R. U. Mendoza, *How to Improve the Provision of Global Public Goods*, w: *Providing Global Public Goods*, op. cit., s. 21–58 (44).

⁴² B. Möller, *Peace as a Global Public Good*, Development and International Relations & Institute for History, International and Social Studies, Aalborg University Working Paper No. 127, 2004.

walne, więc nie ma sensu próbować czerpać korzyści z ich sprzedaży. O ile w przypadku niektórych naturalnych dóbr publicznych (powietrze, morze otwarte) jest to prawdą, to nie stosuje się do dóbr będących dziełem człowieka. Globalne dobra publiczne dotyczą problemów postrzeganych jako ważne dla całej społeczności międzynarodowej, które nie mogą lub nie są odpowiednio rozwiązywane przez poszczególne państwa działające samodzielnie, co do których istnieje szeroki konsensus międzynarodowy lub legitymowany proces podejmowania decyzji. Mogą z nich korzystać wszystkie państwa i ich obywatele. W dłuższej perspektywie istnieje ryzyko, że niedofinansowanie niektórych dóbr będzie prowadziło do ich wyczerpania – zarówno ilościowego, jak i jakościowego (czysta woda, powietrze). Aby zapewnić powszechny dostęp do danego dobra publicznego jego niewykluczalność musi iść w parze z niewyczerpywalnością, np. światowe zasoby ryb można postrzegać jak zasób niewykluczalny, ale wyczerpywalny (ograniczony ilościowo i kurczący się), bo trudno wymusić ograniczenie połowów na morzu otwartym (publiczne dobra bywają marnotrawione jeśli są darmowe, z kolei wprowadzenie opłat za użytkowanie staje się narzędziem wykluczania i przekształca je w dobra klubowe, dlatego potrzebna jest międzynarodowa koordynacja).

Motywacja do wytwarzania dóbr publicznych jest inna na poziomie międzynarodowym niż narodowym (państwowym). Na poziomie narodowym dostarczanie dóbr publicznych jest organizowane przez państwo, które ma możliwość nakładania podatków, regulacji prawnych, a nawet stosowania przymusu, by zapewnić dostawy. W skali międzynarodowej nie istnieje instytucja o porównywalnej władzy, np. rząd światowy zdolny z podatków sfinansować dostawy dóbr publicznych, więc zwykle pojawia się problem ich niedoboru (deficytu podaży)⁴³; mechanizmy rynkowe nie są skuteczne w zaspokajaniu zapotrzebowania na międzynarodowe i globalne dobra publiczne; na obu poziomach (narodowym i międzynarodowym), konsumenci odczuwają pokusę, by korzystać z dóbr nie płacąc za ich wytwarzanie (*free-ride*); wprowadza to w błąd potencjalnych dostawców co do faktycznego poziomu zapotrzebowania na dane dobro, lub zniechęca do jego wytwarzania. W efekcie zakłócona zostaje równowaga między zapotrzebowaniem a wytwarzaniem dóbr publicznych. O ile więc mechanizmy rynkowe są efektywne w dostarczaniu dóbr prywatnych (gdzie działa równowaga podaży i popytu), to efektywne wytwarzanie dóbr publicznych wymaga dodatkowych mechanizmów, takich jak kooperacja, kolektywne (w skali międzynarodowej) systemy regulacyjne, decyzje i działania⁴⁴; nie dotyczy to naturalnych (wspólnych) dóbr publicznych swobodnie dostępnych dla wszystkich, które z kolei wymagają kolektywnego regulowania zasad dostępu do nich, aby nie dopuścić do ich ‘przeciążenia’ (np. na skutek nadmiernej eksploatacji lub nie pokrywania w pełni kosztów regulacji przez wszystkich korzystających)⁴⁵. Traktaty

⁴³ Uznanie jakiegoś dobra za „publiczne” jest rezultatem decyzji politycznej, a państwa różnią się pod względem interesów, wartości i preferencji, nawet jeśli ich długofalowe cele są zbieżne. Mają też skłonność do poświęcania dóbr publicznych na rzecz zaspokojenia doraźnych interesów. Dlatego tak trudno jest uzyskać consensus odnośnie do uznania jakiegoś dobra za publiczne, a jeszcze trudniej uznać je za takowe w skali globalnej.

⁴⁴ Ch. P. Kindleberger, *International Public Goods without International Government*, op. cit., s. 1–13.

⁴⁵ Dochodzi do niego, gdy nadmierna konsumpcja danego dobra zakłóca możliwość dostępu do niego innych użytkowników (np. nadmierne połowy ryb). Por. np. I. Kaul, R. U. Mendoza, *Advancing the concept of Public Goods*, w: *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, op. cit., s. 78–111.

o wielostronnym charakterze i globalnym zakresie stosowania, które regulują korzystanie z naturalnych dóbr publicznych (np. morze otwarte), zaczęły pojawiać się już w XVII w. i rozprzestrzeniły się wraz z intensyfikacją międzynarodowej aktywności gospodarczej na przełomie XIX i XX w. regulując takie kwestie, jak żegluga morska i oceaniczna, telekomunikacja, lotnictwo cywilne, wykorzystanie przestrzeni kosmicznej, wielostronny reżim handlowy itp. Traktaty te stały się globalnymi dobrami publicznymi i podstawą międzynarodowego porządku, przepisów i regulacji, które przynoszą korzyści wszystkim. Ich znaczenie systematycznie wzrasta wraz z postępem globalizacji.

Działania inicjujące dostarczanie międzynarodowych dóbr publicznych (które z czasem mogą stać się globalnymi) muszą być dobrowolne i poprzedzone określeniem preferencji przyszłych beneficjentów co do umieszczenia danego dobra w międzynarodowej sferze publicznej (dobra publiczne jako konstrukcje społeczne są produktem przetargu i decyzji politycznych). Zważywszy różnorodność interesów oraz podziały wewnątrz państw i pomiędzy nimi, osiągnięcie zgody w tej kwestii stanowi duże wyzwanie⁴⁶. Można tu wskazać co najmniej trzy przyczyny⁴⁷: 1) luka jurysdykcyjna – rozbieżność między globalnym zakresem GDP a przeważającym narodowym (państwowym) zakresem realizacji polityki ich wytwarzania; 2) luka partycypacyjna – wielu ludzi i wiele podmiotów jest wykluczonych z systemu zarządzania międzynarodowego i globalnego (w tym z procesów decyzyjnych); 3) brak bodźców, motywacji do wytwarzania dóbr⁴⁸.

Państwa mają niewielką motywację, aby ponosić koszty wspólnego działania i dostarczania globalnych dóbr publicznych⁴⁹. Zamiast tego wolą korzystać z GDP bez własnego wkładu w proces i koszty jego wytwarzania; dotyczy to nawet niektórych wykluczalnych dóbr koordynowanych⁵⁰. Jest wiele powodów, dla których państwa niechętnie angażują się w wytwarzanie globalnych (w tym międzynarodowych) dóbr publicznych⁵¹. Poniżej wymieniono niektóre z nich:

– *suwerenność*: dobrowolność w inicjowaniu wytwarzania dóbr publicznych nie jest oczywista – państwa nie chcą ograniczać swoich możliwości suwerennego decydowania, np. przez zaakceptowanie obowiązkowych reguł lub międzynarodowego monitorowania prawidłowej realizacji zaciągniętych zobowiązań. To osłabia koope-

⁴⁶ I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven, R. U. Mendoza, *Why Do Global Public Goods Matter Today?*, w: *Providing Global Public Goods*, op. cit.

⁴⁷ Cyt. za: M. Carbone, *Supporting or Resisting Global Public Goods? The Policy Dimension of a Contested Concept*, „Global Governance” 2007, Vol. 13, s. 179–198 (182).

⁴⁸ Według badaczy trudności związane z kooperacją w procesie wytwarzania GDP można przezwyciężyć wykorzystując łącznie trzy czynniki: 1) skuteczne przywództwo; 2) skuteczne instytucje; 3) niezbędne finansowanie.

⁴⁹ P. Jacquet, S. Marniesse, *Financing Global Public Goods: Issues and Prospects*, w: *Expert Paper Series Seven: Cross-Cutting Issues*, Stockholm 2006, s. 59–98.

⁵⁰ W niektórych elitarnych grupach (klubach) jeden lub więcej członków może przejąć inicjatywę, by dostarczyć pewną ilość kolektywnego dobra z korzyścią dla wszystkich (np. ograniczanie przez wysoko uprzedmiotowione państwa emisji dwutlenku węgla, aby chronić warstwę ozonową). B. B. Hughes, *Continuity and Change in World Politics: The Clash of Perspectives*, op. cit., s. 255–256.

⁵¹ E. Zedillo, T. Thiam, *International Task Force on Global Public Goods*, w: *Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest. Final report*, Stockholm 2006, s. 2.

- rację, bo dodaje element niepewności do większości porozumień międzynarodowych. Ten problem leży u podstaw pozostałych;
- *odmienne preferencje i priorytety*: nawet, gdy długofalowe cele państw są wspólne (np. powstrzymanie zmian klimatycznych) to doraźne interesy rządów mogą stać z nimi w sprzeczności (np. eksporterzy żywności mogą korzystać na niedostatku zbóż wywołanym suszą w innych państwach);
 - *problem „pasażerów na gape”*: gdy dobro publiczne zostanie już wyprodukowane i staje się powszechnie dostępne, wykluczenie kogokolwiek z jego konsumpcji jest trudne lub niemożliwe. W efekcie każdy woli czekać, aż inni zapłacą za wytworzenie dobra, by korzystać z niego bez ponoszenia kosztów jego powstania;
 - *problem „najślabszego ogniwa”*: niektóre globalne dobra publiczne mogą powstać jedynie wówczas, gdy każdy rząd w pełni realizuje uzgodnione działania (np. wysiłki, by ograniczyć rozprzestrzenianie się groźnych chorób zakaźnych). Sukces może zostać osłabiony na skutek nawet pojedynczego aktu niesubordynacji. Odnosi się to szczególnie do długofalowych problemów kooperacji – w efekcie ryzyko niepowodzenia jest na tyle duże, że trudno przekonać rządy do poniesienia nakładów bez gwarancji powodzenia;
 - *problem kumulacji (sumowania się)*: pojawia się, gdy wytworzenie jakiegoś globalnego dobra publicznego jest rezultatem lub sumą pojedynczych (choć odrębnych) wysiłków wszystkich uczestników – np. w przypadku ograniczania globalnych zmian klimatycznych nie jest ważne, kto konkretnie ograniczy emisję gazów cieplarnianych – ważne, by ich sumaryczna ilość zmalała. Trudno tu zagwarantować przestrzeganie postanowień przez wszystkich i w dłuższej perspektywie;
 - *statyczne postrzeganie dóbr publicznych*: przywykliśmy traktować dobra publiczne jak instytucje tworzone i kontrolowane przez państwa (ich istnienie dostarcza gwarancji, które nie powstają w sposób samoistny, naturalny). Jednak na poziomie międzynarodowym nie ma przymusowej siły zdolnej pozyskiwać fundusze lub wesprzeć gwarancje potrzebne, by zapewnić powszechny i równy dostęp do dóbr⁵²;
 - *dominacja własnego interesu (partykularyzm)*: dla utrzymania dóbr publicznych niezbędna jest współpraca (kolektywne działanie)⁵³. Bez niej grupy ludzi lub państw narzucałyby partykularne rozwiązania problemów ogólnych. Współdziałanie oczywiście nie musi stać w sprzeczności z własnym interesem, co pokazują wysiłki na rzecz powstrzymania niszczenia warstwy ozonowej przez ograniczanie emisji dwutlenku węgla. Jednak w wielu wypadkach wydaje się, że własny interes wyklucza kooperację, także tę na rzecz wytworzenia dóbr publicznych⁵⁴;
 - *brak zgody między państwami co do katalogu celów społecznych*: dobro publiczne musi być przedmiotem zgody ogółu, gdyż bez współpracy trudno je stworzyć. To

⁵² M. Fisk, *Global Public Goods and Self-Interest*, w: *Sui Generis: Essays Presented to Richard Thomas Hull*, ed. E. D. Boepple, Bloomington 2005, s. 13–33 (4), <http://www.miltonfisk.org/writings/global-public-goods-and-self-interest> (16.10.2011).

⁵³ M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge 1971, s. 15.

⁵⁴ Np. koszty zrealizowania przez USA zobowiązań wynikających z Protokołu z Kioto są takie same lub większe niż koszty szkód w środowisku spowodowanych nawet ewentualnym podwojeniem emisji.

skutek licznych podziałów cechujących świat i sprawiających, że globalna zgoda co do celów społecznych wydaje się odległa, jeśli w ogóle osiągalna.

Motywacje do wytwarzania GDP mogą różnić się w zależności od charakteru samych dóbr, ilości państw, które z nich korzystają (mają korzystać), które przyczyniają się do ich powstawania, struktury dostaw, różnic między kosztami a korzyściami płynącymi z dostaw itp. Ten katalog czynników wpływających na motywacje pokazuje, że nie są one niezmiennie, można na nie wpływać i dzięki temu przezwyciężyć niechęć do tworzenia GDP.

Ogólnie niedostateczną podaż globalnych dóbr publicznych można zaliczyć do negatywnych skutków globalizacji. Wiele problemów, postrzeganych jako rezultat globalizacji, wiąże się z brakiem efektywności wytwarzania i dostępu do GDP rzutując na ocenę samej globalizacji – albo jako poddającej się zarządzaniu, albo nie, jako pozytywny proces stwarzający różnorodne możliwości lub jako zagrożenie. Dlatego sprzeciw wobec globalizacji można też interpretować jako nacisk na poprawę skuteczności dostarczania globalnych dóbr publicznych.

II.

Na ile przydatne jest zastosowanie teorii dóbr publicznych do analizy bezpieczeństwa? U podstaw rozwoju idei bezpieczeństwa jako dobra publicznego leży monopol państwa na legitymowane stosowanie przymusu (siły), aby chronić obywateli przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Nie tylko uzasadnia on istnienie państwa jako głównego dostawcy bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, ale redukuje też zagrożenie ze strony innych aktorów, którym albo zakazano stosowania siły, lub ograniczono taką możliwość.

Z jednej strony bezpieczeństwo narodowe jawi się jako podręcznikowy przykład dobra publicznego (niekonkurencyjne w konsumpcji i niewykluczalne). Ponieważ nikogo nie można wykluczyć z grona „konsumentów” bezpieczeństwa narodowego, więc sektor prywatny albo nie jest zainteresowany jego dostarczaniem, albo dostarcza je w niedostatecznej ilości z punktu widzenia społecznego (skupia się na odbiorcach, którzy mogą za nie zapłacić). To jeden z powodów uzasadniających publiczne dostarczanie bezpieczeństwa przez państwo lub regulowanie jego dostaw na poziomie publicznym. Z drugiej strony nasila się zjawisko prywatyzacji bezpieczeństwa, ściśle powiązane z prywatyzacją przemocy, a oba zjawiska łącznie podkopują monopol państwa na przymus, które mimo to nadal pozostaje ważnym aktorem korzystającym z tego monopolu i ani ONZ na poziomie globalnym, ani władze na poziomach regionalnym, narodowym lub lokalnym, nie są dostatecznie wyposażone, by zastąpić państwo w roli dostawcy bezpieczeństwa.

Prywatyzacja przemocy przebiega w dwóch kierunkach⁵⁵.

⁵⁵ Termin zaczerpnięty z: R. Mandel, *The Privatization of Security*, „Armed Forces & Society” 2001, Vol. 28, No. 1, s. 129–151. Cyt. za: H. Wolf, *Reconstructing the Public Monopoly of Legitimate Force*, w: *Private Actors and Security Governance*, eds. A. Bryden, M. Caparini, Geneva 2006, s. 90.

Oddolna prywatyzacja (pluralizacja) przejawia się osłabianiem efektywności państwa w dostarczaniu (zapewnianiu) bezpieczeństwa obywatelom, czy to na skutek działania autonomicznych milicji, partyzantów, grup plemiennych czy innych uzbrojonych niepaństwowych aktorów stanowiących wyzwanie dla centralnych władz państwowych. Uzbrojeni niepaństwowi aktorzy rozprzestrzeniają przemoc, tworzą warunki braku bezpieczeństwa, przyczyniają się do stopniowego rozkładu państwa. Wiele rządów nie jest już w stanie zagwarantować bezpieczeństwa. Ich siły zbrojne i policja są zbyt słabe, a ich funkcje nadmiernie rozciągnięte. Ten typ prywatyzacji przemocy zapewnia atrakcyjne zyski ekonomiczne aktorom niepaństwowym. Watażkowie i najemnicy nie walczą o kontrolę polityczną lub terytorialną, lecz by zdobyć środki do życia dzięki kontynuowaniu walki. Są zwykle powiązani ze światową gospodarką (lub jej szarą strefą), nielegalnie eksportują surowce, diamenty, drewno tropikalne lub narkotyki. Z zysków opłacają własnych żołnierzy, służą swoim klientom i zwykle łatwo nabywają broń dla swoich oddziałów.

Drugi kierunek to odgórna prywatyzacja oparta na *outsourcingu* funkcji policyjnych i wojskowych, zleczanych przez wiele rządów. Od czasu zakończenia zimnej wojny rządy wielu państw zdemobilizowały miliony żołnierzy w swych siłach zbrojnych. Dziś te pomniejszone siły są coraz bardziej obciążane różnymi zadaniami, zarówno podczas konfliktów, jak i po ich zakończeniu (np. na Bałkanach, w Afryce, Afganistanie i Iraku). Obarczanie sił zbrojnych nowymi zadaniami skutkuje *outsourcingiem* różnych zadań wojskowych⁵⁶. Odpowiedzialność za niektóre funkcje związane z zapewnianiem bezpieczeństwa, poprzednio wykonywane przez instytucje państwowe, jest delegowana na podmioty z sektora prywatnego.

Próbując pogodzić problem ograniczonych zasobów i coraz większej ilości wymagań w zakresie bezpieczeństwa państwa coraz częściej decydują się na prywatyzację dostaw bezpieczeństwa. Nowe zagrożenia i ich deterytorializacja osłabiły przekonanie, że wojsko i policja mogą efektywnie i w jednakowym stopniu zapewnić bezpieczeństwo wszystkim obywatelom – obywatele mieszkający w strefach podwyższonego ryzyka teoretycznie są lepiej chronieni przez państwo niż mieszkający poza nimi. Mancur Olson zauważył⁵⁷, że podstawowe dobra lub usługi zapewniane przez rząd, w tym obrona narodowa i policja (i ogólnie system prawa i porządku) zasadniczo dotyczą wszystkich, lub prawie wszystkich, obywateli państwa. Gdy rząd zapewnia obronę terytorium państwowego, aby powstrzymać atak wrogów zewnętrznych, chcąc nie chcąc zapewnia ją wszystkim obywatelom, bez względu na to, czy płacą podatki, czy też nie⁵⁸. Jednak w praktyce niektóre regiony państwa, jako potencjalnie bardziej narażone

⁵⁶ Siły zbrojne coraz bardziej uzależniają się od prywatnych firm wojskowych pod względem wsparcia logistycznego, szkolenia, napraw i utrzymania w gotowości systemów broni i innego sprzętu wojskowego, zbierania informacji wywiadowczych, przesłuchiwanie jeńców wojennych, dostarczania poczty, żywności i czyszczenia umundurowania. Główne korporacje są aktywne na całym świecie podczas przygotowań do wojny, w trakcie konfliktu i podczas rekonstrukcji po konfliktach. Problemem jest fakt, iż te działania często są prowadzone poza kontrolą parlamentów i tylko częściowo pod kontrolą rządów.

⁵⁷ M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge 1965, przypis 78, s. 14.

⁵⁸ Generalnie M. Olson stoi na stanowisku, że bez sektora państwowego nie jest możliwe wytworzenie dóbr publicznych (w tym bezpieczeństwa) w ilości niezbędnej do zaspokojenia popytu. M. Ol-

na atak przeciwnika niż inne (np. stolica, główne ośrodki gospodarcze) mogą w większym stopniu absorbować państwowe środki na obronę. W czasie pokoju ludzie także są w niejednakowym stopniu narażeni na rozmaite zagrożenia (np. mieszkając w niebezpiecznej dzielnicy). Bezpieczeństwo może być (i jest) dostarczane w różnych ilościach – ochrona nie wszystkich i nie przed wszystkimi zagrożeniami. Jako dobro publiczne musi ono rywalizować z innymi dobrami z powodu konieczności alokowania przez rząd ograniczonych zasobów (środków wydanych na bezpieczeństwo nie można już spożytkować na zaspokojenie innych potrzeb). W efekcie bezpieczeństwo może przekształcić się z dobra publicznego w tzw. dobro wspólne (skończone/ograniczone, a więc wymagające regulowania zasad dostępu). Dzieje się tak, jeśli: 1) zdefiniujemy bezpieczeństwo nie jako dobro niematerialne (subiektywne poczucie braku zagrożenia), lecz materialne (namacalne środki bezpieczeństwa); 2) występują ograniczenia w ilości jego zasobów zamiast obfitości (która jest warunkiem wstępnym nierywalizującego charakteru dóbr publicznych). Przykładem takich środków bezpieczeństwa są siły policyjne – w zasadzie mają służyć wszystkim obywatelom (dobro niewykluczalne), jednak w praktyce funkcjonariusze nie mogą być obecni wszędzie i równocześnie. Dostęp do tego „dobra” jest ograniczony na skutek jego ograniczonej (skończonej) ilości. Skutkiem może być rywalizacja między obywatelami o możliwość korzystania z tego dobra, co wymaga regulowania zasad dostępu. W rezultacie kryterium ilości danego dobra dostępnej dla beneficjentów (ograniczonej/skończonej lub wystarczającej) pozwala rozróżnić bezpieczeństwo jako zasób wspólny od bezpieczeństwa jako dobra publicznego. Dlatego nie należy zakładać, że rządy zawsze dostarczają bezpieczeństwo równo, w niekonkurencyjny i niewykluczalny sposób. Bezpieczeństwo nie jest też jednolitym, spójnym (homogenicznym) dobrem, lecz obejmuje wiele składników i aspektów, od walki z przestępczością po zapobieganie zanieczyszczeniu środowiska, skutkom katastrof naturalnych, itp. Zasoby państwa są pochłaniane przez rosnące koszty utrzymania sił zbrojnych, profesjonalnego szkolenia, uzbrojenia, badań nad rozwojem nowych technologii wojskowych, itp. – otwiera to przestrzeń dla prywatnych „dostawców”. Rządy państw, szukając bardziej efektywnych i ekonomicznie wydajnych sposobów dostarczania bezpieczeństwa, zwracają się do podmiotów prywatnych, rozszerzają też partnerstwo publiczno-prywatne (choć nie ma zgody co do tego, czy i w jakich dziedzinach bezpieczeństwa aktorzy prywatni faktycznie oferują tańsze rozwiązania niż regularne siły zbrojne i policyjne). Praktyka pokazuje, że prywatyzacja dóbr publicznych prowadzi do pogorszenia dostępu do nich dla ludzi nie dysponujących wystarczającą siłą nabywczą, dlatego w przypadku bezpieczeństwa prywatyzacja jego dostaw powinna być tylko jedną z dostępnych opcji – stanowić uzupełnienie publicznych dostaw, a nie całkowicie je zastępować, gdyż oznaczałoby to pogorszenie ogólnego stanu bezpieczeństwa.

Ludzie przywiązują różne znaczenie do bezpieczeństwa i do poszczególnych jego aspektów w zależności od indywidualnych potrzeb, doświadczeń z różnymi rodzajami zagrożeń, oraz czasu i miejsca, w którym żyją. Zadaniem rządzących jest więc nieustanne poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: ile bezpieczeństwa należy dostarczyć,

jakiego, komu i gdzie w oparciu o analizę zagrożeń oraz ilości posiadanych (skończonych) zasobów⁵⁹. Z punktu widzenia obywateli jako „konsumentów” bezpieczeństwa – państwo rozstrzyga kwestię dostaw w sposób arbitralny, nie zawsze licząc się z ich rzeczywistymi potrzebami⁶⁰. Sprywatyzowanie dostaw bezpieczeństwa uwalnia też państwa od części odpowiedzialności za jego dostarczanie, przekształca dobro publiczne w towar (produkt rynkowy)⁶¹ i nasila wewnętrzne podziały społeczne przekładając dysproporcje ekonomiczne (w dochodach) na nierówności w dostępie do bezpieczeństwa. Obywatele są traktowani jak „konsumentów” usług bezpieczeństwa, swobodnie analizujący rynek, aby wybrać najbardziej odpowiednie rozwiązanie dla własnej ochrony, co skutkuje różnicami w dostępie do bezpieczeństwa w zależności od zasobności portfela⁶². Prywatyzacja bezpieczeństwa skutkuje też stopniowym jego odpolitycznieniem – bardziej niż kwestią polityczną, bezpieczeństwo staje się kwestią techniczną – jak je dostarczać najbardziej efektywnie i wydajnie⁶³. W niektórych przypadkach działalność prywatnych dostawców bezpieczeństwa nie jest kontrolowana przez rząd i może odbywać się na marginesie legalności. Dlatego rządy powinny zachować odpowiedzialność za zagwarantowanie, że ta aktywność jest realizowana w sposób zgodny nie tylko z prawem, ale i z podstawowymi wartościami demokratycznymi. Idea demokratycznego zarządzania bezpieczeństwem, reprezentująca podejście normatywne, zakłada, że bezpieczeństwo powinno być dostarczane w sposób równy, skuteczny i kontrolowany, zgodnie z potrzebami konsumentów, pozwalając jednocześnie na istnienie wielorakich (różnorodnych) jego dostawców.

Środki bezpieczeństwa mogą być dostarczane jako dobra publiczne, prywatne lub klubowe. Analiza bezpieczeństwa przez pryzmat teorii dóbr publicznych pokazuje, że jeśli chodzi o podniesienie ogólnego poziomu bezpieczeństwa, najlepsze rezultaty daje kombinacja dostaw różnych rodzajów dóbr i usług w tej dziedzinie (publicznych, prywatnych, klubowych). Nie jest jednak możliwe określenie optymalnej ich kombinacji dla wszystkich podmiotów i w każdym czasie, m.in. z uwagi na różnorodność potrzeb w dziedzinie bezpieczeństwa (intensywność ekspozycji na zagrożenia oraz różne ich rodzaje), dostępność środków bezpieczeństwa (finansowa i technologiczna), postęp technologiczny stwarzający nowe możliwości wytwarzania i dostarczania środków bezpieczeństwa, ale też generujący nowe zagrożenia itp.

⁵⁹ Nawiązuje to do katalogu siedmiu pytań sformułowanych przez D. A. Baldwina w celu zawężenia koncepcji bezpieczeństwa dla potrzeb jego analizy: bezpieczeństwo dla kogo, ochrona jakich wartości, ile bezpieczeństwa, przed jakimi zagrożeniami, jakimi środkami, jakim kosztem, w jakim okresie czasu? Różne odpowiedzi na każde z pytań będą skutkowały odmiennymi decyzjami rządzących co do alokacji ograniczonych zasobów przeznaczonych na zapewnienie bezpieczeństwa. D. A. Baldwin, *The concept of security*, op. cit., s. 12–17.

⁶⁰ H.-H. Hoppe, *Fallacies of the Public Goods Theory and the Production of Security*, „The Journal of Libertarian Studies” 1989, Vol. IX, No. 1, s. 27–46 (9).

⁶¹ N. Tzifakis, *The Privatisation of Defence and Security: Risks and Opportunities*, „Liberal Emphasis”, July–August–September 2009, Vol. 40, s. 63–71 (66).

⁶² I. Loader, *Consumer culture and the commodification of policing and security*, „Sociology” 1999, Vol. 33, No. 2, s. 373–392 (374–377).

⁶³ R. Abrahamsen, M. C. Williams, *Security beyond the state: Global security assemblages in international politics*, „International Political Sociology” 2009, Vol. 3, No. 1, s. 1–17 (5).

Zarówno w przypadku jednostek, jak i państw, środki bezpieczeństwa dostarczane w charakterze dóbr prywatnych i klubowych mogą mieć, w stosunku do publicznie dostarczanych środków bezpieczeństwa, charakter *dodatkowy*, *zastępczy* lub *uzupełniający*. W pierwszym przypadku państwo zapewnia bezpieczeństwo publiczne, ale jednostka chcąc uzyskać jeszcze wyższy jego poziom wynajmuje prywatną firmę ochroniarską (dobro prywatne) strzegącą jej domu lub organizuje „straż” sąsiedzką (dobro klubowe). Gdy państwo redukuje liczebność sił policyjnych (np. z powodu oszczędności), wówczas prywatna firma ochroniarska wynajęta przez jednostkę, to dobro prywatne będące *substytutem* ograniczonych (kurczących się) dostaw bezpieczeństwa publicznego. Dostarczanie dóbr prywatnych i klubowych ma charakter *komplementarny* w stosunku do publicznych, gdy państwo określa całościowe ramy prawne i instytucjonalne (dobro publiczne) oraz zasady funkcjonowania i ograniczenia dotyczące prywatnych firm ochroniarskich. Zakłada w ten sposób i dopuszcza możliwość istnienia takiej komplementarności.

Teoria dóbr publicznych zastosowana do analizy bezpieczeństwa na poziomie międzynarodowym pokazuje, że ocena charakteru bezpieczeństwa jako dobra zależy m.in. od tego, przed czym i jak dany podmiot (państwo) ma być chroniony. W oparciu o to kryterium E. Krahmanna wyróżnia trzy sposoby zapewniania sobie bezpieczeństwa przez państwa (reagowania na zagrożenia): prewencja, odstraszenie i przetrwanie zagrożenia⁶⁴.

Prewencja

Bezpieczeństwo osiąga się zapobiegając pojawieniu się zagrożeń (także tych niepaństwowych) lub je likwidując. Zamiast naprawiać skutki poniesionych strat (zniszczeń) o trudnej do przewidzenia skali, próbuje się zapobiegać „zmaterializowaniu się” zagrożenia, jego wystąpieniu w przyszłości. Skuteczne zapobieganie konfliktom stanowi rodzaj dobra publicznego, ponieważ udane wysiłki, by nie dopuścić do wojny, skutkują warunkami przynoszącymi niepodzielne i niewykluczające korzyści – nie tylko stronom potencjalnego konfliktu, ale też szerszym kręgom ludzi i państw⁶⁵. Łatwy dostęp do tanich rodzajów broni o dużej sile destrukcji oznacza, że więcej sporów może szybko przeradzać się w konflikty i rozprzestrzeniać. Dlatego należy rozwiązywać spory zanim przekształcą się w akty przemocy o szerszych konsekwencjach, tym bardziej, że konflikty nie występują w izolacji, mają zewnętrzny kontekst i rodzą koszty dla szerszych społeczności.

Współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa mają też niepaństwową proveniencję – siły natury, globalizacja, rozwój technologiczny, wydarzenia społeczne, polityczne,

⁶⁴ Patrz: E. Krahmanna, *Security: Collective Good or Commodity?*, „European Journal of International Relations” 2008, Vol. 14, No. 3, s. 379–404, <http://ejt.sagepub.com/content/14/3/379.refs.html> (16.09.2012).

⁶⁵ D. A. Hamburg, J. E. Holl, *Preventing Deadly Conflict. From Global Housekeeping to Neighbourhood Watch*, w: *Global public goods: international cooperation in the 21st century*, op. cit., s. 366–381.

działanie sił ekonomicznych/rynkowych itp. Różnią się one między sobą pod wieloma względami: prawdopodobieństwem wystąpienia, sposobami przejawiania się, skalą negatywnych konsekwencji, które mogą spowodować, oraz stopniem kombinacji skutków. Potencjalnie nieograniczona wielkość zniszczeń, jakimi mogą skutkować oznacza, że należy przede wszystkim koncentrować wysiłki na zapobieganiu zagrożeniom zamiast na próbach zarządzania ich konsekwencjami, które w wielu wypadkach mogą zawodzić⁶⁶. Znaczenie prewencji wzrasta wraz ze skalą i natężeniem nowych rodzajów zagrożeń (ryzyka). Przeciwdziałanie nie może być podjęte po ujawnieniu się zagrożenia – podmiot odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa (państwo) powinien, zgodnie z oczekiwaniami społecznymi, przewidzieć możliwość wystąpienia zagrożenia i skutecznie mu przeciwdziałać. Prewencję jako sposób zapewniania bezpieczeństwa można stosować zarówno do zagrożeń stwarzanych przez człowieka, takich jak wojna czy zanieczyszczenie środowiska, jak i w pewnym stopniu do niektórych katastrof naturalnych (np. powodzi). Cechą prewencyjnego zapewniania bezpieczeństwa jest to, że wysiłki koncentrują się na zwalczaniu przyczyn zagrożeń. Jednak w realnym świecie przyczyny wielu zagrożeń można jedynie zredukować, a nie całkowicie eliminować (np. próby ograniczenia emisji CO² dla spowolnienia globalnego ocieplenia).

Bezpieczeństwo państwa osiągnięte dzięki zapobieganiu lub likwidowaniu zagrożenia, postrzegane przez pryzmat teorii dóbr publicznych, posiada cechy dobra publicznego – jest niewykluczalne i niekonkurencyjne. Nikogo nie można pozbawić możliwości (wykluczyć z) korzystania z pozytywnych efektów wyeliminowania zagrożenia. Wzrost ilości beneficjentów nie wpływa też na ogólne zmniejszenie bezpieczeństwa wszystkich. Ponadto zapobieganie zagrożeniom nie rodzi dylematu bezpieczeństwa, jak czyni to obrona i odstraszanie, ale ponieważ jest niewykluczalne, pojawia się problem „pasażerów na gapę”. Zgodnie z założeniami teorii dóbr publicznych efektywne zapobieganie zagrożeniom na poziomie międzynarodowym wymaga nie tylko istnienia systemu kolektywnego działania (regulacji), ale i efektywnego systemu jego finansowania, np. jakiejś formy „podatków”. Pojawia się tu trudny do przewyciężenia problem: system regulacji musi dowieść swojej skuteczności, aby państwa zdecydowały się go współfinansować (zamiast próbować jednostronnie zapewnić sobie bezpieczeństwo); jednak system nie będzie zdolny wykazać swojej efektywności bez wcześniejszego zainwestowania odpowiednich środków w jego zbudowanie i utrzymanie. Może to wymagać od niektórych państw (np. mocarstw) przewyciężenia partykularyzmów i przejścia inicjatywy, by „uruchomić” mechanizm tworzenia dobra publicznego i w znacznej mierze go sfinansować (np. globalny reżim klimatyczny).

Odstraszanie

Odnosi się do zagrożeń istniejących, ale nie materializujących się (potencjalnych). W tym przypadku bezpieczeństwo osiągnięte jest przez odstraszanie. Zamiast likwidować przyczyny zagrożeń dąży się do zatrzymania zagrożenia w kategoriach możliwości.

⁶⁶ E. Krahnemann, *Security: Collective good or commodity?*, op. cit.

Bezpieczeństwo przez odstraszenie ma charakter reaktywny, co nie jest równoznaczne z defensywnym (np. zimnowojenne *Mutual Assured Destruction*, MAD). Deterytorializacja wielu zagrożeń może uczynić odstraszenie nieskutecznym. Można je stosować zarówno do ludzi, jak i do państw (pod warunkiem racjonalności ich działania), ale nie do zagrożeń naturalnych, czy „nieracjonalnych” podmiotów (np. terrorystów, zamachowców-samobójców).

Bezpieczeństwo osiągnięte dzięki odstraszeniu zewnętrznych wrogów – postrzegane z perspektywy wewnętrznej (państwa lub sojuszu) ma charakter dobra publicznego (jest niewykluczalne, nierywalizujące). Z perspektywy zewnętrznej (państw spoza sojuszu) jest nierywalizujące, ale wykluczalne, więc posiada cechy dobra klubowego, a nie publicznego – służy tylko członkom klubu, tj. obywatelom danego państwa (np. USA i ZSRR podczas zimnej wojny) lub państwom członkowskim sojuszu (np. NATO i UW w czasie zimnej wojny) – dołączenie nowych członków do sojuszu nie redukuje efektywności odstraszenia; bezpieczeństwo osiągnięte przez odstraszenie nie służy natomiast systemowi międzynarodowemu jako całości – wykluczony z „klubu” jest m.in. przeciwnik, którego chcemy odstraszyć, co stymuluje wyścig zbrojeń i może prowadzić do obniżenia poziomu ogólnego bezpieczeństwa (pojawia się tzw. dylemat bezpieczeństwa).

Przetrwanie zagrożenia

Bezpieczeństwo jako zdolność do przetrwania zagrożenia, które się zmaterializowało. Podejmowane działania są w takich okolicznościach reaktywne, gdyż nie polegają na eliminowaniu przyczyn zagrożenia, lecz jego skutków. Kluczową kwestią jest tu ochrona podmiotu (jednostki, państwa, środowiska itp.) przed zagrożeniem zarówno środkami defensywnymi, jak i ofensywnymi. W przypadku państwa starania na rzecz przetrwania zagrożenia mogą obejmować szeroką gamę środków (od budowania schronów po rozbudowę potencjału militarnego)⁶⁷. Bezpieczeństwo rozumiane jako przetrwanie zagrożenia (przez państwo lub sojusz) z perspektywy zewnętrznej (międzynarodowej), spełnia kryteria dobra prywatnego. Jest ono wykluczalne i konkurencyjne, bo jako skupione na obronie państwa lub sojuszu wyklucza wszystkich innych, a zasoby zużyte do obrony jednego podmiotu nie mogą zostać ponownie wykorzystane do obrony innych. Z punktu widzenia obywateli bezpieczeństwo nadal jest tu dostarczane jako dobro publiczne. Państwo może starać się zapewnić sobie bezpieczeństwo każdym z trzech wymienionych sposobów (prewencja, odstraszenie, przetrwanie). Tradycyjnie postrzegane bezpieczeństwo państwa obejmowało głównie jego aspekt wojskowy, koncentrując się na skutecznej obronie przed agresją zbrojną ze strony innego państwa oraz ochronie wewnętrznych wartości państwa⁶⁸ przed zewnętrznymi zagrożeniami. Zagrożenia upatrywano przede wszystkim poza granicami, więc

⁶⁷ Ibidem, s. 6.

⁶⁸ Te wartości, to: przetrwanie państwa (jako niezależnej jednostki politycznej, biologiczne przetrwanie narodu), integralność terytorialną, niezależność polityczną (ustrojową) oraz jakość życia (rozwój społeczno-gospodarczy, zakres praw obywatelskich, stan środowiska i in.).

państwo zapewniając obywatelom bezpieczeństwo jako dobro publiczne, wybierało między odstraszeniem a przygotowaniem się na odparcie ewentualnego zagrożenia. Pojawienie się nowych rodzajów zagrożeń, głównie niepaństwowych, które nie zatrzymują się na politycznych granicach państw (deterytorializacja), spowodowało zmiany nie tylko w sposobach organizowania bezpieczeństwa, ale i w jego cechach jako dobra. Odstraszenie i odpieranie nie mają zastosowania wobec nowych rodzajów zagrożeń, więc państwa w coraz większym stopniu muszą starać się zapobiegać powstawaniu zagrożeń (działania prewencyjne), w czym mają pomagać dostawy dóbr publicznych. Komercyjni dostawcy bezpieczeństwa (prywatne kompanie wojskowe i firmy ochroniarskie) wolą skupiać się na przewidywanych (czasem nawet celowo wyolbrzymianych⁶⁹) skutkach zagrożeń, a nie na ich przyczynach⁷⁰, bo wzrost bezpieczeństwa na poziomie kolektywnym zmniejszyłby popyt na ich usługi⁷¹. Prywatni dostawcy nie będą dostarczać niewykluczalnych dóbr, takich jak zapobieganie lub eliminacja zagrożeń⁷². Wolą koncentrować się na sprzedawaniu wykluczalnych środków bezpieczeństwa służących jednostkowemu przetrwaniu zagrożenia.

Wraz z postępem globalizacji, oprócz państwowych (narodowych) dóbr publicznych coraz ważniejsze dla dobrej jakości egzystencji jednostek, państw i regionów stają się międzynarodowe⁷³ oraz globalne dobra publiczne. W skali międzynarodowej przeciwdziałanie powstawaniu zagrożeń (działania prewencyjne) nie jest skuteczne jeśli podejmują je osobno pojedyncze państwa, a nawet ich grupy, np. regionalne⁷⁴. Aby działania te można było uznać za skuteczne, ich efekty powinny zyskać globalny wymiar i powszechny charakter, obejmować wszystkich (czyli stać się globalnymi dobrami publicznymi). Zorganizowanie globalnej współpracy dla uzyskania takiego rezultatu wymaga przewyciężenia co najmniej trzech problemów: określenia priorytetów, stałej koordynacji działań i ich finansowania. Już pierwsza z wymienionych kwe-

⁶⁹ Zagrożenia dla bezpieczeństwa są w pewnym stopniu konstrukcjami społecznymi, a to wzmacnia rolę prywatnych kompanii w identyfikowaniu zagrożeń. Umiejętne manipulowanie informacjami o zagrożeniach pomaga kształtować publiczną percepcję zagrożeń i zwiększać zapotrzebowanie na usługi świadczone przez prywatnych dostawców bezpieczeństwa. Patrz np. Ch. Kaufmann, *Threat Inflation and the Failure of the Marketplace of Ideas*, „International Security” 2004, Vol. 29, No. 1, s. 5–48.

⁷⁰ D. Brooks, *Messiahs or mercenaries? The future of international private military services*, „International Peacekeeping” 2000, Vol. 7, No. 4, s. 129–144 (129); R. Abrahamsen, M. C. Williams, *Securing the city: Private security companies and non-state authority in global governance*, „International Relations” 2007, Vol. 21, No. 2, s. 237–253 (239).

⁷¹ C. C. Williams, *A Critical Evaluation of the Commodification Thesis*, „Sociological Review” 2002, Vol. 50, No. 4, s. 525–542 (527). N. Tzifakis, *The Privatisation of Defence and Security: Risks and Opportunities*, „Liberal Emphasis”, July–August–September 2009, Vol. 40, s. 63–71 (66).

⁷² A. Leander, *The market for force and public security: The destabilizing consequences of private military companies*, „Journal of Peace Research” 2005, Vol. 42, No. 5, s. 605–622.

⁷³ Przykładem międzynarodowych dóbr publicznych są reżimy międzynarodowe stwarzające wspólne ramy np. dla międzynarodowego transportu lotniczego, komunikacji, handlu, spójnych reguł opodatkowania, polityki monetarnej, ochrony środowiska i in.

⁷⁴ Przykładem regionalnych dóbr publicznych mogą być systemy wczesnego ostrzegania przed falami tsunami, reżimy zarządzania basenami rzek międzynarodowych i wspólne środki walki z negatywnymi skutkami regionalnej otwartości, np. ponadgranicznym przenoszeniem się chorób ludzkich i zwierzęcych (ptasia grypa, pryszczycza, świńska grypa itp.).

stii nastęcza trudności zważywszy, że różne państwa, a nawet grupy ludzi wewnątrz nich, w niejednakowym stopniu doświadczają skutków nowych zagrożeń, kto więc ma decydować o tym, które z nich wymagają reakcji w pierwszej kolejności i jakimi środkami? Na poziomie państwa decydują o tym rządzący. Aby zapewnić bezpieczeństwo narodowe państwo korzysta z posiadanej władzy i monopolu na przymus alokując zasoby w sposób, który czyni je dostępnymi dla obywateli, a zwłaszcza dla elit, często arbitralnie decydujących o tym, które dobra i w jakiej ilości trafią do sfery publicznej. Na poziomie międzynarodowym istnieje ryzyko braku zgody co do dziedzin, w których należy rozwijać GDP. Przybývá rodzajów instytucji (podmiotów) politycznych decydujących, które dobra będą publicznie dostarczane. Obecnie już nie tylko rządy państw i międzynarodowe organizacje rządowe dostarczają dobra publiczne; czynią to też postrzegane jako „prywatne” wielonarodowe korporacje i organizacje pozarządowe, np. dobrowolnie przyjmując pod wpływem obrońców praw człowieka (dziecka) kody postępowania przeciwko pracy dzieci – dostarczają w ten sposób dobro publiczne. Każda korporacja wielonarodowa i organizacja pozarządowa zaangażowana w proces debaty i negocjacje w sferze publicznej, powinna być uważana za instytucję polityczną.

Identyfikacja zagrożeń, którym trzeba przeciwdziałać w pierwszej kolejności, jest trudniejsza ze względu na podziały i różnice dzielące państwa (ekonomiczne, społeczne, kulturowe, etniczne, religijne, militarne), co przekłada się na koordynację i finansowanie. Brakuje bezpośredniego związku między finansowaniem GDP a możliwością korzystania z nich (problem niewykluczalności dóbr publicznych). Nie ma też gwarancji ciągłości podaży i stabilności GDP. Problem „pasażerów na gapę” ujawnia się na każdym poziomie, gdzie powstają dobra publiczne (transnarodowym, regionalnym, państwowym i lokalnym). Udział w finansowaniu i wytwarzaniu GDP przez państwa i inne podmioty ma charakter dobrowolny – nie istnieje rząd światowy, który ponosiłby koszty lub organizowałby ich wytwarzanie⁷⁵. Efektywność wytwarzania GDP określają trzy czynniki: charakter, rodzaj samego dobra (niektóre można łatwiej dostarczać niż inne), państwa zainteresowane korzystaniem z danego dobra (asymetrie między państwami czynią łatwiejszym dostarczanie globalnych dóbr publicznych), oraz rozwiązania instytucjonalne służące zorganizowaniu dostaw⁷⁶. Do powstania globalnych dóbr publicznych potrzebne jest koordynowanie międzynarodowych mechanizmów regulacyjnych oraz wspólne ponoszenie kosztów. W przypadku takiego dobra, jak bezpieczeństwo, jest to szczególnie odczuwalne, ponieważ na poziomie międzynarodowym o bezpieczeństwie przesądza najsłabsze ogniwo⁷⁷. Państwo inwestujące dużo środków w tę dziedzinę nadal jest podatne na zagrożenia ze względu na powiązania łączące je z innymi państwami poprzez handel, podróże i migracje międzynarodowe. Wiele kolektywnych dóbr związanych z bezpieczeństwem ma charakter takiego naj-

⁷⁵ P. Jacquet, S. Marniesse, *Financing Global Public Goods: Issues and Prospects*, w: *Expert Paper Series Seven: Cross-Cutting Issues*, Stockholm 2006, s. 59–98.

⁷⁶ S. Barrett, *Critical Factors for Providing Transnational Public Goods*, w: *Expert Paper Series Seven: Cross-Cutting Issues*, Stockholm 2006, s. 1–58.

⁷⁷ J. Hirshleifer, *From weakest-link to best-shot: the voluntary provision of public goods*, „Public Choice” 1983, Vol. 41, s. 371–386.

słabszego ognia⁷⁸. Ogólnie zakłada się, że efektywne dostarczanie bezpieczeństwa jako globalnego dobra publicznego zależy od udziału wszystkich (lub większości) państw. W przypadku najsłabszego ognia ilość dostarczanego dobra publicznego nie zmienia się znacząco wraz ze wzrostem ilości członków grupy, czyli sam rozmiar grupy w niewielkim stopniu wpływa na poziom dostaw dobra publicznego (np. bezpieczeństwa). Jednak jeśli grupa beneficjentów staje się nadmiernie zróżnicowana wewnątrz, wówczas pojawia się ryzyko wzrostu deficytu dostaw. Według T. Sandlera oznacza to, że dostarczanie bezpieczeństwa międzynarodowego jest trudniejsze, gdy państwa mają w tej dziedzinie odmienne preferencje, lub gdy ich dochody różnią się na tyle, że państwa o niższych dochodach nie są w stanie sprostać wysokim standardom dostaw dóbr wymaganym przez państwa zamożne i organizacje międzynarodowe⁷⁹, w tym regulacjom (normom, przepisom) w dziedzinie bezpieczeństwa. Państwa te są najsłabszymi ogniwami w łańcuchu dostarczania bezpieczeństwa jako dobra publicznego, więc organizacje (np. OECD, NATO, ONZ) powinny im pomóc spełnić więcej niż minimalne standardy w tej dziedzinie⁸⁰. Tu ponownie ujawniają się trudności związane z organizowaniem kolektywnego działania⁸¹ – każdy rząd oczekuje, że to inni pokryją koszty pomocowe. Nie ma też gwarancji, że beneficjent faktycznie przeznaczy otrzymane środki na podniesienie poziomu bezpieczeństwa. Dlatego wzrost poziomu rozwoju gospodarczego państw, to ważny filar polityki tworzenia bezpieczeństwa jako globalnego dobra publicznego. Bezpieczeństwo można więc postrzegać zarówno jako końcowe (docelowe) i pośrednie GDP – warunek wstępny (w powiązaniu z pokojem) tworzenia dóbr publicznych w innych dziedzinach⁸². Jednym z powodów, dla których dobra publiczne są wytwarzane jest fakt, że pośrednio przyczyniają się one do zaspokajania potrzeby bezpieczeństwa w różnych jego wymiarach (ludzkim, ekonomicznym, ekologicznym i in.).

Transgraniczny i niemilitarny charakter większości nowych zagrożeń sprawia, że aby im skutecznie przeciwdziałać niezbędne jest zastąpienie koncepcji bezpieczeństwa skoncentrowanego na państwie i jego potęgę, koncepcją bezpieczeństwa skupionego na jednostce, jej godności i warunkach życia (ludzki wymiar bezpieczeństwa). W przeciwieństwie do tradycyjnego bezpieczeństwa „zatrzymującego” się na granicach politycznych państwa, bezpieczeństwo humanitarne jest sprawą uniwersalną, wykraczającą poza granice polityczne. Znaczna część zagrożeń humanitarnych jest wspólna dla większości ludzi, choć natężenie ich występowania i doświadczania ich skutków mogą się

⁷⁸ T. Brück, *An Economic analysis of security policies*, „Defence and Peace Economics” 2005, Vol. 16, No. 5, s. 375–389 (377).

⁷⁹ T. Sandler, *Regional public goods. Aid and development*, 2007, <http://www.adbi.org/files/cpp.sandler.regional.public.goods.aid.development.pdf> (19.11.2012).

⁸⁰ M. Brooks, *Weak links in the theory of weakest-link public goods*, http://www.utas.edu.au/econ/Library/discussion_papers/papers_00/2000-06.pdf (13.09.2012).

⁸¹ T. Sandler, *Global Collective Action*, Cambridge 2004, s. 1–16; P. G. Cerny, *Globalization and the Changing Logic of Collective Action*, „International Organization” 1995, Vol. 49, No. 4; M. Brookes, Z. Wahaj, *Global Public Goods. Arguments for Collective Action*, The International Council on Human Rights Policy, Review Meeting Rights and Responsibilities of Human Rights Organisations, June 2001, s. 4–7.

⁸² J. Stremlau, *Peace and Security*, w: *Expert Paper Series Seven: Cross-Cutting Issues*, Stockholm 2006, s. 105–134.

różnić; zapewnianie bezpieczeństwa humanitarnego jako dobra publicznego (np. dzięki zapobieganiu konfliktom), staje się warunkiem wstępnym wytworzenia dóbr publicznych w innych dziedzinach (edukacja, ochrona zdrowia, rozwój). Jak zauważa J. Kleer, globalne dobra publiczne „nie mają charakteru czysto ekonomicznego, ani politycznego; w jakimś zakresie mają charakter społeczny”⁸³.

Prawo do korzystania z dóbr publicznych dostarczanych przez państwo (w tym bezpieczeństwa) wynika z tytułu bycia obywatelem danego państwa i przysługujących praw politycznych; czerpanie korzyści z międzynarodowych dóbr publicznych możliwe jest „za pośrednictwem” i dzięki kooperacji państw, które w celu organizowania i finansowania ich dostaw tworzą określone zasady i normy (reżimy). Natomiast możliwość korzystania z globalnych dóbr publicznych zawdzięczamy współpracy różnych kategorii podmiotów (także niepaństwowych) na wszystkich poziomach. Przykład bezpieczeństwa jako dobra publicznego pokazuje, że dla skutecznego dostarczania dóbr publicznych na każdym poziomie (państwowym, międzynarodowym, transnarodowym⁸⁴) koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem jest istnienie efektywnego państwa, szczególnie jeśli chodzi o zagwarantowanie ludzkiego wymiaru bezpieczeństwa. „Bezpieczeństwo państw jest niezbędne, lecz niewystarczające dla zapewnienia bezpieczeństwa jednostkom”⁸⁵. Upadek niektórych państw uwidacznia ten fakt⁸⁶. Państwo niezdolne realizować swoich podstawowych funkcji, nawet przy braku zewnętrznych zagrożeń, potencjalnie samo staje się zagrożeniem dla bezpieczeństwa⁸⁷. Zapewnienie bezpieczeństwa humanitarnego wymaga wypracowania międzynarodowych norm (kodów) postępowania dla wszystkich podmiotów na każdym poziomie, od lokalnego po globalny, aby zasady dotyczące redystrybucji dóbr stały się normami międzynarodowymi. Jak zauważa Caroline Thomas, brak bezpieczeństwa w wymiarze humanitarnym nie jest „[...] nieuchronnym zdarzeniem, lecz rezultatem istniejących struktur władzy, które określają, kto ma prawo do bezpieczeństwa, a kto nie”⁸⁸. O ile realiści zakładają, że nie trzeba reagować, gdy nie jest zagrożony własny interes narodowy – bezpieczeństwo humanitarne wymaga podjęcia działań ilekroć ludzkie życie jest zagrożone w szerszej skali⁸⁹. Długotrwałe rozwiązania takich problemów, jak nielegalne migracje, handel narkotykami, degradacja środowiska, konflikty zbrojne,

⁸³ J. Kleer, *Globalne dobra publiczne a państwo narodowe*, Prace i Materiały nr 267, Warszawa 2005, s. 18.

⁸⁴ D. G. Arce, M. T. Sandler, *Transnational public goods: strategies and institutions*, „European Journal of Political Economy” 2001, Vol. 17, s. 493–516.

⁸⁵ P. Heinbecker, *Human security, Headlines*, Canadian Institute of International Affairs, 56 (2), Toronto 1999, s. 4.

⁸⁶ H. F. Osler, D. F. Oliver, *Pulpit Diplomacy: A Critical Assessment of the Axworthy doctrine*, „International Journal” 1998, Vol. 54, s. 379–406 (385).

⁸⁷ S. Neil MacFarlane, T. G. Weiss, *The United Nations, Regional Organisations and Human Security: Building Theory in Central America*, „Third World Quarterly” 1994, Vol. 15, No. 2, s. 277–295 (279).

⁸⁸ C. Thomas, *Introduction*, w: *Globalization, Human Security, and the African Experience*, eds. C. Thomas, P. Wilken, Boulder 1999, s. 1–23 (4).

⁸⁹ Paul Heinbecker trafnie zauważył: „Odrobina zapobiegania konfliktom jest więcej warta niż funt humanitarnej interwencji”. P. Heinbecker, *Human Security: The Hard Edge*, „Canadian Military Journal” 2000, Vol. 1, No. 1, s. 11–16.

będą stanowiły pośrednie dobra publiczne niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa, ale aby tak się stało państwa muszą zarówno pozostać silnym fundamentem stosunków międzynarodowych, jak i wspierać aktorów niepaństwowych w wytwarzaniu dóbr publicznych.

* * *

Analiza bezpieczeństwa przez pryzmat teorii dóbr publicznych ujawnia, że niewykluczalność i niekonkurencyjność w konsumpcji (cechy dóbr publicznych) nie są immanentne i na stałe przypisane do bezpieczeństwa. Posiadanie tych cech (lub ich brak) zależy od wielu czynników, które każdorazowo powinny być brane pod uwagę przy próbach oceny bezpieczeństwa jako rodzaju dobra. Wśród nich są takie, jak rodzaj podmiotu, który wytwarza dane dobro (dostarcza bezpieczeństwo), podmiotu który z niego korzysta i który je finansuje (nie muszą one być tożsame) oraz od wybranej strategii (filozofii) zapewniania bezpieczeństwa, która może być inna w przypadku podmiotów publicznych i prywatnych, jednostkowych i zbiorowych, itd. Nie bez znaczenia jest też efektywne finansowanie dóbr – brak lub niedostatek środków na ten cel może skutkować przekształceniem dobra publicznego w dobro klubowe lub prywatne. Postęp technologiczny również przyczynia się do zmian w zakresie dostępności różnych dóbr dla ogółu konsumentów. Wszystko to sprawia, że klasyczne definiowanie bezpieczeństwa jako dobra publicznego przestaje być wystarczające w świetle realiów i nie zawsze znajduje uzasadnienie w codziennej praktyce, na każdym poziomie (jednostkowym, narodowym, międzynarodowym) i w każdym sektorze (dziedzinie). Katalog pytań sformułowanych przez D. Baldwina w odniesieniu do bezpieczeństwa⁹⁰ dowodzi też, że analiza bezpieczeństwa w sensie ekonomicznym (jako rodzaju dobra) wymaga postrzegania go nie jako subiektywnie odczuwanego poczucia pewności (braku zagrożenia), lecz jak konkretny środek bezpieczeństwa, który może być przedmiotem dostaw jako dobro publiczne, prywatne lub klubowe⁹¹.

Tradycyjnie postrzegane bezpieczeństwo państwa (jako brak wojny/konfliktu między państwami i/lub zdolność skutecznej obrony przed agresją zewnętrzną) może być osiągnięte poprzez prewencję, odstraszenie lub skuteczne przygotowanie na przetrwanie zagrożenia i tylko w pierwszym przypadku ma cechy dobra publicznego, zarówno z perspektywy zewnętrznej, jak i wewnętrznej. W stosunkach zewnętrznych nie tyle sam sposób zapewniania bezpieczeństwa, ile rodzaj środków wykorzystanych do tego celu decyduje o charakterze bezpieczeństwa jako rodzaju dobra (publicznego, prywatnego, klubowego, wspólnego), np. odstraszenie (sposób) przez formowanie sojuszy (środek) – z perspektywy wewnętrznej (państwa lub sojuszu) ma charakter dobra publicznego (jest niewykluczalne, nierywalizujące), zaś z perspektywy państw spoza sojuszu posiada cechy dobra klubowego, a nie publicznego (jest nierywalizujące i wykluczalne). Skuteczna obrona przed agresją nie przekłada się bezpośrednio na bez-

⁹⁰ D. A. Baldwin, *The concept of security*, op. cit.

⁹¹ Por. np.: J. Tuchman Mathews, *Redefining security*, „Foreign Affairs” 1989, Vol. 68, No. 2, s. 162–177; R. H. Ullman, *Redefining security*, „International Security” 1983, Vol. 8, No. 1, s. 129–153.

pieczeństwo jednostek wewnątrz państwa, gdzie formalnie jest dobrem publicznym (finansowanym z podatków) – obywatele nie mają jednakowego dostępu do środków zapewniania bezpieczeństwa (np. siły policyjne nie mogą być obecne wszędzie i równocześnie), mieszkańcy obszarów o szczególnym znaczeniu strategicznym dla państwa są lepiej chronieni niż pozostali itd. Wynika to m.in. ze sposobów decydowania o alokacji dóbr. Brak zagrożenia zewnętrzną agresją nie wpływa też znacząco na bezpieczeństwo ludzi żyjących w dysfunkcyjnych państwach ogarniętych wojną domową lub znajdujących się w stanie upadku i rozkładu struktur państwowych.

Zmiana charakteru wielu zagrożeń z państwowych na niepaństwowe, wobec których nie skutkuje odstraszenie, a samo przygotowywanie się na przetrwanie zagrożenia (bez prób przeciwdziałania mu) może być ryzykowne ze względu na nieprzewidywalną skalę potencjalnych zniszczeń, każą przenieść uwagę z bezpieczeństwa skupionego głównie na państwie i jego potędze na bezpieczeństwo i warunki życia jednostek (ludzki wymiar bezpieczeństwa), aby uczynić je prawdziwie globalnym dobrem publicznym dostępnym dla ogółu mieszkańców naszej planety. O ile społeczeństwa (obywatele) są skłonne finansować narodowe dobra publiczne (pod warunkiem istnienia efektywnych struktur państwowych), to w przypadku GDP, służących zaspokajaniu wspólnych potrzeb ludzkości, potrzebne są kolektywne mechanizmy finansowania dostaw takich dóbr oparte na zasadzie zbiorowej odpowiedzialności i wzajemności. W anarchicznym systemie międzynarodowym występuje niedostatek dóbr publicznych, stale też wzrasta zapotrzebowanie na dostarczanie bezpieczeństwa jako globalnego dobra publicznego. W podzielonym świecie rodzi to problem, jak zapewnić ich dostawy zważywszy, że nie istnieje żadna światowa instytucja lub rząd, które byłyby za to odpowiedzialne. Rozwiązaniem są międzynarodowe instytucje pomagające organizować kooperację państw w wytwarzaniu dóbr publicznych. Wiążą się z nimi dwa problemy: kto określa agendę polityczną, a więc i priorytety w dostarczaniu dóbr oraz kto ma gwarantować, że GDP będą w rzeczywistości dostępne dla wszystkich grup ludności? Obie kwestie – priorytetyzacja i dostęp dowodzą, że dobra publiczne nie powinny być postrzegane wyłącznie jako przejaw niedoskonałości rynku, lecz odzwierciedlenie określonego systemu alokacji (dystrybucji) zasobów, który jest główną siłą napędową dostarczania dóbr publicznych, zwłaszcza międzynarodowych. Wg Kyle Grayson przewycięzanie nierówności ekonomicznych na wszystkich poziomach jest składnikiem budowania bezpieczeństwa humanitarnego, więc należy zapobiegać konfliktom na tle redystrybucji dóbr zarówno wewnątrz państw, jak i pomiędzy nimi⁹². Potrzebne są nowe ramy współpracy międzynarodowej, aby przewycięzać ten problem. Teoria dóbr publicznych jest jednym z elementów takich ram.

STRESZCZENIE

Artykuł stanowi próbę zastosowania teorii dóbr publicznych, zapożyczoną z ekonomii, do analizy bezpieczeństwa państwa jako podmiotu stosunków międzynarodowych i jako gwaranta

⁹² K. Grayson, *Human Security in The Global Era*, http://www.yorku.ca/drache/talks/pdf/apd_kylefin.pdf (14.09.2012).

bezpieczeństwa żyjących w nim ludzi. Zmiana charakteru wielu zagrożeń z państwowych na niepaństwowe wpływa na cechy bezpieczeństwa jako dobra i każe też zadać pytanie o relację między bezpieczeństwem obu rodzajów podmiotów (państwa i ludzi/obywateli). Celem jest ustalenie, jakiego rodzaju dobrem (publicznym, prywatnym, klubowym, wspólnym) jest, lub może być, bezpieczeństwo w każdym z tych przypadków i czy zasadny jest pogląd, że bezpieczeństwo jest dobrem publicznym. Klasyczne definiowanie bezpieczeństwa jako dobra publicznego przestaje być wystarczające w świetle realiów i nie zawsze znajduje uzasadnienie w codziennej praktyce, na każdym poziomie (jednostkowym, narodowym, międzynarodowym) i w każdym sektorze (dziedzinie).

NATION-STATE SECURITY AND PUBLIC GOODS THEORY

ABSTRACT

This paper is an attempt to apply public goods theory (developed in theory of economy) to analyze security of nation state as an actor in international relations and as a security guarantor for citizens. Changing character of many security threats from state to non-state in origin influences features of security as a good. It is important to ask about relationship between security of nation state and security of people. The aim is to examine what kind of good (public, private, club or common) is security in both cases. In contemporary realities to perceive security traditional as a public good on every level (individual, national, international) and in every domain is not appropriate or sufficient anymore.