

IWONA JAKIMOWICZ-PISARSKA
Gdynia

FUNKCJE I DYSFUNKCJE CZYLI REDEFINICJE ZADAŃ WSPÓŁCZESNEGO PAŃSTWA W EUROPIE

Współczesny dyskurs naukowy i publiczny co jakiś czas zwraca uwagę na słabości lub konieczność redefinicji zadań państwa w dobie globalizacji. Spora część głosów dotyczy pytań o sens istnienia państwa w dotychczasowym kształcie oraz jego kryzysu wobec wyzwań zarówno na polu międzynarodowym, jak i wewnętrznym. Nie wdając się z dyskusją o samym kryzysie lub jego istocie, warto zastanowić się nad zadaniami, jakie winno realizować współczesne państwo oraz możliwościami i narzędziami, jakimi dysponuje ono w czasie wypełniania przypisanych mu działań. Wydaje się bowiem zasadne uznanie, że nie tyle samo państwo znalazło się w kryzysie, ale raczej zmieniający się świat powoduje, że dotychczasowe pole działań państwa i jego instytucji przekształca się w istotny sposób, powodując dysonans pomiędzy przypisywanymi mu zadaniami a możliwościami ich skutecznej realizacji. Zatem nie tyle należy mówić o kryzysie państwa jako takiego, ale o konieczności redefinicji jego zadań, tak aby można było je skutecznie realizować w warunkach globalizacji.

Prezentowany artykuł nie ma na celu wyczerpania dyskusji o znaczeniu funkcji państwa narodowego we współczesnym świecie. Jego zadaniem jest raczej zaakcentowanie kilku – zdaniem autorki – podstawowych kwestii w obrębie poruszanego tematu i systematyzacja pojęć istotnych podczas teoretycznych badań nad państwem narodowym w dzisiejszej Europie. Stanowić ma zatem przyczynek do dalszej debaty nad funkcjonowaniem państw europejskich oraz ich zadaniami w zglobalizowanej przestrzeni politycznej, ekonomicznej i społecznej.

Zaczynając od doprecyzowania pojęcia państwa, wskazane jest zwrócenie uwagi, iż konstrukt uformowany w XIX w. i opisany w teorii na początku poprzedniego stulecia winien zostać po raz kolejny przedefiniowany. W ciągu ostatnich kilkunastu lat świat, w tym Europa, zmienił się w diametralny sposób. Nie tylko jakość życia mieszkańców Starego Kontynentu, ale również ich oczekiwania wobec instytucji państwa uzależnione zostały od nowych, dotychczas nieistniejących na taką skalę, wyzwań. Państwo jako forma organizacji politycznej znajduje się dziś, w związku z tymi oczekiwaniami, ale także w efekcie globalizacji, w procesie fundamentalnej jakościowej transformacji. Jest ona konieczna, jeśli państwo chce nadal zachować przypisane sobie narzędzia skutecznego kształtowania procesów społeczno-ekonomicznych i oddziaływania na coraz bardziej złożoną rzeczywistość. W literaturze podkreśla się,

iż zdolność państwa m.in. do określania norm, alokowania dóbr oraz wymuszania praw własności wciąż czyni z niego wyjątkową instytucję o unikatowych kompetencjach w kształtowaniu rynku¹. Zmieniło się bowiem podejście do roli i zadań państwa w świecie. Tym bardziej widoczne jest ono w Europie, gdzie od połowy XX w. wiele społeczeństw świadomie kształtowało swoje działania opierając się na rozbudowanych prawach człowieka, dbałości o społeczny standard ekonomiczny, zapewnieniu dostępu do minimalnej opieki zdrowotnej oraz systematycznym wzroście poziomu edukacji. W procesie dostosowywania się do nowych warunków historyczny aspekt funkcjonowania państwowości i tradycyjny sposób jego pojmowania odgrywają coraz mniejszą rolę. Widać zatem potrzebę ewaluacji priorytetów w każdym z państw z uwzględnieniem nowych uwarunkowań otoczenia międzynarodowego². Przekształcające się społeczeństwa coraz wyraźniej formułowały swoje oczekiwania wobec państwa jako instytucji oraz rządzących nim elit. Współcześnie sprawowanie władzy nie polega jedynie na podejmowaniu bezpośrednich działań przez państwo. Coraz częściej przybiera ono postać projektowania struktury bodźców i stymulowania aktorów społecznych do samodzielnego lub kolektywnego działania pożądanego z punktu widzenia państwa. W tym ujęciu sprawowanie władzy polega na tworzeniu systemowych i instytucjonalnych ram aktywności poszczególnych podmiotów. Rządzenie nie oznacza już skoncentrowania władzy w jednym ośrodku, lecz budowanie relacji, zarówno wertykalnych, jak i horyzontalnych, między różnymi podmiotami władzy w państwie³.

Zatem współczesne państwo europejskie nie jest jedynie graczem o z góry sztywno ustalonych funkcjach, ale elementem systemu światowego, który zapewnić ma zamieszkującemu je społeczeństwu możliwość szeroko pojmowanego rozwoju oraz stwarzać bezpieczne warunki do działania rozmaitych podmiotów tego systemu. Nie jest już możliwy jeden europejski model państwa, np. państwa narodowego, gdyż musi on – będąc możliwie elastyczny – reagować na wyzwania rzeczywistości. Otto von der Gablentz zwrócił w 1999 r. uwagę na fakt, iż absolutny monopol władzy państwa narodowego został zdyskredytowany. Podkreślił także, że tradycyjne państwo narodowe okazało się zbyt małe dla dużych problemów i zbyt niebezpieczne dla wspólnej przyszłości⁴. Każde społeczeństwo w Europie zmuszone jest do kształtowania i wywierania nacisku na państwo oraz jego instytucje, tak aby w oparciu o lokalne możliwości polityczne, historyczne, ekonomiczne czy kulturowe zdolne były do zabezpieczenia interesów obywateli.

¹ L. Weiss, *The State in the Economy: Neoliberal or Neoactivist?*, w: *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, red. M. Glenn, J. L. Campbell, C. Crouch, O.K. Pedersen, R. Whitley, Oxford 2010.

² Ch. Pierson, *The modern state*, London 2004, 42-43.

³ K. Jasiński, *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 230.

⁴ O. von der Gablentz, *Integracja europejska – polityczne reformy na rzecz pokoju*, w: *Europa fundamenty jedności*, (red.) A. Dylus, Warszawa 1999, s. 65.

PAŃSTWO NARODOWE W RZECZYWISTOŚCI XXI WIEKU

Pojęcie państwa narodowego jest historycznie i politycznie związane z europejskim konstruktem rzeczywistości oraz bazuje na gruncie myśli filozoficznej Starego Kontynentu⁵. Wbrew pierwszemu skojarzeniu, nie powinno być ono współcześnie mylone z etnicznym rozumieniem przymiotnika *narodowe*, którego to chętnie nadużywają zwolennicy skrajnych poglądów prawicowych, podkreślając kontekst jednolitej przynależności jego obywateli⁶.

Dążenia do utworzenia nowoczesnej i odpowiadającej rzeczywistości wyzwaniom formy państwa pojawiały się w Europie na długo przed ukształtowaniem się dzisiejszych pojęć związanych z państwem i jego instytucjami. Niemniej za przełom powszechnie uznawany jest traktat westfalski (1648) i jego postanowienia⁷. Ówczesne wydarzenia polityczne oraz konieczne do sprawnego zarządzania państwem zmiany wymuszone zostały, w znacznym uproszczeniu, przez dwa główne czynniki. Pierwszym była wielkość terytorium państw w Europie oraz zmiana funkcji, jakie musiały w związku z tym zostać przypisane ich instytucjom, aby zapewnić rządzącym realne panowanie nad danym terytorium. Kolejnym zaś – nowy porządek międzynarodowy oparty na zasadzie suwerenności władzy nad danym obszarem i jego mieszkańcami, akceptowanej przez inne państwa⁸.

⁵ Pomimo istnienia w historii państw narodowych, jak np. Chiny czy Persja, koncepcja państwa narodowego w jego współczesnym, choć sięgającym XIX w. kształcie ma źródła głównie w tradycji europejskiej. W przeciwieństwie do dotychczasowej wieloetniczności i wieloreligijności państw, wiek XX stał się czasem dążeń do homogenizacji obywateli państw w Europie i ukształtowania w nich poczucia jedności narodowej odrzucającej koncepcję wielonarodowych korzeni i zachowania spuścizny wielokulturowości, jak miało to miejsce np. w USA. Nikt z obserwatorów europejskiej sceny politycznej nie ma wątpliwości, że model państwa narodowego, po raz pierwszy określony w traktacie westfalskim w 1648 r., oparty na zasadach terytorializmu i autonomii odchodzi do przeszłości. Temat ten został przedstawiony przez rozmaitych badaczy reprezentujących różne dyscypliny nauk społecznych, prawnych, a także humanistycznych. Państwo narodowe XIX i XXI w. to dwa odrębne koncepty oraz, realizowane w oparciu o nie, projekty polityczne. Nadal jednak myślenie o państwie w kategoriach narodowych obarczone jest ową historyczną tradycją postrzegania go jako formy organizacji o możliwie najbardziej homogenicznej strukturze mieszkańców. Por. B. Anderson, *Imagined communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londyn 2006; *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, (red.) M. Sułek, J. Symonides, Warszawa 2009; J. Gasset, *Rozmyślenia o Europie*, Warszawa 2006; J. Chlebowczyk, *O prawie narodów do bytu małych i młodych narodów. Kwestia narodowa i procesy narodotwórcze we wschodniej Europie Środkowej w dobie kapitalizmu (od schyłku XVIII do początku XX w.)*, Warszawa 1983; E. Gellner, *Narody i nacjonalizm*, Warszawa 1991; E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki. Globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Kraków 2004, a także I. Jakimowicz-Ostrowska, *Radykalizm polityczny jako reakcja na własne państwo. Europa Środkowa i Wschodnia w XXI wieku*, „Przegląd Zachodni” nr 4/2011; *Religia a tożsamość narodowa we współczesnej Europie*, „Przegląd Religioznawczy” nr 4/234, 2009, s. 197-210; *Znaczenie państwa narodowego w ponowoczesnej rzeczywistości europejskiej*, „Zeszyty Naukowe AMW” nr 3/2010, s. 191-208.

⁶ E. Hobsbawm, *Narody i nacjonalizm po 1780 roku. Program, mit, rzeczywistość*, Warszawa 2010.

⁷ M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1995, s. 280-287 oraz s. 303-323.

⁸ A. Giddens, *Europa. Burzliwy i potężny kontynent*, Warszawa 2014, s. 221.

Ta ostatnia zasada pozwalała państwu na rozwinięcie funkcji obronnej, w tym również ochrony rodzimej ludności poza własnymi granicami. Stała się także podstawą do przejścia z defensywy względem własnego terytorium do ofensywy skutkującej dążeniem do kontrolowania i dominacji nowo zajmowanych obszarów. Czas kolonizacji świata przez państwa europejskie był cezurą, która wzmocniła gospodarcze funkcje państwa oraz jego monopol na działania fiskalne oraz redystrybucyjne.

Jak zauważa W. Lubaszyc⁹, czynnikami determinującymi nowe, jak na XVII w., spojrzenie na państwo w Europie były: centralizacja władzy na danym terytorium, ukształtowanie się społeczności, która mogła zostać określona jako naród, a także budowanie identyfikacji obywateli z państwem. Tak rozumiane państwo narodowe posiadało kilka funkcji, także dzisiaj uznawanych za jego dystynktywne cechy. To bowiem władza centralna, jako instytucja państwa, miała monopol na użycie przymusu i kontroli wewnątrz swego terytorium. Ponadto jej zadaniem było budowanie świadomości i poczucia wspólnoty wśród zamieszkującej obszar państwa ludności.

Warto jednak zauważyć, że zmieniające swój charakter państwa europejskie ograniczyły się jedynie do terenów Starego Kontynentu. Już zamorskie kolonie traktowane były jako własność przypisana europejskiej społeczności i służąca jej rozwojowi, jak i bogaceniu się jej obywateli. Można zatem zaryzykować twierdzenie, że od narodzin państwa narodowego było ono tożsame z państwem europejskim, a stosowane w nim rozwiązania prawne i ekonomiczne, a z czasem socjalne (np. Niemcy Bismarcka) nie były uniwersalnie stosowane wobec dominiów poza Starym Kontynentem¹⁰.

Podobnie ewolucję nowoczesnego państwa w Europie przyniosła zmiana przełomu XIX i XX w. i konieczność dostosowania metod i form rządzenia do przeobrażeń, jakie zachodziły na kontynencie¹¹. Rozpad dotychczasowych monarchii i pojawienie się mniejszych oraz republikańskich systemów w obrębie nowych państw kształtowało relacje w Europie i na świecie. Wraz z rozwojem przemysłu tworzyła się ideologia legitymizująca władzę oraz będąca podstawą uprawnień przyznawanych instytucjom. Wychodząc naprzeciw coraz to nowym rozwiązaniom w codziennym życiu obywateli, konieczne stało określenie funkcji, jakie państwo winno wypełniać względem suwerena. Miało ono nie tylko być strażnikiem pokoju, ale także stało się uczestnikiem działań na polu ekonomii i polityki społecznej oraz socjalnej. Dotychczasowe metody musiały zostać ponownie zdefiniowane i dopasowane do szybko zmieniających się realiów okresu przełomu wieków. Nieznany dotychczas wzrost demograficzny, spowodowany polepszającymi się warunkami życia w Europie oraz rozwój nauki, a także nowych gałęzi przemysłu wykształciły nowe grupy społeczne (m.in. robotników oraz współcześnie rozumianą inteligencję) i zmieniły oczekiwania obywateli względem sprawujących władzę instytucji państwa. Funkcje państwa europejskiego musiały być koherentne z oczekiwaniami jego mieszkańców. Stąd działania w sferze prawa, ekonomii i życia społecznego, które nie były znane państwom przed końcem XIX w.

⁹ W. Lubaszyc, *Ewolucja państwa jako politycznej instytucji społecznej*, Warszawa 2010, s. 128-130.

¹⁰ N. Davies, *Europa*, Kraków 1999, s. 619-806.

¹¹ J. Pajewski, *Historia powszechna 1871-1918*, Warszawa 1996.

Wprowadzenie obowiązkowych ubezpieczeń społecznych w Niemczech Bismarcka było jednym z przejawów funkcji opiekuńczej państwa, a zezwolenie na działanie związków zawodowych w Wielkiej Brytanii pokazało nowe relacje obywateli z władzą, nawet jeśli formalnie nadal sprawowaną przez tak samo nazywane instytucje¹².

Zatem historyczna zmiana struktury państwa na terenie Europy w poprzednich wiekach była efektem ewolucji politycznej, ekonomicznej i społecznej, a funkcje przypisane jego instytucjom stanowiły emanację wyzwań, z jakimi mierzyć się musiała ówczesna władza. Tradycyjnie pojmowane funkcje państwa to wypadkowa działań na dwóch podstawowych obszarach: ekonomicznym i kulturowym. Polityka kreuje cele, które mogą być zrealizowane przez system gospodarczy albo kulturę polityczną tworzącą i legitymizującą instytucje oraz system polityczny¹³.

Podobnie jest i współcześnie, kiedy zmiany wynikające z przekształcającej się nieustannie rzeczywistości zmuszają państwo do redefinicji swoich zadań, a tym samym odpowiedzi na pytanie o jego funkcje. Po raz kolejny w historii czynniki zewnętrzne, takie jak uwarunkowania gospodarcze, nowe technologie czy zmiana świadomości społecznej, stają się przyczynkiem do dyskusji o zadaniach państwa i możliwości ich realizacji wykorzystując dotychczasowe instytucje i rozwiązania prawne. Działania wewnątrzpaństwowe tylko pozornie ograniczone są obrębem granic. Coraz częściej ich powiązanie z korzyściami lub ich brakiem poza obszarem własnego państwa jest widoczne dla obywateli. Nie ma już zatem jednoznacznego podziału na funkcje zewnętrzne i wewnętrzne państwa. Należałoby raczej mówić o efektywności i ich skutkach dla całości działania państwa, jego instytucji oraz społeczeństwa. Konieczność ewaluacji współczesnych funkcji państwa narodowego w Europie wymusza również przynależność części z nich do Unii Europejskiej, której działania dotychczas zarezerwowane były wyłącznie dla instytucji państwa. Tym samym część dotychczas realizowanych funkcji przestaje mieć realną siłę sprawczą albo wręcz staje się dysfunkcją w nowej rzeczywistości.

Istotna uwaga na temat tożsamesego pojmowania państwa narodowego jako państwa europejskiego związana jest ze strukturą demograficzną. Jest to szczególnie ważne w kontekście dyskusji o imigrantach spoza Starego Kontynentu, którzy decydują się na stałe osiedlić w Europie. Wskazuje się, że w efekcie niektóre państwa na terenie Europy zaliczane są do tzw. państw wielonarodowych. Niemniej i w ich przypadku dążenie władzy do stworzenia jednolitego „narodu” z zamieszkujących w jego granicach różnorodnych społeczności oraz przywiązanie ich do wspólnych wartości i ideałów jest potwierdzeniem realizacji zasad szeroko rozumianego państwa narodowego¹⁴. Tylko bowiem państwo, które zdoła wykreować wspólnotę popierających jego władzę obywateli, którzy czują się członkami jednej społeczności i wyznają podobne zasady, jest gwarantem siły i skuteczności wewnętrznej i międzynarodowej. Jednymi z ważniejszych współcześnie funkcji państwa są jego role: edukacyjna i integracyjna. Za pomocą obu tych funkcji władza, poprzez swoje instytucje, m.in. system edukacji,

¹² H. Zins, *Historia Anglii*, Wrocław 2001, s. 286-297.

¹³ Z. Blok, *O polityczności, polityce i politologii*, Poznań 2009, s. 87-119.

¹⁴ I. Wallerstein, *Analiza systemów – światów. Wprowadzenie*, Warszawa 2007, s. 82.

politykę historyczną czy kulturalną, współtworzy społeczeństwo, a tym samym oddziałuje na jego preferencje, poglądy i postawy. Efektem i celem tych, często długofalowych, działań jest zdobycie poparcia dla władzy państwowej. Wówczas, powołując się na „naród” jako suwerena, legitymizuje ona słuszność i akceptację swoich decyzji. Nie ma znaczenia zatem etniczna substancja składu takiego narodu. Ważne jest, aby jego członkowie, niezależnie od pochodzenia, wyznawanej religii, czy używanego na co dzień języka lub kulturowej identyfikacji, czuli się lojalnymi członkami wspólnoty obywateli danego państwa. W wielu państwach europejskich nie dąży się do asymilacji lub integracji kulturowej tak konsekwentnie i zdecydowanie, jak do przyjęcia zasad i obowiązków wymaganych przez prawo przez jego mieszkańców ubiegających się o przyznanie obywatelstwa. W wielu europejskich społeczeństwach karane jest np. niepłacenie podatków, podczas gdy brak umiejętności posługiwania się oficjalnym językiem tego państwa postrzegane jest jedynie za trudność, jaką należy pokonać w codziennym życiu i nie podlega żadnym sankcjom.

W takim ujęciu pojęcia państwa narodowego i państwa europejskiego jako współczesnego konceptu działania nabierają cech tożsamy i mogą być stosowane zamiennie na oznaczenie tego samego systemu władzy działającej na określonym terytorium i posiadającej określone prerogatywy: monopol na użycie siły, możliwość tworzenia i egzekwowania prawa czy też reprezentowania interesów obywateli na arenie międzynarodowej.

FUNKCJE I DYSFUNKCJE – KWESTIE DEFINICYJNE

Traktowanie państwa jako zorganizowanej formy życia danej społeczności oznacza, że postrzega się je m.in. poprzez działania, które mają zapewnić jego obywatelom możliwość określenia, a następnie zrealizowania zadań pozwalających na dalszy rozwój i przetrwanie. Państwo staje się wówczas ośrodkiem, którego władza za pomocą instytucji realizuje sprecyzowane funkcje oraz zostaje rozliczona na podstawie skuteczności działania.

Współcześnie zglobalizowana rzeczywistość międzynarodowa wymusza takie funkcjonowanie instytucji oraz określenie porządku prawnego, które pozwoli państwu na w miarę elastyczne i szybkie reagowanie na pojawiające się wyzwania w coraz to nowych warunkach. Działania wewnątrzpaństwowe coraz częściej i wyraźniej rzutują na decyzje władzy podejmowane względem uwarunkowań i faktów zewnętrznych, równoległe zachodzi także proces odwrotny. Określenie zatem obszarów działania oraz związanych z nimi funkcji przypisanych konkretnym instytucjom jest warunkiem *sine qua non* sprawnego realizowania zadań stawianych przed współczesnym państwem. Nie przestaje ono tracić swoich wpływów i znaczenia na arenie międzynarodowej, ale wręcz sprawne posługiwanie się przypisanymi funkcjami czyni je elementem tej przestrzeni, którą poza państwami zagospodarowały także organizacje międzynarodowe czy transnarodowe przedsiębiorstwa¹⁵.

¹⁵ R. J. Holton, *Globalization and the Nation State*, London 2011, s. 97-123.

Postrzeganie państwa przez pryzmat jego funkcji nie jest nowym pomysłem w politologii czy socjologii, a także innych dziedzinach nauk społecznych. Taką perspektywę badawczą proponowali np. G. Almond, K. Marks czy G. Jellinek¹⁶. Definiując funkcje państwa, postrzega się je jako zewnętrzny przejaw działania organów i instytucji oraz wzajemnych relacji między nimi, które tworzą narzędzia do realizacji zadań postawionych przez suwerena. Innymi słowy – są to kierunki działania państwa w procesie rządzenia społeczeństwem niezbędne do rozwoju i zaspokajania potrzeb obywateli¹⁷. Tak też należy rozumieć pojęcie funkcji w prezentowanym tekście.

Do najczęściej wymienianych funkcji państwa zaliczyć należy:

- funkcje polityczne, m.in. funkcje ustrojodawcze, prawodawcze;
- funkcje ekonomiczne, m.in. ochrona własności prywatnej, ustalanie polityki fiskalnej, stymulacja rynku wewnętrznego, zarządzanie makroekonomiczne czy regulacje finansowe;
- funkcje społeczne, m.in. redystrybucja świadczeń socjalnych, polityka edukacyjna, ochrona środowiska czy regulacje dotyczące obowiązkowych ubezpieczeń¹⁸.

Ich znaczenie i sposób realizacji warunkuje siła, jaką dysponuje dane państwo – jego potencjał oraz możliwości działania w przestrzeni wewnętrznej, jak i w środowisku międzynarodowym. W zależności od zakresu aktywności państwa oraz jego zdolności do realizowania polityki niezależnej od innych podmiotów, funkcje można podzielić na minimalne, czyli takie, które muszą być realizowane i są niezbędne dla zapewnienia podstawowych potrzeb i interesów władzy oraz obywateli, a także funkcje ponadstandardowe, które wiążą się ze zdolnością państwa i jego instytucji do planowania długookresowego swoich zadań oraz kosztów ich realizacji w bliższej lub dalszej przyszłości. Zatem funkcje minimalne związane są z realizacją zadań na obszarach uznawanych m.in. przez prawo wewnętrzne i międzynarodowe za kluczowe dla zachowania *status quo* państw europejskich. Tworzą one katalog funkcji podstawowych realizowanych przez władze i instytucje państwa. Kategorię funkcji ponadstandardowych tworzą te, które nie muszą być uznawane za niezbędne dla trwałości państwa, ale wpływają na jego potencjał, dają możliwości rozwoju w przyszłości oraz wzmacniają rangę w przestrzeni międzynarodowej. Do tej pierwszej kategorii zaliczyć należy m.in. zapewnienie podstawowych praw i wolności swoich obywateli, ich ochronę prawną i militarną czy przeciwdziałanie ubożeniu społeczeństwa. Ta kategoria funkcji sprowadza się w rzeczywistości do zapewnienia porządku publicznego oraz obrony przed potencjalnym atakiem zewnętrznym. Do kategorii funkcji ponadstandardowych, zależnych od rodzaju i zasobności państwa, a także sprawności jego instytucji, zaliczyć można m.in. ochronę rynku lub wybranych gałęzi produkcji,

¹⁶ Patrz: G. Almond, *The return to the state*, w: „American Political Science Review” 82/1988, t. 3, s. 853-901; K. Marks, F. Engels, *Pochodzenie rodziny, własności prywatnej i państwa. Dzieła*, Warszawa 1969, t. 21; G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1924 oraz J. Kostrubiec, *Nauka o państwie w myśli Georga Jellinka*, Lublin 2015.

¹⁷ W. Lubaszyc, *Ewolucja państwa jako politycznej instytucji społecznej*, Warszawa 2010, s. 49.

¹⁸ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 19-26.

kształtowanie ubezpieczeń zdrowotnych, stymulowanie rozwoju określonych sektorów rynku czy też wspieranie badań nad nowymi technologiami. Rozwój i złożoność funkcji przypisanych do drugiej kategorii zależą będzie od zasobów surowcowych, sytuacji demograficznej czy sprawności instytucji państwa w realizowaniu ich zadań w polityce wewnętrznej oraz międzynarodowej. O ile funkcje należące do pierwszej grupy są konieczne do suwerennego działania państwa narodowego, o tyle wachlarz funkcji zaliczanych do drugiej kategorii może zmieniać się w czasie i zależy w znacznej mierze również od czynników pozapaństwowych, np. koniunktury gospodarczej na świecie, zmian technologicznych czy wreszcie zapotrzebowania na dane dobra lub usługi oraz gwarancje ich realizacji. Są to zatem funkcje realizujące bieżące cele władzy, jej przyszłe zamierzenia, jak i świadczące o hipotetycznych możliwościach danego państwa i jego instytucji. Funkcje zaliczane do drugiej kategorii częściej ulegają dewaluacji, stając się *de facto* dysfunkcjami państwa. Przykładem może być wyzerpanie lub nagły spadek zapotrzebowania na dany surowiec, w którego wydobywanie lub przetwarzanie inwestowało państwo. Zmiana koniunktury, nowe rozwiązania technologiczne czy normy ekologiczne mogą spowodować, że w dość krótkim czasie realizacja danej funkcji, do tej pory wspierająca działania państwa i jego obywateli, będzie powodować negatywne skutki, a jej dalsze działanie stanie się dysfunkcyjne dla całego systemu. Przy czym inna będzie żywotność funkcji politycznych, inna ekonomicznych, a jeszcze inna społecznych. Nie każda z nich bowiem zużywa się równie szybko, a jej efekty przedawniają się w podobnym tempie w stosunku do potrzeb i oczekiwań społecznych.

Konieczne jest zatem zwrócenie uwagi, iż bieżące, jak i historyczne zmiany rzeczywistości wymuszają nieustanną ewolucję funkcji państwa. Jedne z nich nabierają znaczenia, stając się dominującymi w danej przestrzeni politycznej, inne tracą swoją moc sprawczą i zanikają lub ewoluują. Procesy polityczne, historyczne, ekonomiczne i społeczne stymulują także instytucje do kreowania nowych funkcji odpowiadających aktualnym wyzwaniom. Można zatem uznać, iż żadna z funkcji państwa nie ma charakteru stałego, a ich ewolucyjne przekształcanie się jest efektem zmieniających się warunków, zarówno w przestrzeni zewnętrznej, jak i wewnętrznej państwa.

Funkcje państwa można zatem rozpatrywać w rozmaitym kontekście, m.in.:

- celu;
- środków koniecznych do ich realizacji;
- zamierzonych i osiągniętych rezultatów;
- stopnia zaangażowania instytucji państwa;
- elastyczności i czasu realizacji.

Wszystkie powyższe ujęcia, jak i wiele innych, odzwierciedlają możliwości określania funkcji państwa i jego instytucji na polu polityki wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Z punktu widzenia metodologii wykorzystywanej do analizy efektywności funkcji ważne jest jednak – jak podkreślił R. K. Merton¹⁹ – uwzględnienie faktu, iż niekiedy dana funkcja może, pod wpływem zmiennych czynników, stać się dysfunkcją. Tym samym

¹⁹ R. K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa 2002, s. 385-399.

działania dotychczas służące państwu i wspomagające jego dążenie do wzmocnienia własnego znaczenia tak w przestrzeni międzynarodowej, jak i oczach obywateli, stać się mogą w relatywnie krótkim czasie czynnikiem obciążającym system. Ewolucyjny charakter funkcji państwa powoduje nie tylko ich pojawianie się lub zanikanie w czasie, ale również może zmienić ich wartość i efektywność. To, co w jednym momencie historycznym postrzegane jest jako walor i zaleta danej funkcji, w innej zmieniającej się dynamicznie przestrzeni może zostać odebrane jako czynnik osłabiający siłę państwa. Przykładem takiej zmiany może być funkcja związana z obronnością państwa zakładająca budowę armii opartej na powszechnym poborze wojskowym. Sprawdzająca się w przeszłości metoda przygotowywania znacznej części mężczyzn i kobiet do powszechnej mobilizacji w wypadku agresji zewnętrznej przestała być efektywna we współczesnych realiach prowadzenia wojny. Obecne możliwości wojska oraz nowoczesne technologie wykorzystywane do prowadzenia działań militarnych nie tylko nie wymagają zaangażowania większości społeczeństwa, ale wręcz powszechna mobilizacja jest zbędna lub utrudnia prowadzenie błyskawicznych działań zawodowej armii.

Merton uważa, że mierzyć i oceniać funkcje należy na podstawie ich skuteczności. Negatywne efekty działania danej funkcji postrzegane winny być zatem jako dysfunkcje, mimo że ich zamiar i cel był poprawny i zgodny z zadaniami przypisanymi realizującym je organom lub instytucjom. Dopiero bilans funkcji i dysfunkcji pozwala na ocenę, czy dane państwo jest w stanie sprawnie realizować przypisane mu zadania oraz wywiązuje się wobec obywateli z powierzonych mu obowiązków.

Zatem oceniając dane funkcje państwa oraz określając potencjał, jaki kryje się za ich realizacją, należy brać pod uwagę rozmaite czynniki krótko- i długofalowe oraz potencjał instytucji państwa, które odpowiedzialne są za ich realizację. Zarówno wyabstrahowanie pojedynczych funkcji z całego systemu, jak i pominięcie kontekstu, w jakim są one realizowane przez państwo, czyni opisywany obraz ich skuteczności nieprawdziwym. Funkcja, która dla jednego państwa może stać się kluczowa do utrzymania przewagi międzynarodowej czy wpływów wewnętrznych, dla innego może być dysfunkcją uniemożliwiającą rozwój lub hamującą dotychczasowe działania na innych obszarach. Dodatkowo kultura polityczna społeczeństwa, jego poszanowanie działań państwa oraz tradycja tworzenia instytucji je realizujących może w istotny sposób wpłynąć na ocenę danej funkcji oraz jej przydatności dla efektywnego działania całego systemu. Jest to szczególnie widoczne w sytuacji tak gęstej sieci powiązań występujących na różnych polach i poziomach, jakie obecnie obserwowane są w Europie i na świecie. Stopień powiązania działań oraz konieczność ich wzajemnej koordynacji w państwach UE jest jednym z przykładów, jak funkcje państwa oraz ich efektywność zależą od wspomnianego bilansu, a nie tylko od ich jednostkowej realnej korzyści.

FUNKCJE WERTYKALNE I HORYZONTALNE

Współcześnie stawiane pytanie brzmi, na ile świat i sytuacja państw Starego Kontynentu pozwala na określenie rodzajów oraz stopnia przydatności danych funkcji dla całego systemu. Uznając, że zależą one od potencjału państwa, tradycji działania in-

stytucji oraz uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, które zmieniają się zarówno w czasie, jak i w przestrzeni, czy możliwa jest jakakolwiek ich kategoryzacja? A co za tym idzie, trudna staje się odpowiedź, na ile bieżąca polityka pozwala na ocenę przydatności określonych funkcji realizowanych przez instytucje dla całości systemu.

Analizując zadania i oceniając ich realizację przez organa państwa, zawsze odnoszące się do najważniejszych, definicyjnych jego cech (tj. posiadanego terytorium, relacji z obywatelami, możliwości stanowienia oraz egzekwowania prawa, a także dbałości o dystynktywną tożsamość kulturową), należy poszukiwać metod oceny bieżących funkcji realizowanych przez określone instytucje. Trwające od XVII w. zmiany w sposobie postrzegania państwa i jego roli, które wpłynęły na przeobrażenia modelu państwa także w XIX i XX w., są kluczowe dla współczesnej analizy jego funkcji. Ewolucyjne i rewolucyjne zmiany w samoidentyfikacji narodowej oraz obywatelskiej²⁰ w czasie ostatniego stulecia są rezultatem zarówno przekształcania się samego państwa nowożytnego, jak i coraz bardziej abstrakcyjnego pojmowania tego terminu przez zamieszkujące je społeczeństwa²¹. Można zarzykować twierdzenie, że akceptacja bądź odrzucenie określonych funkcji uznawanych powszechnie za fundamentalne dla danej koncepcji państwa narodowego w Europie, ale także poza nią, sprecyzowane zostały już ponad dwieście lat temu wraz z decyzją o przyjęciu anglosaskiego bądź bismarckowskiego jego modelu²². Kolejne państwa, dziedzicząc jeden z tych dwóch modeli, z czasem ewoluowały, zmieniając i dostosowując poszczególne jego elementy do własnych wyobrażeń, potrzeb oraz kultury politycznej. Immanuel Kant²³ łączył w swoich koncepcjach działania polityczne z koniecznością istnienia dobrze działającego „państwa celów”. Stanowiło ono strukturę, w ramach której istoty rozumne tworzyły wspólnotę i podlegały tym samym prawom. Ponieważ zaś ustalający jest zarazem podlegającym zasadom prawnym, to powinny być one tak tworzone, aby służyły jego rozwojowi oraz sprzyjały sprawnemu państwu. Warto jednak przywołać w tym miejscu

²⁰ Tożsamość narodowa w prezentowanym tekście rozumiana jest jako wynikająca z przynależności kulturowej i kształtowana przede wszystkim przez czynniki kulturowe, m.in. religię, tradycję, przekaz historyczny *etc.* Związana jest nie tyle z posiadanym obywatelstwem, co raczej z identyfikacją jednostki z państwem osiedlenia i poczuciem przynależności do jego społeczeństwa obywatelskiego. Zatem sam fakt posiadania obywatelstwa nie stanowi o poczuciu identyfikacji z nadającym je państwem. Kształtowane jest ono bowiem pod wpływem poczucia odpowiedzialności za państwo i uświadamiania sobie wpływu na jego kształt oraz funkcjonowanie, a także aktywne zaangażowanie się w konkretne działania obywatelskie.

²¹ E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 10.

²² Założeniem każdej z tych dwóch koncepcji jest odmienny stosunek m.in. do kwestii ochrony obywateli w kwestiach socjalnych (np. nieobowiązkowe/obowiązkowe ubezpieczenia), podejście do edukacji (np. płatna/bezplatna, prywatna/publiczna) czy chociażby sposobu nabywania praw obywatelskich (prawo krwi/prawo ziemi). Te, jak i niewymienione w tekście i niebędące jego tematem, odmienności obu koncepcji kształtują funkcje poszczególnych państw europejskich. Szczególnym przypadkiem, ale wartym zauważenia, są państwa, które po 1989 r. mogły zdecydować o swym kształcie i pomimo zaszczości historycznych, miały szansę podjęcia decyzji, która z powyższych koncepcji będzie realizowana przez ich instytucje w procesie tzw. transformacji ustrojowej oraz po jej zakończeniu.

²³ I. Kant, *Ugruntowanie metafizyki moralności*, Kraków 2005, s. 58-62.

inną refleksję Kanta ujmującego człowieka jako część przyrody oraz przypisującego mu racjonalność jako podstawę działania. Filozof ten także państwo i jego funkcje traktował w kontekście przyrodniczej racjonalności. Ma ono służyć obywatelowi i ograniczając go, stwarzać przestrzeń do harmonijnego współistnienia z innymi obywatelami. Ta zaś możliwa jest współcześnie jedynie przy spójnym łączeniu zadań w sferze wewnętrznej i zewnętrznej państwa²⁴. Nie da się bowiem analizować tylko jednej z tych dwóch kategorii funkcji współczesnego państwa. Co więcej, często dana funkcja należy jednocześnie do obu kategorii i wówczas stosowanie dotychczas używanej nomenklatury jest mylące i przestaje oddawać jej rzeczywisty sens i znaczenie. W konsekwencji zatem możliwe jest, iż przyczyna dysfunkcji państwa w danym zakresie stanowi wypadkową sprzecznych uwarunkowań nakładających się na siebie powyższych dwóch sfer. W takiej sytuacji wyodrębnienie lub wskazanie dominujących, zależnych jedynie od czynników zewnętrznych lub wewnętrznych uwarunkowań we współczesnym świecie staje się niemożliwe. W obu przypadkach trudne, a czasem wręcz niemożliwe jest wskazanie, jakiego charakteru jest dana funkcja – wewnętrznej czy zewnętrznej. Ponadto, tradycyjnie pojmowane państwo i jego funkcje to wypadkowa działań na dwóch podstawowych obszarach: ekonomicznym i kulturowym. Polityka kreuje cele, które zrealizowane mogą być przez system gospodarczy albo kulturę polityczną tworzącą i legitymizującą instytucje oraz system polityczny, zarówno wewnątrz jego granic, jak i na płaszczynie międzynarodowej²⁵.

Jakiegokolwiek funkcje dotyczące wewnętrznych instytucji, struktur społecznych lub działań łączących się z działaniami na polu międzynarodowym, ale w podobnym obszarze, określić można jako funkcje wertykalne. Należą do nich np. funkcje ustrojodawcze, ustawodawcze, wychowawcze itp. Współcześnie regulacje prawne nie są tylko efektem woli suwerena, ale muszą mieścić się w systemie prawa europejskiego i być zgodne z podpisanymi wcześniej zobowiązaniami międzynarodowymi. Zatem funkcja ustrojodawcza pozostaje związana ze społeczeństwem danego państwa i modelem systemu społecznego przez nie preferowanego, ale nie jest obojętna innym podmiotom w przestrzeni pozapaństwowej. Z drugiej strony współczesna rzeczywistość, wynikająca m.in. z rozmywającej granice globalizacji oraz kreującej myślenie szersze aniżeli tylko na poziomie lokalnym, narzuca konieczność dostrzeżenia również innych modeli i funkcji państwa niż powstałe w Europie. Słusznie podkreślają w swoich pracach Ulrich Beck i Zygmunt Bauman, że towary, kapitał finansowy, informacja, a także ludzie przemieszczają się z coraz większą intensywnością. Zatem wobec procesu globalizacji granice państw stają się rzeczywiście iluzoryczne, a suwerenność ulega systematycznej erozji²⁶. Funkcje wertykalne muszą zostać uzupełnione o funkcje horyzontalne, które po-

²⁴ K. Cebul, R. Zenderowski, *Wstęp do nauki o polityce, państwie i prawie*, Warszawa 2006, s. 112.

²⁵ Z. Blok, *O polityczności...*, s. 87-119.

²⁶ U. Beck, *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej*, Warszawa 2005; Z. Bauman, *Płynna nowoczesność*, Kraków 2006.

zwalają państwu i jego instytucjom na wywiązywanie się ze swoich obowiązków i zadań, łącząc przestrzeń wewnętrzną z obszarem międzynarodowym. Do tego typu funkcji, nazwanych na potrzeby tego tekstu horyzontalnymi, zaliczyć można m.in. działania na rzecz ochrony środowiska i kwestie ekologii, a także funkcje związane z gospodarką i bezpieczeństwem²⁷. Nierzadko bowiem dopiero wspólna działalność instytucji więcej niż jednego państwa daje możliwość efektywnej realizacji danej funkcji i czerpania z niej korzyści na obu polach: wewnętrznym i zewnętrznym. Przykładem jest funkcja obronna, współcześnie niepolegająca jedynie na strzeżeniu granic, ale także na działaniach prewencyjnych, które swoim zasięgiem wkraczają w przestrzeń międzynarodową²⁸. Zarówno porozumienia dwustronne, jak i wielostronne sojusze muszą być realizowane na bazie wewnętrznych zadań instytucji państwowych.

Pewną odmianą w podziale funkcji państwa na wertykalne i horyzontalne, zamiast najczęściej stosowanych wewnętrznych i zewnętrznych, jest przeniesienie akcentu z terytorium ich działania na wymiar przestrzenny²⁹. O ile bowiem podział funkcji na wewnętrzne i zewnętrzne odnosił się do granic państwa i zasięgu jego działania, to współczesny świat, zacierający te ramy działań do obszaru między granicami państwowymi, wymusza na instytucjach państwowych współpracę ponad dotychczas wyznaczonym terytorium. Stąd proponowane określenie funkcji jako wertykalne albo horyzontalne wskazuje przestrzenny zakres działania instytucji realizujących je w ramach przypisanych im obowiązków. Używana nomenklatura zawsze bowiem wskazuje na główny czynnik warunkujący analizę danej grupy funkcji. W przypadku określeń: wertykalna lub horyzontalna, uwypuklona zostaje struktura instytucji, za pomocą których państwo realizuje daną funkcję. W wypadku funkcji wertykalnej działania łańcucha od instytucji samorządowych, regionalnych lub wojewódzkich (szczególnie ważnych w państwach o strukturach federalnych) do instytucji ogólnopaństwowych. Zaś w przypadku funkcji horyzontalnych współpraca instytucji bezpośrednio odnosi się do tych, które znajdują się na danym szczeblu w strukturze krajowej oraz ich odpowiedników poza granicami z lub bez udziału instytucji na poziomie ogólnopaństwowym.

Proponowane w tabeli przypisanie określonych funkcji do wertykalnych lub horyzontalnych jest jedynie przykładem, jak mogą one być zakwalifikowane. Kwestia, które z nich i w jakim stopniu realizowane będą w ramach proponowanych kategorii, zależy od systemu państwa, jego potencjału, a także wielu innych czynników, jakie ze względu na ograniczone ramy artykułu nie mogą być szczegółowo omówione. Nie-

²⁷ O ich charakterze decyduje fakt, że nawet gdy uznane są za wyłączną kompetencję państwa, to ich skuteczna realizacja możliwa jest jedynie we współdziałaniu z innymi państwami. Ewentualne bowiem działania lub zaniechania w ramach danej funkcji przez jedno państwo (np. w zakresie ochrony środowiska) budzą zainteresowanie, a czasem wręcz ostre reakcje, innych państw europejskich i powoływanie się na wspólny ponadpaństwowy interes.

²⁸ R. Barbrook, *Przyszłości wyobrażone. Od myślącej maszyny do globalnej wioski*, Warszawa 2009, s. 89-101.

²⁹ G. Poggi, *Państwo*, Warszawa 2010, s. 261-270.

mniej zauważyć można funkcje, które niejako naturalnie uznane są jako podstawowe lub ponadstandardowe w każdej z dwóch, wskazanych w tabeli, grup. Dla funkcji wertykalnych za takie uchodzić będą z pewnością: prawotwórcza, ustrojodawcza i socjalna, zaś do funkcji horyzontalnych należeć będą: obronna, alokacyjna czy adaptacyjna. Nadal bowiem, bez względu na stopień procesu globalizacji, państwo musi wypełniać swoje najstarsze funkcje związane z: ochroną swoich obywateli przed innymi współmieszkańcami, obroną ich przed agresją oraz negatywnymi działaniami zewnętrznymi, a także wsparciem najbiedniejszych³⁰. Ważne, aby pamiętać, że część z zaprezentowanych w tabeli funkcji może zostać zakwalifikowana do obu kategorii (funkcji wertykalnych lub horyzontalnych) w wyniku skomplikowania czynników warunkujących możliwość ich realizacji we współczesnym świecie. Przykładem funkcji, którą trudno przypisać tylko do jednej z wyróżnionych grup, jest funkcja militarna. Wyróżniona w tabeli funkcja obronna narzuca defensywny charakter działań państwa narodowego. Jest ona zatem tylko elementem lub jedną z form funkcji militarnej. Niewyróżniona w tabeli funkcja militarna określa wiele działań, które trudno jednoznacznie zakwalifikować jako wertykalne lub horyzontalne.

Tabela 1

Przykłady podziału funkcji państwa narodowego³¹

Funkcje wertykalne	Funkcje horyzontalne	Rodzaj funkcji w europejskich państwach narodowych
f. prawotwórcza	f. obronna	Funkcje podstawowe
f. ustrojodawcza	f. alokacyjna	
f. socjalna	f. adaptacyjna	
f. administracyjna	f. ekologiczna	Funkcje opcjonalnie standardowe lub ponadstandardowe
f. porządkowa	f. redystrybucyjna	
f. integracyjna	f. stabilizacyjna	
f. kulturotwórcza	f. naukowa	
f. wychowawcza	f. innowacyjna	
f. fiskalna	f. technologiczna	

Źródło: opracowanie własne.

Zaznaczenie tych dwóch kategorii funkcji: wertykalnych i horyzontalnych nie zmienia jednak faktu, że podobnie jak w przeszłości, tak i współcześnie funkcjonowanie państwa opiera się na trzech mechanizmach: politycznym, gospodarczym i kulturowym.

³⁰ T. de Montbrial, *Działania i system świata*, Warszawa 2011, s. 294-295.

³¹ O przypisaniu konkretnych funkcji w zaproponowanym w tabeli podziale decyduje możliwość ich realizacji przez pojedyncze państwo lub konieczność współdziałania międzynarodowego. Funkcje podstawowe, czyli minimalistyczne oraz opcjonalne określone zostały zgodnie z założeniami poczynionymi wcześniej. Por. s. 6-7.

Ponowoczesna i zglobalizowana rzeczywistość wymusza jednak redefinicję tych mechanizmów oraz refleksję nad znaczeniem każdego z nich. Globalizacja spowodowała, że obywatele mają niemal nieograniczony dostęp do wiedzy na temat działania i wydajności innych struktur politycznych. Europejczycy przyzwyczajeni są do uznawania demokracji za najlepszy model państwa we współczesnym świecie. Mimo to pojawiają się wątpliwości dotyczące, np. mechanizmów gospodarczych pozwalających realizować demokratycznemu państwu jego konstytutywne funkcje. Ważne wydaje się dostrzeżenie wpływu dominującej w społeczeństwie ideologii, która warunkuje dany model polityki ekonomicznej realizowany przez rządzących i aprobowany przez część obywateli. Czy współcześnie wykształcony mieszkaniec ma prawo pytać rządzących o poziom ich wiedzy oraz doświadczenia w zarządzaniu gospodarką państwa? Trzeci mechanizm, najtrwalszy, bo często nieświadomiony, tkwi w kulturze danej zbiorowości. Dziedzicząc tradycje i nabywając określone wzorce zachowań, człowiek skłonny jest akceptować lub przeciwstawiać się działalności rządzących. Rządzący znający te same kody kulturowe bazują na wybranych gestach, symbolach czy mitach dla legitymizacji lub usprawiedliwienia swoich działań. Europejczycy, wrażliwi na punkcie wolności osobistej oraz przywiązani do idei indywidualizmu, skłonni są wybaczać politykom tylko te zachowania, które mieszczą się w ramach wyznaczonych przez kulturę polityczną danego państwa.

Żaden z opisanych mechanizmów nie funkcjonuje w próżni. Przeciwnie, wszystkie wzajemnie się uzupełniają i warunkują. Oznacza to, iż badając działanie oraz wydajność współczesnego państwa, nie sposób je odseparować i analizować bez kontekstu pozostałych. Sukces państwa ponowoczesnego gwarantować może tylko wspólne, sprawne działanie jego mechanizmów. Ewentualna niewydolność jednego z nich może natomiast doprowadzić do katastrofy całego systemu, czyli jego dysfunkcji w danej sferze lub, jako systemu instytucjonalno-prawnego, w całym organizmie.

DEMOKRACJA, EKONOMIA I KULTURA

Dla części badaczy i teoretyków państwo w Europie kojarzone jest w naturalny sposób z dążeniem do demokratycznego systemu oraz liberalnej gospodarki³². Dopełnia je kultura czy tradycja europejska, do których zalicza się stanowiące ich podstawę filozofię helleńską, prawo rzymskie oraz religię chrześcijańską. Rozszerzająca się wspólnota państw, zwanych dzisiaj Unią Europejską, narzuca wręcz swoim kolejnym członkom wymogi związane z tymi założeniami. Także po wstąpieniu do UE państwa członkowskie poddawane są analizie stopnia liberalizacji ich rynku oraz podnoszenia standardów demokratycznych, a także przestrzegania wartości kultury europejskiej, oczekiwanych przez struktury Unii. Mimo jednak likwidacji reżimów totalitarnych: obalenia dyktatury Franco w Hiszpanii, upadku „junty pułkowników” w Grecji czy

³² F. Fukuyama, *Historia ładu politycznego. Od czasów przedludzkich do rewolucji francuskiej*, Poznań 2012; F. Fukuyama, *Ład polityczny i polityczny regres. Od rewolucji przemysłowej do globalizacji demokracji*, Poznań 2015.

rozpadu bloku państw socjalistycznych w Europie Wschodniej w XX w., w obecnym stuleciu widmo tendencji kontrolowania demokracji oraz ograniczania wolności ekonomicznej nadal jest widoczne w Europie. Przejawia się odradzaniem się partii o jawnie wodzowskim charakterze, kontrolą wolności mediów przez instytucje partyjne i polityczne, czy wreszcie podejmowaniem decyzji gospodarczych podyktowanych doraźnym interesem rządzących, a nie regułami współczesnej ekonomii³³.

W tym kontekście wykorzystuje się jedną z najstarszych współczesnych teorii tłumaczących zadania i rolę państwa we współczesnym świecie, jaką jest liberalizm, którego początków upatruje się w XVIII- i XIX-wiecznych założeniach filozofii Kanta. Z biegiem czasu część zwolenników tej koncepcji zaczęło określać się mianem neoliberalów. Za współczesnych przedstawicieli tego nurtu uznaje się m.in. F. Fukuyamę, a także J. Muellera czy Ch. Tilly³⁴. Wspólnym mianownikiem dla wszystkich zwolenników tej koncepcji jest uznanie prymatu demokracji, swobody ekonomicznej oraz przestrzegania praw człowieka jako wartości leżących u podstaw funkcjonowania państwa. Ponadto liberalna wizja zakłada skierowanie zainteresowania badawczego na wewnętrzne problemy państwa i ograniczanie analizy zagadnień związanych z jego międzynarodową aktywnością. Nie oznacza to jednak, że takiej dyskusji nie prowadzono. Mimo że jest to jedna z wielu koncepcji politologicznych, zyskała znaczną popularność i stała się podstawą do powszechnego uznania demokracji za naturalny i pożądany sposób działania państwa w Europie i poza nią. Wiązanie demokracji z zasadami kapitalistycznego podejścia do zadań ekonomicznych państwa jest drugą, narzucającą się tendencją w dzisiejszym postrzeganiu państwa³⁵. Ma ono zbudować system ekonomiczny dający obywatelom możliwość realizacji swoich ambicji, pozwalający na godne życie oraz zabezpieczający przed potencjalnymi kryzysami. System ekonomiczny państwa to inaczej typ własności środków produkcji oraz charakter gospodarki występujący na jego obszarze. Układ zależności pomiędzy gospodarką a strukturą państwa wpływa na możliwość realizowania zadań w tej sferze.

Kształtująca się przez stulecia i wyrastająca z różnych źródeł, nowożytna koncepcja demokracji nie jest jednolitą teorią. Robert Dahl³⁶ do najważniejszych źródeł nowożytnej koncepcji demokracji zaliczył:

- klasyczną Grecję;
- tradycję republikańską płynącą bardziej z Rzymu oraz z włoskich miast-państw w średniowieczu i Odrodzeniu, niż z demokratycznych miast-państw Grecji;
- ideę i instytucję rządu przedstawicielskiego;
- logikę równości politycznej.

W jego koncepcji demokracja jest stanem idealnym, jaki w rzeczywistości nie został i prawdopodobnie nigdy nie zostanie osiągnięty w pełni. Demokracja bowiem to wizja państwa, w którego systemie politycznym wszyscy jego uczestni-

³³ P. Ther, *Ciemna strona państw narodowych*, Poznań 2012.

³⁴ Ch. Tilly, *Demokracja*, Warszawa 2008.

³⁵ W. Walters, J.H. Haahr, *Rządzenie Europą*, Warszawa 2011, s. 70-140.

³⁶ R. Dahl, *Democracy and its critics*, New Haven-London 1989, s. 13.

cy są sobie równi, a zbiorowy suweren, czyli obywatele, dysponują zasobami, instytucjami oraz wszelkimi możliwościami koniecznymi do samodzielnego rządzenia³⁷. Zatem demokracja, ze swej natury, przypisuje instytucjom jej służącym w danym państwie konkretne funkcje, dzięki którym możliwy jest rozwój samego systemu, jak i obywateli.

W swoim eseju R. Menasse³⁸ wskazuje, że dzisiejsza rzeczywistość państwa europejskiego wymusza łączenie tych dwóch elementów: demokratycznie zarządzanej struktury oraz liberalnie prowadzonej strategii ekonomicznej. Oba elementy zależne są od wielu czynników, które państwo nie tylko powinno kreować, ale także wspierać i kontrolować jako pomocne w efektywnym realizowaniu przypisanych mu funkcji. Mimo bowiem głosów mówiących o utracie wpływu państwa i jego instytucji na zglobalizowany rynek, nadal ma ono funkcje, które wynikają z suwerenności oraz są narzędziem wpływu. Współczesne państwo europejskie zachowało prawo decydowania o redystrybucji towarów i usług w swoich granicach. Ponadto ma prawo tworzenia regulacji dotyczących zatrudnienia i wynagrodzenia osób pracujących na jego terytorium, zasad własności prywatnej oraz wysokości i rodzajów płaconych przez obywateli podatków. Co ważniejsze, państwo zachowało prawo decydowania, które działy gospodarki będą objęte monopolem państwowym i jakie procesy technologiczne będą wspierane dotacjami z budżetu³⁹. Zatem nawet jeśli działania te są realizowane głównie przez funkcje horyzontalne, a ich efektywność warunkowana jest w znacznym stopniu czynnikami poza kontrolą państwa narodowego, to wciąż stanowią na tyle newralgiczne kwestie dla zglobalizowanej gospodarki, że pozwalają na zachowanie suwerenności państwa w sferze ekonomii. Wszystkie wymienione działania są realizowane poprzez odpowiednie funkcje, jakie państwo samo określa i jakich efekty weryfikuje za pomocą określonych uprzednio metod. Istnieją zatem narzędzia, w postaci funkcji państwa przypisanych jego instytucjom, oraz system weryfikacji, który wskazuje państwu stopień ich przydatności w osiągnięciu zamierzonych celów. Analizując otaczającą nas rzeczywistość gospodarczą, F. Fukuyama zauważył, iż głównym problemem współczesnego świata jest chore państwo, które jest źle rządzone i pogrążone w letargu ekonomicznym. Cierpi ono na skutek niedostatku demokracji i jest niszczone przez korupcję. Podkreślił jednocześnie, że sprawujący władzę w wielu państwach źle rozumieją rolę państwa i dlatego w niewłaściwy sposób rozbudowują instytucje kontrolujące gospodarkę⁴⁰. Zatem część dysfunkcyjnych działań państwa jest efektem złego przygotowania elit rządzących, a nie tylko instytucjonalnych ograniczeń organizmu państwowego jako takiego. Zrzucanie winy za złe lub niezbyt elastyczne działanie państwa na jego powolne procedury realizowane przez poszczególne instytucje nie zawsze jest więc właściwym punktem wyjścia do dyskusji o sprawnym

³⁷ R. Dahl, B. Stinebrickner, *Współczesna analiza polityczna*, Warszawa 2007, s. 54-60.

³⁸ R. Menasse, *Demokracja nie musi być narodowa. Unia Europejska: pokój na kontynencie a oburzenie obywateli*, Warszawa 2013.

³⁹ I. Wallerstein, *op. cit.*, s. 70.

⁴⁰ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005.

państwie⁴¹. Coraz częściej zawodzą nie tyle same struktury systemu państwa, co kierujący nimi ze swych gabinetów ludzie. Na źle rozumianą, a w konsekwencji wykorzystywaną, synergię między demokracją a kapitalizmem zwraca także uwagę I. Krastew⁴², pisząc, że samo uznanie demokracji za właściwy model sprawowania władzy nie staje się automatycznym przyzwoleniem na niekontrolowany rozwój kapitalizmu i zaniechanie przez państwo oraz jego instytucje utrzymania określonego wpływu na gospodarkę. Z drugiej jednak strony wskazuje, że kalendarz wyborczy nader często warunkuje decyzje polityczne odnoszące się do gospodarki, których wolny rynek ani żadne zasady ekonomii nie są w stanie uzasadnić i jakie muszą w niedalekiej przyszłości przynieść negatywne konsekwencje dla społeczeństwa⁴³. Zderzenie się logiki polityki z logiką ekonomii prowadzi niestety do sytuacji, w której politycy, używając instytucji państwa i ich narzędzi działania, odsuwają od siebie odpowiedzialność za partykularne decyzje i ich konsekwencje. Omijając lub zmieniając prawo, sterują zasadami działania instytucji pierwotnie powołanych do kontrolowania działań gospodarczych, aby w przyszłości obarczyć odpowiedzialnością za błędy lub negatywne skutki takich poczynań same instytucje państwa, a nie siebie jako decydentów. Autor wskazuje, że jedną z przyczyn niewydolności państwa w dzisiejszych czasach jest konflikt elit rządzących ze społeczeństwem i rozbieżność ich interesów, a nie niewydolność instytucji jako takich⁴⁴.

Inną istotną w tym kontekście kwestią jest wydolność państwa narodowego i jego instytucji w świecie, w którym także kultura ulega globalizacji. Słabość państwa narodowego w Europie to także słabość jego funkcji kulturowej. Współczesna władza traci bowiem stopniowo możliwość dyktowania obywatelom, w jaki sposób mają myśleć lub działać⁴⁵. Państwo musi zatem poszukiwać takich metod współpracy z obywatelami, aby zechcieli oni doceniać jego znaczenie i wspierać jego codzienne działania. Dla państw jako instytucji politycznych istotne jest prowadzenie polityki wzmacniającej więź z obywatelem oraz wpajającej wartości kształtujące postawę pro-państwową. Jednym z przejawów dobrze realizowanej funkcji kulturowej jest zatem ukształtowanie w obywatelach silnego poczucia tożsamości narodowej⁴⁶. Realizuje się ona głównie przez funkcje wertykalne. Za taką identyfikację odpowiada bowiem zarówno system edukacji, jak i funkcja integracyjna. Niemniej cała polityka kulturowa w państwie europejskim, choć w różnym stopniu w każdym z systemów, zawierac powinna elementy wzbudzania identyfikacji z cywilizacją Starego Kontynentu. Nie da się budować jedności narodowej w oderwaniu od wartości europejskich i z pominięciem tradycji oraz historii całego regionu. Zlikwidowanie instytucji lub zbyt wątle działania na polu integracji kulturowej i utrwalania tożsamości narodowej obywateli

⁴¹ *Analyza politiky a političti aktēri*, a kol. B. Řichová, Praha 2015, s. 28-29.

⁴² I. Krastew, *Demokracja nieufnych. Eseje polityczne*, Warszawa 2013, s. 31-34.

⁴³ *Ibidem*, s. 63-80.

⁴⁴ I. Krastew, *Demokracja, przepraszamy za usterki*, Warszawa 2015, s. 66-69.

⁴⁵ S. Wójcik, *Imperialne państwo rynkowe. Dynamika i bariery*, Lublin 2010, s. 12-13.

⁴⁶ A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Warszawa 2013, s. 68-141.

może stać się dla części z nich powodem przybierania postaw kosmopolityzmu z jednej lub skrajnego radykalizmu z drugiej strony⁴⁷. Żadna z tych dwóch opcji nie leży w interesie państwa, które chce efektywnie wykorzystać swoją funkcję kulturową do kreowania zachowań mieszkańców, głównie obywateli.

Wyrazem realizacji funkcji kulturowej jest również pojawienie się tzw. społeczeństwa obywatelskiego, którego działania są wsparciem dla instytucji państwa narodowego⁴⁸. Współczesne myślenie o mieszkańcach państwa odbywa się w dwóch płaszczyznach: publicznej, podlegającej wpływom państwa oraz prywatnej, która w warunkach demokracji liberalnej wymyka się oddziaływaniu instytucji państwowych. Zatem oczekiwania względem społeczeństwa skupione są na kształtowaniu jego przedstawicieli jako lojalnych obywateli przestrzegających obowiązujących zasad prawa, a dopiero w drugiej kolejności na kształtowaniu ich postaw i światopoglądu. Państwo także określa, kogo zalicza do wspólnoty obywateli i określa ekskluzywny charakter tej grupy. Nie każdy mieszkaniec danego państwa jest jego obywatelem i w związku z tym korzysta z przypisanych mu funkcji ochronnych. Z punktu widzenia państwa i jego instytucji o wiele ważniejsze jest, aby dana jednostka m.in. płaciła podatki, respektowała zasady i regulacje obowiązujące na danym terytorium czy wypełniała swój obowiązek wyborczy, aniżeli fakt, czy np. jej poglądy są ateistyczne czy jest wyznawcą którejś z religii. Zatem odpowiednie wychowanie obywateli i pobudzanie w nich postaw obywatelskich leży w interesie państwa i może być realizowane przy użyciu rozmaitych funkcji, w tym także kulturowych. Wykształcenie społeczeństwa obywatelskiego obniża bowiem koszty zarządzania i poprawia efektywność działania instytucji państwowych.

Pamiętać przy tym należy, iż jedynie obywatele posiadają prawa wynikające z ich statusu. Niemniej wszyscy ludzie legalnie przebywający na terytorium danego państwa podlegają obowiązkom względem niego (np. płacenia podatków), niezależnie od uznania za obywateli. Wachlarz obowiązków obywateli jest także inny niż pozostałych osób zamieszkujących terytorium państwa, np. tylko obywatele odbywają służbę wojskową, ale też tylko oni, decyzją państwa, mogą pracować w niektórych zawodach, m.in. sędziów czy policjantów. To rozróżnienie stanowi jedną z prerogatyw współczesnego państwa europejskiego. Dzięki temu inkluzyjnemu traktowaniu części mieszkańców wskazuje ono kryteria dystynktywne dla tych, wobec których realizuje np. funkcje ochronne, integracyjne, edukacyjne czy administracyjne w pełnym zakresie swoich możliwości. W ten sposób określa, kogo zalicza (lub chce zaliczać) do społeczeństwa obywatelskiego i od kogo oczekuje lojalności.

Współczesne państwo narodowe w Europie musi zatem określić, w każdym przypadku indywidualnie, które z funkcji wertykalnych lub horyzontalnych uznać za podstawowe, aby jednocześnie zachować zasady demokratyczne, stymulować swój rynek i pozwalać rozwijać się gospodarce oraz społeczeństwu obywatelskiemu.

⁴⁷ M. Billig, *Banalny nacjonalizm*, Kraków 2008, s. 252-259.

⁴⁸ A. Giddens, *Stanowienie społeczeństwa*, Poznań 2003, s. 154-203.

PERSPEKTYWY WYKORZYSTANIA FUNKCJI PAŃSTWA

W powyższym kontekście powraca główny temat prezentowanego artykułu, czyli funkcje i dysfunkcje państwa narodowego. Zakładając, że współczesne państwo działa w przestrzeni w znaczący sposób różniące się od rzeczywistości znanej w XX w., a współczesna demokracja i liberalna gospodarka wykorzystywane są przez społeczeństwo obywatelskie, to jego zadania (funkcje) muszą ulec redefinicji⁴⁹. Jednym z kierunków takiego przekształcania się współczesnego państwa narodowego, jak wskazuje M. Castells⁵⁰, jest państwo sieciowe. Zakłada on, że współczesne relacje najbardziej przypominają nakładające się na siebie struktury sieci, m.in. sieci ekonomiczne, polityczne, militarne czy kulturowe, które nie mają już wyraźnie określonych granic, za to posiadają zdolność elastycznego rozszerzania się lub kurczenia wskutek zmian zewnętrznych. Tym samym sugeruje, że w efekcie dalszej globalizacji państwo stanie się węzłem określonych sieci, w obrębie których będzie realizować swoje funkcje.

Niezależnie jednak od kształtu państwa, zadaniem jego instytucji nadal będzie realizacja celów władzy i społeczeństwa. Współczesne państwo, biorące pod uwagę zarówno zmieniające się nieustannie warunki zewnętrzne, jak i chcące zachować wewnętrzną spójność oraz wykorzystać potencjał posiadanych funkcji, musi zmierzyć się z kilkoma ważnymi czynnikami.

Pierwszym z nich jest zmiana świadomości obywateli i wzrost ich wiedzy na temat funkcjonowania świata, w tym polityki państwa. Upowszechnienie dostępu do edukacji oraz łatwość pozyskania wielu informacji czyni mieszkańców Europy coraz bogatszymi i wyposaża we władzę, która do tej pory przypisana była państwu i jego organom. Nie jest to naturalnie korelacja liniowa, ale trend, wskazujący, że dostęp do wiedzy i wyższy poziom edukacji czynią ludzi bardziej świadomymi zasad rządzących światem.

Kolejnym czynnikiem jest procentowa zmiana udziału w gospodarce tradycyjnych sektorów: rolnictwa i produkcji na korzyść usług. Państwa europejskie, jako postnowoczesne lub też uznawane w znacznej większości za rozwinięte, muszą nie tylko sprawnie dobrać i realizować funkcje wertykalne, pozwalające zachować stabilność ekonomiczną, ale także umiejętnie posługiwać się funkcjami horyzontalnymi. Międzynarodowe wpływy oraz ograniczenia tych funkcji są wyzwaniem dla współczesnego państwa w Europie. Ich wskazanie i sprecyzowanie związanych z nimi zadań jest zadaniem ekonomistów, politologów, a także przedstawicieli innych nauk na najbliższe lata.

Szczególnie widoczny w ostatnich latach jest wpływ na działanie instytucji państwowych tzw. mieszania się kultur i adaptacja wzorców zachowań charakterystycznych dla cywilizacji pozaeuropejskich. Jest to możliwe nie tylko dzięki rozwojowi technologii, a w jej konsekwencji szybkości przepływu informacji, ale także wzrostowi

⁴⁹ J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2007.

⁵⁰ M. Castells, *Władza komunikacji*, Warszawa 2013, s. 29-31.

wi mobilności mieszkańców Europy oraz napływowi na Stary Kontynent coraz liczniejszych grup mieszkańców spoza obszaru kultury europejskiej. Melanż elementów tradycji, religii czy zachowań cywilizacji pozaeuropejskich może stanowić czynnik sprzyjający rozwojowi społecznemu, jak i jednocześnie być wyzwaniem dla funkcji politycznych, ekonomicznych czy kulturowych realizowanych przez państwo w ramach funkcji wertykalnych i horyzontalnych. Przyjęte założenia systemowe, sprawność instytucji je realizujących oraz czynniki pozapaństwowe są istotnymi uwarunkowaniami efektywnego wykorzystania tych ostatnich. Mnogość wzorców zachowań, ideologii oraz możliwości stylów życia utrudnia współczesnemu państwu i jego instytucjom kreowanie społeczeństwa, które czułoby się związane z własnym terytorium i było lojalne względem jego instytucji, ale jednocześnie nie straciło zainteresowania tymi walorami świata poza granicami, które pozytywnie wpływałyby na jego rozwój. Nowy ład społeczny kształtujący się pod wpływem dostępu do wiedzy o innych kulturach oraz możliwość korzystania z ich elementów wymusza na państwie zmianę organizacji, w tym redefinicję przypisywanych sobie funkcji.

Ostatnim czynnikiem, wskazanym w kontekście omawianego problemu, jest sama globalizacja. Nie tylko narzuca ona nowe, niesprawdzone dotychczas zasady działania w przestrzeni politycznej, ekonomicznej i kulturowej państw, ale także jej dynamika utrudnia sprawdzenie i powielanie dobrze uprzednio realizowanych funkcji. Nowe wzorce zachowań instytucji czy obywateli zmieniają się pod jej wpływem, zanim ulegną jakiegokolwiek formie utrwalenia. Stąd dana funkcja może być efektywnie realizowana w jednym przypadku i jednocześnie stać się dysfunkcjonalna w innym. Zmienia się zatem nie tylko zakres i działanie funkcji horyzontalnych, jako bardziej powiązanych z przestrzenią międzynarodową, ale także funkcji wertykalnych, ulegających wpływom i efektom zmian wynikających z globalizacji.

Nieco innym uwarunkowaniem sprawnego posługiwania się funkcjami państwa przez jego instytucje, niemieszczącymi się wśród powyższych czynników, jest stopień samodzielności państwa w przestrzeni międzynarodowej, a zarazem przyzwolenie społeczne na zacieranie granicy między przestrzeniami publicznymi i prywatnymi⁵¹. Demokracja i liberalizm zakładają wycofanie się działań władzy z większości obszarów, w jakich obywatel radzi sobie sam. Niemniej wyzwania stojące przed społeczeństwami obywatelskimi w Europie nierzadko wykraczają swoim zasięgiem albo skutkami poza granicę własnego państwa. W tej sytuacji funkcje państwa skutecznie realizującego swoje zadanie, naruszają podział na to, co publiczne i prywatne. Zachwiana zostaje umowa władzy i jej instytucji z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Zatem inicjowane i stymulowane przez państwo funkcje edukacyjna czy integracyjna, służące kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego, stają się w takim przypadku dysfunkcjami. Europejczycy przyzwyczaili się bowiem do myślenia, że zakres pewnych funkcji może wiązać się z działaniami np. Unii Europejskiej lub NATO. Kształtowanie się przekonania, że system państwowy i międzynarodowy są

⁵¹ J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007, s. 29-30.

ze sobą ściśle powiązane, powoduje, że obywatele nierzadko domagają się wsparcia lub ochrony ze strony instytucji pozapaństwowych, np. sądów europejskich. Działania takie nie są postrzegane przez obywateli jako antypaństwowe, ale jako wyraz ich świadomości obywatelskiej i znajomości przysługujących im praw. Nieco inaczej wygląda ta sytuacja z punktu widzenia systemu politycznego i suwerennego realizowania przypisywanych mu zadań.

Wnioskiem, jakim można zakończyć rozważania na temat funkcji i dysfunkcji dzisiejszego państwa narodowego, jest nie tylko potrzeba definicji obszarów, których dotyczą, ale także zwrócenie uwagi na dokonującą się ich nieustanną zmianę oraz konieczność dostosowywania do ewoluującej rzeczywistości. Państwa postnowoczesne, a do takich zaliczamy europejskie systemy narodowe, zmuszone są do niekończącego się poszukiwania mechanizmów umożliwiających im realizację zakładanych celów. Uznanie zwiększonego wpływu ekonomii na procesy polityczne, chęć utrzymania demokracji jako pożądanego sposobu rządzenia oraz konieczność zbudowania innej, aniżeli znana z historii, więzi obywateli z państwem stawia przed nimi nieznane wcześniej wyzwania. Niepowtarzalność wydarzeń w czasie i przestrzeni uniemożliwia stworzenie wachlarza trwałych funkcji, których wykorzystanie dawałoby poczucie stałości zarówno instytucjom je realizującym, jak i społeczeństwu. Każdorazowej ocenie podlegać zatem będą nie tylko pojedyncze funkcje, ale suma wszystkich funkcji i dysfunkcji w badanym odcinku czasu i we wskazanej przestrzeni.

Dr Iwona Jakimowicz-Pisarska, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia, (jakostr@op.pl)

Słowa kluczowe: państwa europejskie, funkcja państwa, władza

Keywords: European states, function of the state, power

ABSTRACT

The focus of the paper is to indicate a new division of the functions of the European state. The assumption is that mere self-attribution of certain functions by individual states does not determine the actual possibility of their realization in the contemporary world. Numerous tasks of the state in Europe today require international cooperation. The role of the state and its powers must therefore be redefined in the near future. A balance of the functions and dysfunctions of the state presented in the paper is a suggested way of defining the authority and power of the state in an international context.