

Marek LESZCZYŃSKI*

FUNKCJE SOCJALNE PAŃSTWA W WARUNKACH GLOBALIZACJI

Zarys treści: W artykule podjęto kwestię zmian w kształtowaniu funkcji socjalnych przez współczesne państwo w warunkach globalizacji, zmniejszania roli państw narodowych i zwiększającej się presji ze strony międzynarodowego biznesu na „urynkowanie” państwa.

Słowa kluczowe: globalizacja, współczesne państwo, funkcje socjalne.

Wstęp

W klasycznej gospodarce rynkowej decyzje ekonomiczne podejmowane są przez właścicieli firm, banków a procesy gospodarcze oparte są o bezimienny mechanizm rynku, konkurencji i opartej na kategorii zysku motywacji, pobudzającej wszystkich uczestników procesu gospodarczego do maksymalnej wydajności, wprowadzania innowacji i dokonywania inwestycji¹. Nadrzędną rolą państwa jest zatem tworzenie ram instytucjonalno-prawnych dla rozwoju przedsiębiorczości w oparciu o zasadę wolności i swobody gospodarczej. Do tradycyjnych funkcji państwa zalicza się także zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, wymiaru sprawiedliwości, utrzymanie szkolnictwa i kształtowanie systemu pieniężnego². Takie wąskie pojmowanie funkcji państwa uległo znacznej rewizji na skutek polityki New Deal, a okres powojenny to tworzenie w krajach rozwiniętego kapitalizmu podstaw państwa dobrobytu. Współcześnie, w warunkach gospodarki mieszanej zakres ingerencji w procesy gospodarcze jest znacznie szerszy. We wszystkich niemal państwach funkcje państwa obejmują stabilizowanie gospodarki i znaczną ingerencję w sferę podziału poprzez mechanizm redystrybucyjny. Przez kilka ostatnich dziesięcioleci państwa Zachodu dążyły przez wprowadzanie mechanizmów regulacyjno-porządkujących do zapewnienia wzrostu dochodów i zamożności dla szerokich kręgów społecznych. Interwencja państwa objęła regulowanie warunków i stosunków pracy, ochronę

* Instytut Ekonomii i Administracji, Uniwersytet Jana Kochanowskiego, Kielce

¹ *Polityka ekonomiczna*, (red.) B. Winarski, Wrocław 1992, s. 27-28.

² *Polityka ekonomiczna*, op. cit., s. 28.

pracowników, kształtowanie systemu zabezpieczenia społecznego a także zapewnienie powszechnej ochrony zdrowia ludności. Działania te wspólnie można określić jako rozwój funkcji socjalnych państwa. Początek nowego stulecia przyniósł nowe wyzwania zarówno dla gospodarki jak i dla społeczeństwa. Stworzenie podstaw dla rozwoju gospodarki globalnej przyniosło określone skutki w postaci rewizji dotychczasowej polityki państwa i stopniowe wycofywanie się poszczególnych rządów z zadań o charakterze socjalnym. Dzieje się to w warunkach silnej presji ze strony biznesu, który oczekuje podporządkowania działań państwa zgodnie z własnymi celami i interesami, z drugiej zaś strony społeczeństwa przywykłe do bezpieczeństwa socjalnego nie mogą pogodzić się ze stopniowym demontażem państwa dobrobytu. Procesy globalizacyjne osłabiły rolę państw narodowych, wobec wzmocnienia roli międzynarodowego kapitału i korporacji transnarodowych.

Granice suwerenności państwa narodowego

Pomniejszanie suwerennego charakteru władzy publicznej w granicach państw narodowych nie musi oznaczać takiej organizacji władzy, która nie będzie się odnosiła do żadnego terytorium. B. Jessop zauważa, iż władza związana z Unią Europejską również odnosi się do konkretnego terytorium. Ten rodzaj władzy politycznej o charakterze ponadnarodowym, a nie rząd światowy jest bardziej realną perspektywą dla różnych obszarów kulturowych świata. Model integracji obowiązujący w Europie, z poszanowaniem różnorodności tradycji, historii, tożsamości, jednak oparty o wspólne korzenie demokratyczne może być wskazówką dla wielu regionów świata w poszukiwaniu optymalnych dróg budowania wspólnoty ponadnarodowej w dobie globalizacji. „Analiza przyszłości państw narodowych lub państw-narodów wymaga szerokiego spojrzenia poza państwo, ponieważ współczesne państwa poza władzą realizowaną na określonym obszarze wobec społeczeństwa ten obszar zamieszkującego, są uwikłane w różne zewnętrzne struktury polityczne. W związku z tym rozważania na temat przyszłości państwa narodowego wymagają analizy zmian, jakie zachodzą w ramach samego państwa (sił społecznych, ich interesów, priorytetów, dążeń, adaptacji do nowych wyzwań, relacji z innymi państwami i miejsca w międzynarodowych instytucjach politycznych i gospodarczych)”³. Obecnie trudno jest głosić tezę o utracie przez państwa europejskie kompetencji na rzecz instytucji i struktur międzynarodowych. Między poszczególnymi państwami istnieją istotne różnice między zakresem interwencjonizmu państwowego, otwartości na obcy kapitał, zakresu unifikacji

³ J. Polakowska-Kujawa, *Współczesna Europa w procesie zmian*, Warszawa 2006, s. 81.

kulturowej. Proces globalizacji jest także w istotnym stopniu ograniczany i przyspieszany w zależności od ładu społecznego, gospodarczego i politycznego, do którego ta polityka prowadzi⁴. O wiele trudniej określić wpływ globalizacji na suwerenność stanowienia i decyzji państwa narodowego, niż konsekwencje przynależności do struktur takich jak Unia Europejska czy NATO. Wynika to przede wszystkim z nieprzewidywalności i kierunków globalizacji, która kształtuje nie tylko relacje zewnętrzne państwa, ale zmienia charakter konsumpcji, model wzorców społecznych, kulturowych. Wszelkie zmiany i procesy związane z integracją europejską mają charakter zamierzony, są jasno określone co do celów i konsekwencji, wiążą się z działalnością konkretnych instytucji międzynarodowych, są jasno określone w ramach prawnych. Różnica między skutkami procesu integracji europejskiej i globalizacji dla suwerenności państw narodowych przejawia się m.in. w tym, iż w przypadku integracji państwa narodowe rezygnują z części swojej suwerenności za przyzwoleniem społecznym, w ramach obowiązującego systemu prawnoinstytucjonalnego, a także w ramach kontroli władzy w warunkach państwa demokratycznego⁵. Globalizacja przebiega często poza kontrolą jakiegokolwiek władzy czy instytucji, grupy interesu, które kreują ten proces są anonimowe i trudne do identyfikacji w ramach istniejących ram instytucjonalnych. Państwo narodowe może czuć się zagrożone skutkami globalizacji, można nawet postawić tezę, iż globalizacja, w radykalnej formie skutkować będzie „rozmontowaniem” państwa narodowego. Jednakże obserwujemy również proces obrony państwa narodowego, zwłaszcza w krajach o bogatej kulturze i tradycji, silnych tradycjach patriotycznych. Istnieje także inny powód do kwestionowania perspektywy pomniejszania znaczenia państw narodowych i ich roli w realizacji ważnych celów społecznych i gospodarczych. Coraz częściej pojawiają się poglądy rewidujące wcześniejsze (naznaczone przez politykę M. Thatcher i R. Reagana) przekonanie, iż sektor prywatny jest zawsze lepszy od publicznego w rozwiązywaniu problemów natury gospodarczej, zaś społeczeństwo obywatelskie stanowi antidotum na wszelkie kwestie społeczne. Polityka liberalna tradycyjnie marginalizuje rolę państwa w rozwiązywaniu obydwu grup problemów, chcąc sprowadzić jego rolę do tworzenia prawa, przestrzegania porządku i dbania o interesy prywatnego kapitału. Bolesne doświadczenia krajów rozwijających się świadczą, iż słabość państwa w żadnym razie nie sprzyja rozwiązaniu wielu kwestii społecznych jak: bieda,

⁴J. Polakowska-Kujawa, op. cit., s. 81.

⁵ B. Balcerowicz, *Megatrendy rozwojowe a bezpieczeństwo* [w]: *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego*, (red.) P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda, AON, Warszawa 2011, s. 56.

dostęp do wody pitnej, edukacji, służby zdrowia⁶. Słabe państwa narodowe nie dają w żadnym razie poczucia bezpieczeństwa swoim obywatelom, a w skrajnych przypadkach są one zakładnikiem grup interesów związanych z wielkim kapitałem bądź organizacjami przestępczymi. Francis Fukuyama twierdzi, że „uwiad funkcji państwa w krajach biednych w coraz większym stopniu dotykać zaczyna świat rozwinięty”⁷. Jako terytoria, na których istnieją dysfunkcjonalne i słabe państwa F. Fukuyama wymienia Bałkany, Kaukaz, Bliski Wschód, Azję Środkową i Południową. Tego typu państwa znajdują się także na terytorium Afryki i Ameryki Południowej. Autor uważa, że warunkiem ładu światowego, stabilizacji i bezpieczeństwa jest budowa silnych państw narodowych.

„Prywatyzacja” państwa w dobie globalizacji

Globalizacja jako proces zmienia charakter państwa, można stwierdzić, iż państwo narodowe stało się „zakładnikiem” i przeszkodą w postępującej denacjonalizacji i tworzeniu struktur ponadnarodowych, sprzyjających swobodnemu przepływowi kapitału. Dominujący neoliberalizm stał się jedyną wyznawaną „religią” przez kierujących instytucjami międzynarodowymi, dominuje on w polityce ekonomicznej, polityce bezpieczeństwa, podejściu do wielu kwestii społecznych. Jakikolwiek próby formułowania alternatywnych koncepcji w wymienionych obszarach spotykają się z agresywną, nieprzejednaną krytyką „wyznawców” neoliberalizmu⁸. W walce tej, w sposób instrumentalny wykorzystywane są media, które kreują daleki od prawdy obraz rzeczywistości, mający na celu przekonać ogół społeczeństwa, iż jedynie droga neoliberalna daje gwarancję wysokiego standardu życia, bezpieczeństwa, równowagi i stabilnego rozwoju świata. U. Beck tak charakteryzuje ustrój neoliberalny⁹:

- otwiera źródła i normy prawnej samoregulacji kapitału, które pozwalają mu na stanowienie autonomicznych porządków oraz instytucji regulowania konfliktów, co sprawia, że kapitał i państwo zlewają się w kapitałowo-państwo, w którym państwa jako „autonomiczne jednostki”

⁶ M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo państwa*, Kielce 2009, s. 59.

⁷ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 10.

⁸ G. W. Kołodko, *Wędrujący świat*, Warszawa 2008, s. 93-95.

⁹ U. Beck, *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Scholar, Warszawa 2005, s. 171-172.

stają się „obiektami” i „podmiotami” światowego porządku nastawionego na optymalizację interesów kapitału;

- usiłuje ustanowić ponad państwami jakąś transnarodową instytucję, której celem byłoby forsowanie neoliberalnej transformacji państw, a ten sposób: ułatwienie globalnej akumulacji kapitału;
- próbuje i dyskursywnie, i realnie prowadzić grę polityki jako skutku ubocznego, aby w ten sposób na politycznych arenach trzymać w szachu niechętne mu i występujące przeciw niemu siły społeczne, zapewniając w ten sposób dyskursywną hegemonię ustroju neoliberalnego;
- samolegitymizację usiłuje opierać na uniwersalnej inkluzywności, która samolegitymizację wiąże z uniwersalnym prawem, obojętnością na różnice kulturowe oraz pacyfistyczną inwazją ekonomiczną. Sam siebie legitymizujący kapitał staje się machiną uniwersalnej integracji, nienasyconą, otwartą paszczą, do której zaprasza wszystkich – dajcie mi te zabiedzone, wygłodzone, zniewolone masy;
- wytwarza swego rodzaju światowe społeczeństwo osiągnięć, w którym globalne nierówności rozdzielane są między kraje, państwa i regiony wedle ekonomicznie mierzalnych „osiągnięć”, co dzieje się mocą zasady: każdy kraj jest kowalem swego (nie-)pomyślnego losu. W ten sposób zarówno biednym, jak i bogatym państwom oraz regionom miejsce w światowej społeczności przydzielone zostaje nie autorytatywnie, ale odpowiednio do ich własnych wysiłków, a przykład takich rozwijających się regionów jak Azja Południowo-Wschodnia (w przyszłości zapewne Chiny) „potwierdza” słuszność formuły, iż ze społeczności światowej wykluczenie są tylko ci, którzy sami są temu winni.

U. Beck kreśli także obraz „idealnej” formy polityki państwa z punktu widzenia interesów orędowników globalizacji i neoliberalizacji państwa¹⁰:

- państwo musi być łatwo zastępowalne i wymieniane (strategie autarkii),
- państwo winno uczestniczyć w walce konkurencyjnej z możliwie największą liczbą innych państw (strategie substytucji),
- państwo powinno zinternalizować neoliberalny ustrój rynku światowego (strategie monopolizacji, które zakładają ekonomiczny monopol gospodarki światowej na racjonalność),
- państwo powinno zrezygnować z militarnych podbojów, a swe narzędzia legitymizacyjne wykorzystać do tego, by na użytek aktorów gospodarki światowej politycznie (demokratycznie) usankcjonować

¹⁰ U. Beck, op. cit., s. 172.

autonomię decyzyjną i władzę tworzenia powiązań (strategii prewencyjnej dominacji).

Nadrzędną zasadą rządzącą życiem społecznym ma być wszechobecna „przedsiębiorczość”, zaradność, zdanie się na własne siły. Pod dyktando neoliberalnych imperatywów pojęcie polityczności zostaje zredukowane do wymogów gospodarki światowej, pod dyktando której należy „urynkowić” państwo i wszelkie jego aktywności – politykę społeczną, edukacyjną, zatrudnienia. Obywatele zredukowani są do roli konsumentów, instrumentalnie poddawani zabiegom marketingowym i socjotechnicznym. Państwo gospodarne, to państwo spolegliwe wobec dyktatu międzynarodowego kapitału, który „namaszcza” polityków na przywódców bądź przy użyciu mediów przeprowadza hałaśliwy atak, dyskredytując każdego, kto ośmieli się wspomnieć o narodowym interesie gospodarczym, politycznym czy militarnym. Teoria polityki i państwa, która nakazuje posłuszeństwo wobec imperatywów neoliberalizmu, śmiało może odwoływać się do empirii i dowodzić, że we własnym interesie każdego państwa jest dbać o dostęp do rynków światowych i zwiększanie swego udziału w nich. Miejsce dawnej bilateralnej dyplomacji międzynarodowej w coraz większym stopniu zajmuje dyplomacja multilateralna, w której kluczowe role zaczynają odgrywać aktorzy gospodarki światowej, bez nich bowiem nie sposób realizować zadań państwa jako takiego¹¹. Urzeczywistnieniem takich praktyk jest przesunięcie decyzyjne w stronę organizacji międzynarodowych takich jak: Światowa Organizacja Handlu, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, grupa G-8. To tutaj a nie w przestrzeni decyzyjnej państwa narodowego ustala się reguły gry podporządkowując jej interesom gospodarki światowej, które to interesu starają się zdominować reguły życia społecznego i podporządkować sobie państwo narodowe. Począwszy od końca lat siedemdziesiątych powstał swoisty konsensus między najważniejszymi graczami współczesności: rząd USA, kraje G-8, Światowa Organizacja Handlu, OECD, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, w zakresie jakim należy reformować państwo narodowe. Ma być ono podporządkowane regułom „rynków finansowych” i tworzyć takie ramy funkcjonowania, aby sprzyjać wykluczeniu w system gospodarki światowej.

Trudno nie przyznać, że jest to osobliwe samoograniczenie władzy państwa, kiedy przyjmuje się, że takie uległe, nie dostrzegające żadnych innych możliwości przystosowanie jest najlepszą odpowiedzią na globalną ekonomię

¹¹ U. Beck, op. cit., s. 218.

i to odpowiedzią poszerzającą horyzonty polityki¹². Alternatywne teorie państwa musiałyby:

- zerwać z fałszywą alternatywą między neoliberalnymi strategiami deregulacji a interwencją czy protekcjonizmem,
- ocenić, zbilansować zasoby niezbędne dla politycznej regulacji konfliktów i rynków,
- podchwycić problemy albo całkowicie zaniedbane przez neoliberalną politykę samodostosowania, jak nierówności i konflikty wzrastające z ciągłego niszczenia przyrody i środowiska, albo też pozornie rozwiązane, a przecież niezmiennie zaprzatające znaczne grupy społeczne, jak rzekoma „szkodliwość” pełnego zatrudnienia,
- zamiast „optymistycznej gadaniny” na temat sukcesów światowej ekonomii, dostrzec konieczność „czarnowidztwa”, czyli publicznego mówienia o ryzykach i grożących katastrofach.

„Jedynie obmyślenie nowych, międzynarodowych sposobów regulowania rynku jest w stanie stawić czoło niebezpieczeństwom i wymusić na gospodarce ponowne uznanie prymatu polityki. Tylko nowe określenie na użytek gospodarki światowej praw i odpowiedzialności (czemu towarzyszyć musiały by odpowiednie kolektywne uzgodnienia, dotyczące między innymi opieki społecznej) może otworzyć drogę do nowego sojuszu między władzą gospodarki a władzą demokratycznej polityki”¹³. Zdaniem U. Becka kluczowe znaczenie ma nowe podejście do niedających się wyliczyć niebezpieczeństw nieregulowanej gospodarki światowej. Należy od nowa zaprojektować instytucje, które byłyby w stanie kontrolować i antycypować skutki globalnych katastrof natury gospodarczej, przyrodniczej, humanitarnej. Samoodnowa demokracji może dokonać się jedynie po zerwaniu z tradycyjnym podziałem na centrum i peryferia decyzyjne świata. W przeciwnym razie narastać będzie nieufność, konflikty i zwiększać się będzie „globalny potencjał katastrof”¹⁴.

Idea państwa aktywizującego

Koncepcja „państwa aktywizującego” opiera się na programie restrukturyzacji polityki społecznej państwa, idącej w kierunku aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego i obywatelskich postaw, wzmocnienia samodzielności jednostki, decentralizacji i modernizacji administracji, a także uzależnienia świadczeń socjalnych od aktywnego współdziałania beneficjenta. Elementy tej koncepcji odnajdziemy w polskich programach, w tym zwłaszcza

¹² U. Beck, op. cit., s. 220.

¹³ U. Beck, op. cit., s. 221.

¹⁴ U. Beck, *Społeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2002.

w ustawach: o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁵ oraz o zatrudnieniu socjalnym¹⁶. Według N. Gillberta¹⁷, efektywne działanie państwa aktywizującego zależy od dobrze skonstruowanej polityki społecznej, która ma nakłaniać ludzi do aktywnego włączania się do rozwiązywania własnych problemów. Istotne przy tym jest przesunięcie polityki społecznej w stronę sektora prywatnego, a także poszerzenie odpowiedzialności poszczególnych uczestników życia społecznego za jej efekty. Elementami dobrze skonstruowanej polityki społecznej są zatem: wybór konsumenta, prywatna oferta usług, pośredni transfer zasiłków, pomoc skierowana na wzmocnienie rodziny, kreowanie kapitału ludzkiego, akumulacja oszczędności i bodźce, aby podjąć pracę. Państwo aktywizujące jako główne przesłania swojego działania przyjęło hasło „popierać i wymagać”. W ramach realizacji tej idei z jednej strony konieczna jest modernizacja instytucji realizujących politykę społeczną, a z drugiej bezpośrednio oddziaływanie na zachowania i aktywność jednostek korzystających ze świadczeń publicznych.

Państwo aktywizujące odwołuje się do samodzielności obywateli i wspólnot, pełni względem nich rolę wspomagającą, nadając wzajemnym stosunkom prymat odpowiedzialności i wzajemnego zaufania. Służy temu zasada subsydiarności, która przyjmuje określoną hierarchię w kompetencjach władzy. Ogólnie rzecz biorąc polega ona na tym, że wyższy szczebel władzy przyjmuje na siebie tylko te kompetencje, które ze swej natury wykraczają poza właściwości władz niższych szczebli. W przypadku polityki społecznej oznacza to, że problemy lokalne pozostają przede wszystkim sprawą danego samorządu, a inne organy ingerują w tę dziedzinę tylko pomocniczo, biorąc pod uwagę skalę całego regionu czy kraju. Jest to naczelną zasadą budowania Unii Europejskiej, wpisana ona została także do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a jako źródło tej zasady można wskazać społeczną naukę Kościoła Katolickiego. Państwo aktywizujące promuje także partnerstwo między samorządem a instytucjami prywatnymi i trzecim sektorem w zakresie rozwiązywania istotnych kwestii społecznych. Wspierana jest samopomoc we wspólnotach rozumianych jako wspólnoty lokalne, zawodowe, rodziny – pomóż sam sobie, a inni (w tym instytucje publiczne) ci pomogą. Wymaga to samodzielności i jasnej wizji dotyczącej swojego miejsca w społeczeństwie i wspólnocie. Samodzielność kształtowana powinna być jako postawa w rodzinie, a także w systemie edukacyjnym, ponieważ osoba samodzielna, a jednocześnie silnie zintegrowana ze wspólnotą będzie gotowa do niesienia pomocy sobie i

¹⁵ Dz. U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873.

¹⁶ Dz. U. z 2003 r., Nr 122, poz. 1143.

¹⁷ M. Leszczyński, *Kształtowanie kapitału ludzkiego a walka z marginalizacją na rynku pracy*, [w:] *Wykluczenie społeczne* (red.) L. Frąckiewicz, Katowice 2005, s. 202.

innym w sytuacjach nadzwyczajnych, a także codziennym kształtowaniu relacji międzyludzkich.

Bibliografia

1. B. Balcerowicz, *Megatrendy rozwojowe a bezpieczeństwo*, [w]: *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego*, (red.) P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda, AON, Warszawa 2011.
2. U. Beck, *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Scholar, Warszawa 2005.
3. F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005.
4. G. W. Kołodko, *Wędrujący świat*, Warszawa 2008.
5. M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo państwa*, Kielce 2009.
6. M. Leszczyński, *Kształtowanie kapitału ludzkiego a walka z marginalizacją na rynku pracy*, [w:] *Wykluczenie społeczne* (red.) L. Frąckiewicz, Katowice 2005.
7. M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo socjalne w warunkach denacjonalizacji państwa*, „Studia Ekonomiczne – Zeszyty Naukowe”, UEK, Katowice 2012.
8. *Polityka ekonomiczna*, (red.) B. Winarski, Wrocław 1992.
9. *Współczesna Europa w procesie zmian*, (red.) J. Polakowska-Kujawa, Warszawa 2006.

SOCIAL FUNCTION'S OF STATE IN PERIOD OF GLOBALIZATION

Since the late eighties gradual begins withdrawal of the state from the exercise of a number of social function. The process of commercializing is the result of globalization and the pressure exerted by international business. Along with the progressive marketization develops the concept of activating state in which the emphasis is on active citizens and take responsibility for their fate, and satisfy the needs of a social nature.

Keywords: globalization, the modern state, social functions.