

KAIP TAPTI DANIJA: POLITINIŲ INSTITUCIJŲ RAIDA NUO PIRMYKŠČIŲ ŽMONIŲ IKI XXI AMŽIAUS¹

Lietuvos skaitytojai Francis'į Fukuyamą geriausiai žino dėl 1989 m. jo paskelbtos esė „Istorijos pabaiga“, kurioje teigiama, kad sovietinės sistemos griūtis kartu reiškia ir marksistinės ideologijos kelią į istorijos šiukšlyną, o ši buvo paskutinis rimtas iššūkis liberalios demokratijos ir kapitalizmo ideologiniam triumfui. Aišku, net ir žlugus komunizmui pasaulyje dar liks neliberalių valstybių, tačiau jų diktatoriams bus vis sunkiau pateisinti savo nenorą sukti demokratijos ir kapitalizmo keliu.

Vėlesnėje 2006-aisiais paskelbtoje savo knygoje „Amerika kryžkelėje“ F. Fukuyama ėmė pamažu tolti nuo savo vizijos, kad demokratijai lemta triumfuoti visame Žemės rutulyje. Nemažą knygos dalį jis tada paskyrė George'o Busho administracijos įsitikinimo, kad politinę santvarką galima pakeisti karine invazija, kritikai.

Galiausiai 2014-aisiais užbaigtame du tomus apimančiame veikalė („Politinės tvarkos ištakos“, 2011 m.; „Politinė tvarka ir politinis nuosmukis“, 2014 m.) F. Fukuyama nutarė apibendrinti savo pažiūras apie politinio vystymosi tendencijas visos žmonijos istorijos

¹ Fukuyama Francis, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2012.

Fukuyama Francis, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014.

metu. Šios recenzijos tikslas – pristatyti antrojo tomo idėjas, kurios apžvelgia įvairių valstybių istoriją nuo XIX a. iki šių dienų, tačiau, norint suprasti F. Fukuyamos užmojų, bent trumpam reikia sugrįžti į pirmąjį tomą, kur dėstoma politinių institucijų raida iki industrializacijos epochos.

Politinės tvarkos ištakos

Pagrindinį F. Fukuyamos projekto klausimą būtų galima formuluoti taip: kaip tapti Danija? „Danija“ autoriui yra metafora valstybės, kurioje gebama suderinti liberalią demokratiją, rinkos ekonomiką, politinį stabilumą, tvarų ekonomikos augimą ir aukštą turtingumo lygį. F. Fukuyamos klausimas gali atrodyti banalus, tačiau kartu reikia pasakyti, kad tik nedaugelis valstybių pasaulio istorijoje sugebėjo tapti „danijomis“. Absoliučiai daugumai jų tai nepavykdavo.

Pirmajame tome F. Fukuyama ieško institucinių pagrindų, kurie yra būtini, kad valstybė bent teoriškai galėtų tapti Danija. Jis išskiria tris pagrindinius modernios politinės tvarkos institucinius elementus – valstybę (*state*), teisės viršenybę (*rule of law*) ir atskaitingą valdžią (*accountable government*). Valstybę F. Fukuyama supranta vėberiškąja ir net hobsiškąja prasme – tai centralizuotas biurokratinis aparatas, turintis karinės jėgos monopolį apibrėžtoje teritorijoje. Teisės viršenybė suvokiama kaip depersonalizuotų taisyklių viršenybė prieš konkrečių politinių lyderių valią. Galiausiai valdžios atskaitomybė tapatinama su parlamentarizmu ar kitomis įvairių formų asamblėjomis, galinčiomis pareikalauti valdžios atsiskaityti.

Pirmajame tome F. Fukuyama daugiausia dėmesio skiria pasakojimui, kaip skirtinguose regionuose susikūrusios valstybės patrimoninę politinę tvarką sugebėjo pakeisti modernia vėberiška valstybe. Anot autoriaus, politinis patrimonializmas, grįstas šeimos, klanų, genties ir draugų protegavimu į aukštus politinius postus, pakerta socialinės modernizacijos procesą, nes grasina valstybę suskaidyti ir sugrąžinti į lokalią tribalistinę būseną. Tačiau kartu patrimonializmas

yra natūrali žmogaus prigimties būseną – net evoliucinės biologijos tyrimai rodo, kad mums būdinga proteguoti artimuosius. Todėl, norint įveikti patrimoninės politikos suvokimą, reikia milžiniškų politinių pastangų.

Vakarų Europoje patrimonializmas buvo įveiktas dėl Bažnyčios įvesto kunigų celibato ir draudimo didikams sudaryti santuokas tarp artimų giminaičių. Osmanų imperijoje su patrimonializmu kovota valstybinius postus suteikiant vergams ir eunuchams, Kinijoje – įvedant griežtą egzaminavimo sistemą. Tiesa, ne visur kova buvo sėkminga – daug kur valstybės po trumpo sėkmės laikotarpio vėl repatrimonializuodavosi. Be to, dažnai valstybės turėjo tik vienos ar kelių anksčiau išvardytų institucijų kombinacijas: pavyzdžiui, Kinijoje atsirado bene pirmoji istorijoje efektyviai veikianti valstybė, tačiau iki šiol teisės viršenybės; Indijoje įsišaknijusi teisės viršenybė, bet valstybė silpna. Tik Anglijoje maždaug XVII a. susijungė šie trys komponentai.

Visgi pirmojo tomo pabaigoje F. Fukuyama taip ir nepateikia aiškios teorijos, kodėl vienoms valstybėms pavyko įveikti patrimoninę santvarką ir sujungti efektyviai veikiančios valstybės, teisės viršenybės, valdžios atskaitomybės institucinius komponentus, o kitoms ne. Kita vertus, autorius nenori pritempti vieno ar kito aiškinimo – daug svarbiau atsižvelgti į kontekstą, kuris kaskart gali būti unikalus.

Politinė tvarka ir politinis nuosmukis

Antrasis F. Fukuyamos tomas palieka dviprasmiškesnį įspūdį. Viena vertus, autorius jame bando pratęsti pirmoje dalyje matytą sklandų pasaulio istorijos skirtinguose regionuose dėstymą. Kita vertus, naujausiųjų laikų istorijos šaltinių yra pernelyg daug ir jie nepasiduoda supaprastinimams, kurie yra tinkami mažiau duomenų apie save palikusioms ankstesnėms epochoms. Dėl to antrame tome F. Fukuyama ne tiek analizuoja ištisu civilizacijų istoriją, kiek dėsto tam tikrus teorinius teiginius ir pasirenka atitinkamus, dažnai klasikinius atvejus

jiems iliustruoti. Pavyzdžiui, jis įdomiai aprašo Didžiosios Britanijos, JAV ar Vokietijos modernizaciją, tačiau beveik neapžvelgia modernios Indijos ar Artimųjų Rytų istorijos, kuriai ypač daug dėmesio skirta pirmajame tome.

Pagrindinė antrajame tome keliamą problemą tiesiogiai atliepia ankstesnį F. Fukuyamos darbą „Istorijos pabaiga“. Autorius sako, kad „daniškas“ gyvenimo modelis šiandien nėra toks universalus ir visuotinai pripažįstamas. Rusija žengė autoritarizmo ir „tradicinių vertybių“ gynimo keliu, Kinija geba suderinti autokratinį valdymą su rinkos ekonomika, o musulmoniškose valstybėse, nuvilnijus „Arabų pavasario“ bangai, tik Tunise galima aptikti demokratijos išsilaikymo perspektyvų. Negana to, netgi pačiuose Vakaruose matyti institucinio puvimo, apsunkinančio demokratijos funkcionavimą.

Kodėl neišsipildė „istorijos pabaigos“ pranašystė? Pasak F. Fukuyamos, pirmiausia reikia suprasti, kad „geri dalykai kuria blogus dalykus“, o stiprios valstybės, teisės viršenybės ir politinės atskaitomybės principai ne visada gali būti lengvai suderinami. Ypač sunku juos suderinti tada, kai jų eiliškumo (*sequencing*) evoliucija nėra tinkama. F. Fukuyama teigia, kad tos valstybės, kuriose valdžios atskaitomybės institucijos atsirado anksčiau nei moderni valstybė, turi didesnių problemų, bandydamos tapti „Danija“, nei tos, kurios modernios valstybės formą paveldėjo dar iš absoliutizmo laikų.

Siekdamas pagrįsti šį teiginį, F. Fukuyama detalai lygina Vokietijos ir Graikijos modernizacijos istorijas. Jo teigimu, tai, kad Vokietija šiandien yra Europos Sąjungos ekonominė lyderė, o Graikija – autsaiderė, lėmė, jog XVIII–XIX a. Prūsijoje, kurios pagrindu buvo suvienyta visa šalis, pirmiausia dėl išorinių grėsmių politinis elitas buvo priverstas sukurti stiprią biurokratiją ir tik tada institucijas atvėrė masėms. Graikijoje visų pirma buvo įvesta demokratija, kuri, nesant stiprios valstybės, lėmė patrimoninio režimo susiformavimą. Tad, formuojantis šiuolaikinei biurokratijai, tenykštės politinės jėgos tiesiog užgrobė valstybės tarnybą ir toliau naudojo ją politinio patronažo tikslais. Apskritai, F. Fukuyamos požiūriu, klientelizmo ir

politinės atskaitomybės netgi nereikėtų priešinti – klientelizmą reikėtų suprasti kaip ankstyvos demokratijos formą, grįstą abipusiu ryšiu tarp politiko ir už jį balsuojančiojo.

Visgi, jei svarbiausių politinių institucijų evoliucija valstybėje vyksta netinkama tvarka, dar ne viskas prarasta. Autoriaus požiūriu, valstybės institucijas kurti įmanoma ir įsteigus demokratiją, tačiau tam reikia naujų socialinių veikėjų mobilizacijos ir stiprios politinės lyderystės. Būtent šiuo keliu, pasak F. Fukuyamos, žengė JAV, kurių tradicija pradėjus kurtis XVIII a. ypač pabrėžė teisės viršenybės ir valdžios atskaitomybės principus, tačiau kreipė nedaug dėmesio į efektyvių valstybės institucijų kūrimą. Dėl tokio netinkamo politinių institucijų kūrimo eiliškumo XIX a. JAV įsivyravo oligarchinė ekonominė ir patrimoninė politinių postų grobimo sistema. Ji buvo įveikta tik dėl ekonominio augimo, naujai atsiradusios vidurinės klasės iškilimo ir prezidento Theodore'o Roosevelto lyderystės prastumiant antitrestinės politikos įstatymus.

Galiausiai F. Fukuyama apibendrina – tėra tik du patikimi istoriniai keliai, kaip valstybei išbristi iš patrimoninio valdymo modelio. Pirmasis kelias – tai karinė konkurencija ir grėsmė iš išorės, priverčianti politinį elitą vykdyti valstybei išlikti būtinas reformas. Jos dažniausiai susijusios su efektyvesnės mokesčių sistemos kūrimu, kuri yra reikalinga norint išlaikyti ir organizuoti dideles modernias kariuomenes. Šiuo keliu žengė Prūsija ir Japonija. Kitas kelias – tai taikios reformos, grįstos naujų socialinių grupių, kurios suinteresuotos efektyvia ir nekorumpuota valdžia, spaudimu. Šių socialinių grupių susidarymo priežastimi F. Fukuyama laiko socioekonominės modernizacijos procesą, kuris reiškia industrializaciją, urbanizaciją, kompleksiškesnį darbo pasidalijimą, svarbesnį išsilavinimo vaidmenį. Šie veiksniai sukuria visuomenės grupes, kurios nėra suinteresuotos agrarinės visuomenės elito privilegijomis ir yra linkusios palaikyti efektyvios valstybės kūrimo reformas. Klasikiniai tokio reformų kelio pavyzdžiai – Didžioji Britanija ir JAV.

Kitas F. Fukuyamos knygos etapas skirtas besivystančio pasaulio šalių politinės transformacijos problemoms aptarti. Autorius išskiria tris modernizacijos kelius – Rytų Azijos, subsacharinės Afrikos ir Lotynų Amerikos, iš kurių tik Rytų Azijos kelią galima laikyti maždaug vykusiai pasirinktu. F. Fukuyamos teigimu, Lotynų Amerikoje ir subsacharinėje Afrikoje modernizacija nebuvo sėkminga dėl nepavykusių bandymų sukurti efektyvų valstybės aparatą. Iš esmės čia autorius atkartoja Samuelio Huntingtono tezę, kuria teigiama, kad, norėdama suvaldyti socialinius procesus, valstybė visų pirma turi būti efektyviai veikianti. Prisimenant garsiąją S. Huntingtono tezę, norint apriboti valdžią, visų pirma ją reikia turėti.

Lotynų Amerikoje nebuvo nė vieno anksčiau minėtų veiksmių, kurie galėjo lemti valstybės transformaciją iš patrimoninės į modernią: karinė konkurencija tarp valstybių buvo menka, industrializacija vyko labai lėtai, o nacionalinių tapatybių formavimasis buvo silpnas. Dar blogesnė padėtis buvo subsacharinėje Afrikoje, kur, F. Fukuyamos teigimu, pagrindinis kolonijinės valdžios palikimas buvo ne tiek išnaudojančios politinės institucijos, kiek tai, kad politinių institucijų beveik nebuvo, todėl naujieji politiniai elitai tuos menkus institucinius likučius, kurie dar egzistavo, iškart ėmė naudoti savo genties ar tautos poreikiams tenkinti. Rytų Azijoje – Kinijoje, Korėjoje, Vietname, Japonijoje – aiškios valstybinės struktūros ir nacionalinės tapatybės egzistavo tūkstantmečius, tad šioms valstybėms buvo kur kas lengviau vykdyti modernizacijos reformas nei kolegoms iš Lotynų Amerikos ar Afrikos. Galiausiai modernizuotis Azijos valstybes vertė ir nuolatinė karinė grėsmė arba išorinis spaudimas.

Kita vertus, Rytų Azijos valstybių modernizacija gerokai skyrėsi nuo tų procesų, kurie vyko Europoje ar JAV. Vakaruose efektyviai veikianti valstybė kūrėsi ant teisės viršenybės institucinių pamatų, kuriuos paklojo Bažnyčios ir valstybės konfliktas viduramžiais. Rytų Azijoje didelės įtampos tarp religinės ir politinės valdžios niekada nebuvo, todėl ir teisės viršenybės principas nebuvo aktualus. Dėl to Vakaruose valdžios sprendimai vertinami pagal tai, kiek jie atitinka

transcendentinius principus (viduramžiais) arba konstituciją bei įstatymus (šiandien). Rytų Azijoje pagrindinis įstatymų šaltinis – imperatoriaus, prezidento arba partijos generalinio sekretoriaus valia.

F. Fukuyama apibendrina, kad pagrindinis tokios azijietiškos institucinės evoliucijos trūkumas yra susijęs su „blogojo imperatoriaus“ problema. Ji reiškia, kad, kol valstybei vadovaus gabus valdovas, jis sugebės išnaudoti ypač efektyvų valstybės aparatą pozityvioms reformoms, tačiau kai valdžia atiteks netinkamam valdovui, šalies gali laukti griūtis. Tai, anot F. Fukuyamos, ir iliustruoja nuolatinė Kinijos pakilimų ir nuosmukių istorija.

Galiausiai, aptaręs išsivysčiusio ir besivystančio pasaulio modernizacijos kelius, F. Fukuyama aprašo šių laikų demokratijų problemas. Tai – daugiausia dėmesio pasaulio žiniasklaidoje susilaukusi jo knygos dalis, skirta aptarti patrimoninės santvarkos sugrįžimą šių dienų JAV. Pasak autoriaus, istoriniai procesai nevyksta pažangos kryptimi, todėl, peržengusios patrimoninės valstybės būklę, net ir Vakarų demokratijos gali į ją sugrįžti. Šį procesą F. Fukuyama vadina politiniu nuosmukiu (angl. *political decay*). Būtent tai, jo manymu, šiandien vyksta JAV.

Politinio nuosmukio priežastimi JAV F. Fukuyama laiko pernelyg išsikerojusią vetokratijos sistemą, kuri dėl gausybės sprendimų priėmimo bei įgyvendinimo blokavimo taškų neleidžia valstybei imtis reikalingų reformų. Sakant kitaip, amerikiečių problema yra ta, kad teisės viršenybės ir politinės atskaitomybės institucijos, kaip jau buvo XIX a., vėl pradeda įgauti neproporcingai didelį poveikį efektyvios vykdomosios valdžios sąskaita.

Vetokratija JAV pasireiškia trimis aspektais. Pirmasis jų susijęs su neproporcinga politikos juridizacija ir pernelyg dideliu teismų vaidmeniu vietos valdžios, valstijos ir federaliniame politiniuose procesuose. F. Fukuyama priešina Vakarų Europos ir Amerikos įstatymų leidybos procesą – Europos šalyse įstatymai įprastai sugalvojami ministerijose, tada gausiai aptariami parlamente ir tik tada priimami. JAV įprasta, kad dėl konkrečių teisės aktų sprendžia eiliniai, daž-

nai neskaidriai visam gyvenimui paskirti teisėjai. Teismų galimybė sustabdyti įstatymų leidžiamosios valdžios sprendimus apsunkina sprendimų priėmimą dar ir dėl to, kad, pralaimėję kovą parlamente, politikai ją gali tęsti teismuose. Ten ji gali užtrukti daug metų, o reikalingi sprendimai buksuoja.

Antrasis vetokratijos elementas susijęs su interesų grupių ir lobizmo iškilimu. Pastarųjų poveikis dvejopas. Pirmiausia jos palengvina specifinių verslo sektorių priėmimą prie politikų ir jiems reikalingų sprendimų priėmimą, kuris nebūtinai atsižvelgia į platesnius JAV interesus. Antra, interesų grupių įtaka JAV politikams atitolina juos nuo eilinių amerikiečių ir kelia įspūdį, kad Vašingtone įsikūrusi „nomenklatura“ aptarnauja įtakingų verslo grupių, bet ne vidurinės klasės interesus, o tai skatina populistinių lyderių, skelbiančių apie Amerikos sugrąžinimą žmonėms, iškilimą. F. Fukuyama kartu aprašo ir lobizmo sektoriaus transformaciją – šiandien poveikis JAV kongresmenams daromas ne siūlant jiems kyšius, bet daug subtiliau – teikiant menkas, tačiau svarbias paslaugas nelaimės metu, kviečiant į konferencijas, stengiantis paveikti politikus intelektualiai.

Galiausiai F. Fukuyama atkreipia dėmesį į padidėjusią ideologinę poliarizaciją JAV Kongrese. Šiandien amerikiečių politikams daug sunkiau nei anksčiau surasti politinius taškus, dėl kurių būtų galima susitarti. Visa tai apsunkina greitą valstybei reikalingų sprendimų priėmimą. Tiesa, knygos pabaigoje F. Fukuyama bando išlikti optimistiškas. Nors JAV politinė sistema degraduoja, to negalima pasakyti apie privatų sektorių, kuris generuoja gausiausią inovacijų skaičių ir užtikrina pirmaujančią amerikiečių padėtį pasaulyje.

F. Fukuyamos dvitomis veikalas primena Samuelio Huntingtono darbus. Beje, to neslepia ir pats autorius, keliuose skyriuose reiškiantis simpatijas savo mokytojui. Kitaip nei „Istorijos pabaigoje“, naujose knygoje F. Fukuyamos požiūris į pasaulio istorijos raidą daug pesimistiškesnis, nes patrimoninės politinės tvarkos problema negali būti iki galo išspręsta tol, kol nepasikeis žmogaus prigimtis. Tad viskas, ko galime tikėtis, – tai laikini laisvės žybsniai tūkstantmetėje

pasaulio istorijoje. Kita vertus, F. Fukuyama nėra deterministas – jis nekuria „visko teorijų“, neigiančių žmonių laisvę pasirinkti vienus ar kitus politinius sprendimus. Iš to kylanti išvada paprasta, bet kartu ir sudėtinga – dėl mums svarbios politinės realybės reikia nenuilstamai dirbti.

ROMUALDAS BAKUTIS