

PRZEDMOWA

Przedmowa ta ma na celu ukazanie w szkicowym ujęciu problematyki podjętej przez autora, motywacji i pobudek, którymi się kierował, a także zaprezentowanie własnej perspektywy i interpretacji rzeczywistości w czasach dynamicznych przeobrażeń społeczno-politycznych.

Od zarania państwa pojawia się i nie słabnie dyskusja nad jego istotą, funkcjami i rolą. Dodatkowo piętrzą się kontrowersje, gdy weźmie się pod uwagę nieuniknione, a często nieprzewidywalne okoliczności polityczno-społeczno-gospodarcze w postaci modernizacji, deregulacji, a nawet, jak twierdzi wielu teoretyków, schyłku czy destrukcji państwa. Aktualność poruszanej problematyki, szczególnie w dobie globalizacji, regionalizacji, a co się z tym wiąże postępującej decentralizacji, prowokuje do wnikliwych i pogłębionych studiów. Jednak nadzwyczaj szerokie spektrum poruszanej problematyki uniemożliwia potraktowanie z równą atencją wszystkich zagadnień. W związku z tym czytelnik z pewnością nie znajdzie odpowiedzi na wszystkie pytania, które mogą pojawić się w trakcie lektury, bowiem nie zostaną tu szczegółowo przedstawione chociażby historycznie warunkowane przeobrażenia instytucjonalne czy ustrojowe. Przesłanką, która decyduje o częściowym pominięciu tych kwestii, jest bogaty dorobek naukowy z obszaru wiedzy na temat ewolucji państwa w ujęciu strukturalnym i funkcjonalnym. Skoro inspiracją do napisania tej książki jest wprowadzenie pierwiastka debaty wokół dzisiejszej roli i pozycji państwa, to przemiany w Szkocji i Katalonii należy uznać za nad wyraz zajmujące, a nawet spektakularne w kontekście ich aktualności. Oba narody, regiony, wspólnoty autonomiczne znalazły się w porównywalnym (choć nie identycznym) układzie zdarzeń, a zmierzają one w stronę wpisania się w nowe ramy prawno-ustrojowe. Naturalnie inna jest ich etiologia, odmienne są przyczyny, różne mogą być również motywacje społeczne i polityczne, ale to, co zbliża do siebie oba narody, to poczucie tożsamości i silne więzi terytorialne. Trajektorie rozwojowe tych dwóch regionów na mapie podziałów socjopolitycznych Europy są odmienne, ale zmierzają w tym samym kierunku – do samodzielności.

Szkocja sukcesywnie wypracowywała własny model autonomii – dewolucję. Wykorzystała sytuację wywołaną wdrażaniem procesów integracyjnych o silnych tendencjach do regionalizacji, a w konsekwencji do dyspersji władzy w wielopoziomowym systemie rządzenia Unii Europejskiej. Przekazywanie kompetencji na inne niż dotychczasowe poziomy organizacyjne państwa wywołało tę erupcję niekonwencjonalnych zachowań i nieszablonowych rozwiązań. Strukturalny kontekst i nowy sposób rządzenia przyjmuje więc otwartą formułę wielopoziomowej współpracy i koordynacji. W Katalonii te mechanizmy także uwolniły nowe nadzieje na pełną autonomię i wskazały inne możliwości na osiągnięcie tego celu. Dotychczasowa aktywność i zaangażowanie polityczne obu narodów doprowadziło do możliwości swobodnej wypowiedzi i określenia własnego stanowiska w drodze referendum. Referenda te dotyczące podjęcia ostatecznej decyzji przez obywateli w sprawie pełnej autonomii ich regionów zostały zaplanowane na 2014 r., choć wątpliwa jest trwałość osiągniętego kompromisu w Hiszpanii. Paradoksalnie za stworzenie tych sprzyjających okoliczności odpowiedzialna jest Unia Europejska, a dokładniej mechanizmy wielopoziomowego systemu rządzenia i transferu kompetencji. Zmiany te wywołały burzliwą dyskusję, zarówno wśród teoretyków, jak i praktyków nad rolą państwa współczesnego w obliczu globalizacji, europeizacji i regionalizacji.

Przedłożone czytelnikowi opracowanie jest autorskim rozumieniem wybranej rzeczywistości przemian zachodzących obecnie w europejskiej przestrzeni politycznej. Świadomie więc wyselekcjonowano te wątki, które zbliżają do odpowiedzi na szereg nurtujących pytań, zaś inne zostały sprowadzone jedynie do uzasadnionego minimum. Nie jest to jednak marginalizacja czy pomniejszanie wagi ich doniosłości w tworzeniu systemowych rozwiązań ewoluującego państwa współczesnego. Dotyczy to m.in. generalnych własności systemów partyjnych, systemu polityczno-prawno-administracyjnego Unii Europejskiej czy historycznego procesu państwowotwórczego analizowanych wybranych przypadków. Przyczyn takiej selekcji jest wiele, ale jedną z nich (w zasadzie najistotniejszą) jest bogaty i wyczerpujący dorobek naukowy środowisk akademickich, zarówno polskich, jak i zagranicznych. Dlatego w niniejszej książce zostały szczególnie zaakcentowane

te *in statu nascendi* zjawiska i procesy polityczne, których obecnie jesteśmy świadkami.

Ponadto diagnoza zmian w obu analizowanych przypadkach doprowadziła do rozważań nad współczesnym obliczem przeobrażeń globalnych, myśleniem o państwie w ujęciu tradycyjnym, odrzuceniem schematycznych i obiegowych opinii odnośnie demokracji partycypacyjnej czy samego reżimu politycznego. Zatem wspomniane przypadki Katalonii i Szkocji stały się przyczynkiem, a nawet pretekstem do szerszej dyskusji nad kryzysem państwa tradycyjnego (suwerennego i narodowego). Stanowią również punkt wyjścia dla koniecznej obecnie debaty nad ideą państwa współczesnego i jego pragmatyką w kontekście zachodzących przeobrażeń w regionach, państwach i w środowisku międzynarodowym. Wobec tego pojawiają się dodatkowe pytania: – jaki wpływ na inne państwa będą miały zmiany zachodzące obecnie w Szkocji i Katalonii?, – jak wdrażane mechanizmy systemu wielopoziomowego rządzenia Unii Europejskiej wpłyną na kształt i charakter państw członkowskich?, – do jakiego stopnia można posunąć się w procesach regionalizacji? Ulrich Beck i Edgar Grande w książce, pt.: *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*¹ piszą wprost o tzw. dylematach Europy kosmopolitycznej, tj. dylemacie uniwersalistycznym, integracji, niepewności, granic i pokoju.

Opisywane w pracy relacje zachodzące na styku państwo a wspólnoty narodowe, o dużych aspiracjach w dążeniu do politycznej samodzielności, nie są wyjątkowe dla historii wielonarodowej Europy². Obecnie ulegają one „rozrożeniu” i emanują za sprawą oddolnej presji regionów autonomicznych w kierunku przeniesienia władzy (decentralizacja i dekoncentracja), a także powodują większe zahamowania centralnych ośrodków politycznych z tytułu postępującej dekonstrukcji państwa narodowego. „Urokiem” każdej secesji jest oczywiście satysfakcja z odrębności i oderwania się, ale jednocześnie „okalecza” to okrojone państwa narodowe. To oczywiście tru-

¹ Szerzej na ten temat: Beck U., Grande, E., *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, (przełożył A. Ochocki), Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009.

² Szerzej na ten temat: Ruszkowski J., *Wstęp do studiów europejskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

izm, ale gdy spojrzymy na procesy kształtowania się systemu politycznego w Szkocji i Katalonii, to mamy do czynienia, z jednej strony z tzw. euforią emanacji tożsamości, zaś z drugiej – omnipotencją państwa.

I na koniec jeszcze trzy osobiste uwagi. Pierwsza dotyczy moich inspiracji twórczością, m.in. Davida Helda³, Michaela Keatinga⁴ i Petera Selfa⁵, gdyż to ich niebagatelny dorobek naukowy w szczególności pobudził mnie do wielu refleksji i w znaczny sposób zmodyfikował moje dotychczasowe stanowisko. Druga sprawa wiąże się z faktem, że niniejsza książka stanowi wynik realizowanego projektu badawczego, pt.: „Kryzys państwa współczesnego. Od ujęcia tradycyjnego do współczesnego – na przykładzie Katalonii i Szkocji”, sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach konkursu OPUS (Nr DEC-2012/07/B/HS5/03711). Trzecia jest wyjątkowo szczególna, to podziękowanie dla mojej ukochanej żony Małgosi, gdyż bez jej determinacji i stałego motywowania ta książka nigdy by nie powstała.

Życzę przyjemnej lektury

³ Szerzej na ten temat: Held D., *Political Theory and the Modern State. Essays on State, Power, and Democracy*, Stanford University Press, 1989; Held D., *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford University Press, 1995.

⁴ Szerzej na ten temat: Keating M., *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Edgar Pub., 2000.

⁵ Szerzej na ten temat: Self P., *Political Theories of Modern Government. Its Role and Reform*, Taylor & Francis, 2009.

WSTĘP

„Przełomy państwa współczesnego. Przypadek Szkocji i Katalonii” to książka, w której z konieczności doszło do połączenia wielu subdyscyplin z obszaru nauki o polityce. Z tego powodu dotychczasowe podejście badawcze autora wymagało weryfikacji w kierunku większej elastyczności i nierutynowego spojrzenia. Ranga podjętej problematyki jest istotna, gdyż dotyczy badań nad państwem współczesnym, nad jego przemianami, deregulacją, skutecznością, otwartością czy adaptacyjnością⁶. W pracy przewidziano miejsce na część teoretyczną, o metodologicznym charakterze (rozdział I), przedstawiającą stanowiska naukowe wielu badaczy takich pojęć, jak: państwo⁷, kryzys państwa współczesnego, dewolucja państwa, rządzenie państwem, autonomiczność regionalna. Te ustalenia umożliwiły skonstruowanie niezbędnej „mapy” politycznej strukturyzacji terytorialnej w celu wyjaśnienia istoty zjawisk i procesów regionalizacji w Europie wraz z próbą prognozowania kierunku dalszych przemian⁸.

Istotną część rozważań poświęcono również systemowi wielopoziomowego rządzenia w Unii Europejskiej ze względu na jego wpływ na regionalizację, a więc dekompozycję funkcjonalno-strukturalnej natury państw narodowych⁹. W polskim piśmiennictwie naukowym tematyka skoncen-

⁶ Szerzej na ten temat: Pałeczki K., *O potrzebie wizji dobrego państwa*, [w:] Lisowska A. i Jabłoński A.W., *Wizje dobrego państwa. Idee i teorie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.

⁷ Szerzej na ten temat: Bankowicz M., *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006 ; Wróbel S., *Współczesne państwo. Wybrane problemy*, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań 2009.

⁸ Szerzej na ten temat: Telò M., (ed.), *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, 2nd edition, ASHGATE, Aldershot, Burlington 2007.

⁹ Szerzej na ten temat: Konarski W., *Państwo narodowe – zmierzch czy czasowe zaćmienie? Casus Europy*, [w:] Trzciniński K. (red.), *Państwo w świecie współczesnym*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2006; Jakubowski W., Sulowski S., Wojtaszczyk K.A., *Historyczny rozwój państw*, [w:] Wojtaszczyk K.A., Jakubowski W., *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003.

trowana wokół deregulacji państwa współczesnego należy do rzadkości, a podjęty temat badawczy wpisuje się w międzynarodowy nurt refleksji naukowej – dyskusji zainicjowanej głównie przez badaczy brytyjskich, m.in. Alana Trenchę (*The Dynamics of Devolution. State of the Nations*, Imprint Academic Exeter 2005) czy Matthew Flindersa (*Delegated Governance and the British State: Walking without Order*, Oxford University Press 2008). Włączenie się w dyskusję nad tą ważną problematyką, staje się obecnie koniecznym zadaniem ze względu na aktualność i wagę bieżących wydarzeń. Praca ta ma więc na celu zainicjowanie szerokiej dyskusji naukowej w gronie polskich specjalistów i to z różnych dyscyplin nad procesami przeobrażeń współczesnego państwa.

Walorem tego opracowania jest jego aktualność, gdyż dotyczy bieżącej i dynamicznej problematyki związanej z przemianami państwa współczesnego na tle rejestrowanych zmian w Wielkiej Brytanii i Hiszpanii. Traktuje o zróżnicowanych koncepcjach i podejściach do odnotowywanych przeobrażeń, dokonujących się pod wpływem wspomnianego wielopostopizowanego systemu rządzenia w wielowymiarowych uwarunkowaniach deficytu państwa tradycyjnego¹⁰. Z tego też powodu zostaną omówione warunki m.in. zmiany roli i funkcji państwa w dobie nowych przemian (europeizacja, globalizacja czy regionalizacja)¹¹. Wybór Katalonii i Szkocji nie jest więc przypadkowy, gdyż umożliwia obserwację bieżących wydarzeń, rozbiór stosowanych rozwiązań, a w konsekwencji analizę konkretnych posunięć, a nawet diagnozę zachowań podmiotów polityki w sytuacji zbliżających się referendum niepodległościowych.

¹⁰ Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 47-48.

¹¹ „Z punktu widzenia UE jako system makroregionalne planowanie oraz działanie jest nie tylko strategicznym, funkcjonalnym definiowaniem i rozwiązywaniem problemów określonego obszaru regionalnego, lecz także „konstruowaniem” regionów w sensie jak najbardziej tradycyjnym i geopolitycznym”. Cichocki M.A., *Problem politycznej jedności w Europie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2012, s. 168; McCormick J., *Understanding the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, 2005, s. 194-197.

Kryzys państwa w dobie krystalizujących się nowych potrzeb społecznych, ingerencji podmiotów polityki regionalnej należy postrzegać przez pryzmat dziejących się aktualnie zmian na poziomie subpaństwowym, państwowym i supranarodowym (ponadpaństwowym). Wiąże to się z badaniem komponentów determinujących zmianę w obrębie funkcji i roli państwa współczesnego, a także szacowaniem nieznanych dotychczas konsekwencji na przykładzie wspomnianej Szkocji i Katalonii. W obu badanych przypadkach nie mówi się wprost o kształtowaniu nowego systemu politycznego, co niewątpliwie związane jest z delikatnością i czułością problemu. Pojawiają się raczej formuły bardziej bezpieczne i stonowane, zmierzające często w kierunku twierdzeń, że mamy raczej do czynienia z nowym regionalizmem w Europie, czy też rozwojem nowych perspektyw w zakresie rządzenia w państwach zdecentralizowanych. Takie manewrowanie jest wskazówką, że mamy do czynienia z zupełnie odmiennym i silnym procesem wywołanym przez regionalne wspólnoty autonomiczne. Jak wiadomo deregulacja państwa współczesnego jest często wynikiem samorzutnych i niekontrolowanych czynników sprawczych, np. zmian koniunkturalnych (np. kryzys gospodarczy) czy strukturalnych przeobrażeń społecznych i regionalnych uwarunkowań. Dlatego też najczęściej reformowanie nie sprowadza się jedynie do eksploatowanej przez państwa decentralizacji i dekoncentracji, a znane są inne mechanizmy, m.in. brytyjska dewolucja czy hiszpańska autonomia, ale i one wymagają obecnie aktualizacji bądź deregulacji. Jest to dowód, że wyczerpują się tradycyjne metody w zakresie rządzenia politycznego na rzecz zarządzania publicznego (sektorowego, opartego na szczególnych delikatnych, sieciowych powiązaniach międzypodmiotowych – o dużej wrażliwości).

Obserwowany proces erozji państwa narodowego nie skutkuje pełnym jego wyniszczeniem, ale powoduje jednak nieodwracalne zmiany. Dotychczasowe pociągnięcia ustrojowe w przypadku Szkocji (rozdział II) i Katalonii (rozdział III) miały raczej charakter stabilizacyjny i utrwalający, niwelujący nieznacznie skutki tej erozji (miały raczej charakter prewencyjny). Stosowanie tradycyjnych metod rządzenia opartych na klasycznych wzorcach rywalizacji politycznej w sytuacji uruchomionego procesu autonomii regionalnej staje się nadzwyczaj utrudnione.

Oznacza to, że w sytuacji terytorialnej eskalacji interesów grupowych liczy się działalność profilaktyczna, a w niektórych przypadkach adaptacyjna. Ta pierwsza wiąże się z postulatem identyfikowania i szybkiego wykrywania niekoniecznie kruchych, lecz ukrytych ognisk zapalnych w celu powstrzymania ryzyka nieodwracalnych powikłań, druga zaś to już tylko wyłącznie remedium. Nie oznacza to jednak, że dzisiejsza rola organizmu państwowego ma sprowadzać się do „zagłuszania” dyskusji wokół aspiracji państwowotwórczych w samym jego rdzeniu.

Sygnalizowane problemy (o znaczeniu jakościowym) zostały „wyważone” w oparciu o skonstruowaną hipotezę główną, że państwo współczesne nie jest formacją otwartą, o wysokim współczynniku elastyczności i szerokim zakresie modalności. Na jej podstawie zostały sformułowane pytania szczegółowe:

- 1) Czy państwo we współczesnej przestrzeni politycznej (w ramach funkcjonalnych i instytucjonalnych zależności Unii Europejskiej¹²) nie należy do przeszłości jako organizm o nieefektywnej formule?
- 2) W jaki sposób oceniać dokonywane zmiany (reformy państwowe) w sytuacji kształtowania się nowych mechanizmów zarządzania zderegulowanego, które niejednokrotnie z zasady „omija” podmioty władzy państwowej, a ciężar decyzji przenosi, m.in. na poziom regionalny (*multi-level governance system*)?
- 3) Dlaczego polityczne tradycyjne i dotychczasowe sprawdzające się rozwiązania przeżywają kryzys, mimo że nadal „konserwują” ugruntowane dotychczas podmioty polityki, m.in. partie polityczne?

¹² „Otwartą pozostaje również odpowiedź na pytanie, czy mamy tutaj do czynienia z Unią Europejską widzianą jako organizacja o postępującej unitaryzacji, czy też jako suprasystem regulujący swoje stosunki wobec państw członkowskich jako subsysemów”, Bankowicz M., Tkaczyński J.W., *Oblicza współczesnego państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 195. Na temat kwestii unitaryzacji i dywersyfikacji w Unii Europejskiej piszą, m.in. Philippe de Schoutheete, *The Case for Europe. Unity, Diversity, and Democracy in the European Union*, Lynne Rienner Publishers, Boulder London 2000; Hix S., *System Polityczny Unii Europejskiej*, (przekład Anna Komasa), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

Zasadnicza metoda badawcza wykorzystana w przypadku niniejszego opracowania wynika jednoznacznie z charakteru i przedstawionego zakresu badawczego. Skoro celem pracy jest analiza i diagnoza zachowań szeroko rozumianego państwa w sytuacji daleko idących zmian w zakresie upodmiotowienia politycznego (w tym legalnego) Szkocji i Katalonii, to od razu na plan pierwszy wysuwa się systemowa metoda neoinstytucjonalnej analizy wybranych procesów deregulacji państw oraz konieczne metody posiłkowe: normatywna i behawioralna. Taki „tercet” zastosowanych metod badawczych umożliwi wnikięcie w istotę problemu, gdyż kierunki deregulacji państwa należy analizować w sposób wielowymiarowy, kompleksowy i kontekstowy¹³. Rekonstrukcja organizacji państwa (podejście normatywne) w ramach supranarodowego systemu politycznego Unii Europejskiej (podejście neoinstytucjonalne) łączy się z jednoczesną autonomizacją podmiotów wewnątrzsystemowych (podejście behawioralne). Do „tercetu” głównych metod badawczych dochodzi jeszcze metoda ilościowa, która wzbogaca o niezbędną analizę współczynników, szacując aktualny potencjał rozwojowy. Warto również wyjaśnić, że wybór dwóch przypadków, tj. Szkocji i Katalonii może mylnie sugerować zastosowanie podejścia komparatystycznego, lecz w obu mamy jednak do czynienia z odmiennymi przesłankami systemowymi, choć prowadzącymi do zbliżonych rozwiązań w sensie procesu terytorializacji podmiotowej, a docelowo pełnej suwerenności.

¹³ M.in.: Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Wydanie III (poprawione i poszerzone), Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001; Bale T., *European Politics. A Comparative Introduction*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2005; Opara S., Radziszewska-Szczepaniak D., Żukowski A. (red.), *Podstawowe kategorie polityki*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2005.



Na koniec warto jeszcze przypomnieć „proroczą” krytyczną wizję Johana Kaspara Bluntschli, zaprezentowaną w książce, pt.: *The Theory of the State*¹⁴, która traktuje nie tylko o ewolucji państwa i jego rozumienia, umocowania struktur społecznych (klas) oraz obywatela, ale także o tzw. nowym kanonie obywatelskości. Autor poprzez dociekanie i analizę czynników państwowotwórczych (o endogennym i egzogennym charakterze) koncepcji terytorialnej suwerenności oraz politycznej zdolności do adaptacji już pod koniec XIX wieku „wróży” nieunikniony kryzys państwa, a nawet przewiduje jego upadek w sytuacji presji rozproszenia (dyspersji) władzy.

¹⁴ Pierwsze wydanie niemieckie tej pozycji książkowej *Lehre vom modernen Stat* (1875); wydanie w języku angielskim ukazało się w 1895 r., zaś w 2000 r. ponownie (wydawnictwo: Batoche Books, 52 Eby Street South, Kitchener, Ontario, Kanada). *The Theory of the State* zostało przetłumaczone na język angielski z 6 edycji niemieckiej przez Johanna Kaspara Bluntschli.