

Quo vadis Polonia?

W drodze do demokratycznego państwa prawa
Polska 1989-2009



Quo vadis Polonia?

W drodze do demokratycznego państwa prawa

Polska 1989-2009

Januszowi Kochanowskiemu
– *in memoriam*

Dr Janusz Kochanowski, Rzecznik Praw Obywatelskich
zginął w dniu 10 kwietnia 2010 roku
w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem,
w drodze na obchody 70. rocznicy Zbrodni Katyńskiej.

Niniejsza publikacja została zamknięta
w ostatnich dniach marca 2010 roku.



Franciszek Smuglewicz, Friedrich John Rycina alegoryczna ku czci Konstytucji 3 Maja

*A jeśli komu droga otwarta do nieba,
Tym, co służą ojczyźnie*

Jan Kochanowski

Quo vadis Polonia?

W drodze do demokratycznego państwa prawa
Polska 1989-2009

Redaktorzy

Janusz Kochanowski

Magdalena Kuruś



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa 2010

Niniejszy tom ukazuje się w serii:

Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, 2010 nr 5. Źródła

Redaktor Naczelny Komitetu Redakcyjnego Biuletynów RPO:

prof. UW dr hab. Marek Zubik

Quo vadis Polonia? W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989-2009

Konferencja naukowa:

W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989-2009

3 czerwca 2009, Warszawa

Redakcja tomu:

Janusz Kochanowski

Magdalena Kuruś

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich składa wyrazy podziękowania za wyrażenie zgody na wykorzystanie w publikacji rycin ze zbiorów ikonograficznych Biblioteki Jagiellońskiej, Biblioteki Naukowej Polskiej Akademii Umiejętności i Polskiej Akademii Nauk w Krakowie oraz Muzeum Narodowego w Warszawie

Wydawca:

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

00-090 Warszawa, al. Solidarności 77

© Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2010

Skrót do cytowania
Biuletyn RPO.
Źródła 2010, nr 5

ISSN 0860-7958

Oddano do składu w maju 2010 roku

Podpisano do druku we wrześniu 2010 roku

Przygotowanie do druku, druk i oprawa:

PRS/Andrzej Multanowski, Graffiti BC

SPIS TREŚCI

Janusz Kochanowski <i>Wstęp – Quo vadis Polonia?</i>	15
Rozdział I. Państwo i prawo. Ustrój konstytucyjny. Sądownictwo	19
Witold Kieżun <i>Wprowadzenie</i>	21
Zbigniew Stawrowski <i>Czy Polacy stali się bardziej obywatelami po 20 latach transformacji ustrojowej?</i>	29
Dariusz Dudek <i>Jakie rozwiązania systemowo-ustrojowe powinna mieć Polska?</i>	41
Witold Kieżun <i>Patologia zarządzania publicznego</i>	55
Marek Zubik <i>Doświadczenia racjonalizacji polskiego parlamentaryzmu okresu transformacji ustrojowej</i>	81
Janusz Kochanowski <i>Za dużo przepisów, za mało prawa</i>	107
Irena Kamińska <i>Czy Polska ma wizję wymiaru sprawiedliwości?</i>	135
Adam Zieliński <i>Efektywność sądowej ochrony wolności i praw jednostki w Polsce</i>	147
Maciej Dybowski <i>Dysfunkcjonalność polskiego wymiaru sprawiedliwości</i>	163
Jacek Czabański <i>Ocena bezpieczeństwa w Polsce w latach 1989–2009</i>	179
Podsumowanie	191
Summary	198
Rozdział II. System polityczny	207
Paweł Śpiewak <i>Wprowadzenie: System polityczny 1989–2009 – próba diagnozy</i>	209
Zdzisław Krasnodębski <i>III RP jako państwo postkomunistyczne. Zerwanie i ciągłość</i>	217
Rafał Matyja <i>Osie konfliktów politycznych</i>	233
Henryk Domański <i>Konsolidacja demokracji a głosowanie w wyborach</i>	245
Marek Migalski <i>Dwadzieścia lat polskiego systemu partyjnego</i>	259
Jan Filip Staniłko <i>Budowa systemu władzy w transformacji postkomunistycznej</i>	277
Podsumowanie	299
Summary	304
Rozdział III. Ustrój gospodarczy. Polityka społeczna. Kryzysy	311
Stanisław Gomułka <i>Wprowadzenie: Transformacja ekonomiczna Polski 1989–2009 – próba bilansu</i>	313
Witold Gadomski <i>Słabe, represyjne państwo polskie – skutek historii czy zahamowania reform?</i>	327
Ryszard Bugaj <i>Ustrojowa transformacja polskiej gospodarki w latach 1990–2008</i>	345
Marek Wierzbowski <i>Zagadnienia prawne ustroju gospodarczego Polski w świetle dorobku dwudziestolecia RP i perspektywy rozwoju gospodarczego</i>	365

Barbara Błaszczyk <i>Bilans przekształceń własnościowych gospodarki polskiej a doświadczenia światowe</i>	381
Witold M. Orłowski „Tylko” czy „aż”? <i>Tempo wzrostu gospodarczego w Polsce w okresie transformacji</i>	413
Zbigniew Strzelecki, Janusz Witkowski <i>Przeszłość i perspektywy demograficzne Polski</i>	427
Podsumowanie	469
Summary	474
Rozdział IV. Nauka i edukacja. Kultura i wychowanie	481
Michał Kleiber <i>Wprowadzenie</i>	483
Michał Boni <i>Kapitał intelektualny Polski a nowe przewagi konkurencyjne</i>	493
Stefan Jackowski <i>Uniwersytety na rozdrożach</i>	513
Maciej Żylicz <i>Kulturotwórcza rola nauki: potrzeba nowego spojrzenia</i>	521
Tomasz Merta <i>Modernizacja a ochrona dziedzictwa materialnego</i>	529
Kazimierz M. Ujazdowski <i>Przyszłość polityki kulturalnej</i>	539
Podsumowanie	547
Summary	552
Rozdział V. Społeczeństwo obywatelskie. Media. Kościół	559
Antoni Z. Kamiński <i>Wprowadzenie</i>	561
Piotr Gliński <i>Bariery rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce</i>	569
Piotr Legutko <i>Media a społeczeństwo obywatelskie</i>	597
Zbigniew Nosowski <i>Kościół katolicki w Polsce po roku 1989: bliżej społeczeństwa czy bliżej władzy?</i>	609
Jacek Kochanowicz <i>Kultura biurokratyczna i wolności gospodarcze</i>	623
Podsumowanie	631
Summary	635

Rozdział VI. Rola historii. Zmagania o Polskę. Rozliczenia z przeszłością	641
Wojciech Roszkowski <i>Wprowadzenie</i>	643
Jan Kieniewicz <i>Najpierw trzeba kraj ocalić... Polskie zmagania czy zmagania o Polskę?</i>	655
Jan Kofman <i>Czym była PRL?</i>	665
Antoni Dudek <i>Rola Instytutu Pamięci Narodowej w procesie rozliczeń z dziedzictwem dyktatury komunistycznej w Polsce</i>	675
Bronisław Wildstein <i>Polityka i pedagogika historyczna III RP</i>	687
Antoni Libera <i>Widmo polskiego ciemnogrodu: pozory i prawda</i>	697
Podsumowanie	705
Summary	710
Rozdział VII. Polska w Europie	717
Adam Daniel Rotfeld <i>Wprowadzenie</i>	719
Maciej Szpunar <i>Bilans zysków i strat – 5 lat Polski w Unii Europejskiej</i>	735
Marek A. Cichocki <i>Polskie strategie w Europie</i>	753
Janusz Reiter <i>Stosunki Polski z Niemcami i USA – stan i perspektywy</i>	769
Jerzy Pomianowski <i>Stosunki Polski ze wschodnimi sąsiadami</i>	775
Adam Kobieracki <i>Ewolucja struktur bezpieczeństwa z punktu widzenia interesów Polski (NATO, OBWE, EU/ESDP, reżim CFE)</i>	783
Stanisław Koziej <i>Polityka obronna a bezpieczeństwo Polski w latach 1989–2009: od ubezwłasnowolnienia do pełnej podmiotowości strategicznej</i>	791
Podsumowanie	835
Summary	841
Janusz Kochanowski <i>Co dalej?</i>	
Wstęp do tomu <i>Ius et Lex: De republica emendanda/O naprawie Rzeczypospolitej</i>	847
Wykaz ilustracji.....	859



Leopold Flaming *Alegoria Polski* z 1863 roku

*W ciągu całego naszego życia widziałem w naszym kraju
tylko dwie partie. Partię polską i antypolską,
ludzi godnych i ludzi bez sumienia,
tych którzy pragnęli ojczyzny wolnej i niepodległej,
i tych, którzy woleli upadlające obce panowanie*

książe Adam Jerzy Czartoryski

WSTĘP

*QUO VADIS POLONIA?*¹

Na tak postawione w tytule pytanie nie ma oczywiście dobrej odpowiedzi. Nikt nie jest w stanie przewidzieć przyszłości. Nie znaczy to jednak abyśmy nie mogli, a nawet nie musieli, tego pytania postawić. Postawić go jako groźnego *memento*, ale zarazem stale stojącego przed nami wyzwania.

Odpowiedź na to pytanie wymaga refleksji nad tym, skąd wyszliśmy i do czego zmierzamy, nad osiągnięciami i porażkami, zastanowienia się nad możliwościami i zagrożeniami, które niesie ze sobą XXI wiek. Gdzie będziemy jako państwo za lat dziesięć, dwadzieścia czy trzydzieści? Czy będziemy źródłem taniej siły roboczej dla krajów rozwiniętych i rynkiem zbytu dla produktów ich myśli? Czy, jak dotąd, peryferiami Europy, czy też staniemy się regionalną potęgą na miarę naszej wielkiej historii i otwierających się nowych możliwości?²

W dniu 3 czerwca 2009 roku, tj. w przeddzień XX rocznicy narodzin III Rzeczypospolitej, w Belwederze odbyła się konferencja pt. *W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989–2009*, w której na moje zaproszenie uczestniczyło wielu znakomitych gości.

W odróżnieniu od innych spotkań i uroczystości, które przy tej rocznicowej okazji się odbywały, to spotkanie nie mało charakteru „akademijnego”, tj. wydarzenia mającego jedynie na celu uczczenie samych uczestników, potwierdzenie dokonanych przez nich kiedyś życiowych wyborów i zajmowanego miejsca w historii. Celem tej konferencji było merytoryczne podsumowanie minionych dwudziestu lat oraz spojrzenie w nadchodzącą przyszłość.

Oceniając obecny stan państwa, prawa i społeczeństwa, nie możemy uciec od porównania z okresem międzywojennym, choćby dlatego, że trwał on również lat dwadzieścia. Warto z pokorą przypomnieć, że w okresie tamtego dwudziestolecia zdołano stworzyć sprawny wymiar sprawiedliwości i administrację. Wprowadzono

¹ Obecna publikacja stanowi swego rodzaju kontynuację tomu zatytułowanego *De republica emendanda (O naprawie Rzeczypospolitej)* pod red. prof. Witolda Kieżuna, „Ius et Lex” nr (III) 1/2005, będącego podsumowaniem prac *think-tanku* fundacji „Ius et Lex”, prowadzonego przeze mnie w latach 2003–2005 na Uniwersytecie Warszawskim. W dniu 19 października 2005 roku, tj. pierwszej sesji nowo wybranego Parlamentu, został dostarczony wszystkim posłom i senatorom V kadencji. Po 5 latach od publikacji szereg zaproponowanych wówczas rozwiązań i postulatów nadal oczekuje na zainteresowanie decydentów, stąd wstęp do tamtego tomu zatytułowany *Co dalej?* wraz ze spisem treści zamieszczamy, dla przypomnienia, na końcu książki. Całość dostępna na stronach <http://www.iusetlex.pl/?id=355&lang=pl>.

² Zob. G. Friedman, *Następne 100 lat. Prognoza na XXI wiek*, Warszawa 2009, s. 15–28 i s. 184–189.

drogą dekretów prezydenta znakomite prawodawstwo, które nadal jest niedoścignionym wzorem. Rozwój oświaty uczyniono priorytetem. Stworzono sprawny transport kolejowy. Wybudowano Gdynię i rozpoczęto na wielką skalę budowę COP-u. Dokonano tego wszystkiego przy jednoczesnym ogromnym wysiłku scalenia trzech zaborów w jeden organizm państwowy³.

I również z tej perspektywy trzeba spojrzeć na dzisiejszy stan oświaty, administracji, ustawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości, nie mówiąc już o drogach, kolejach czy o dramatycznym stanie systemu ochrony zdrowia. Co właściwie udało nam się w ciągu tych ostatnich dwudziestu lat osiągnąć? Czym III Rzeczpospolita może się naprawdę pochwalić i na czym budować perspektywę na następnych lat dwadzieścia, które stawiają przed nami znacznie groźniejsze, ale zarazem bardziej ambitne, wyzwania?

Refleksji nad tymi zagadnieniami służy blisko pięćdziesiąt tekstów przygotowanych specjalnie do tej publikacji, a będących pokłosiem wystąpień i dyskusji toczonych w trakcie obrad wspomnianej konferencji przez przedstawicieli wielu dyscyplin wiedzy i praktyki, reprezentujących rozmaite środowiska i poglądy. Znakomite i spełniające najśmielsze oczekiwania referaty dotyczą kluczowych aspektów tego niezmiernie ważnego okresu w historii naszego kraju.

Z omawianej wielości zagadnień i perspektyw wyłania się aktualny obraz Rzeczpospolitej i odpowiedź na pytania: na ile suwerenna, praworządna, nowoczesna Polska pozostaje wciąż niezrealizowanym projektem? jak wykorzystaliśmy czas, który dała nam historia – historia, która bynajmniej się nie skończyła i czas, który nigdy nie trwa wiecznie?

Wypada więc ponowić pytanie: *Quo vadis Polonia?* z nadzieją, że tym razem nie zlekceważymy tak licznych znaków ostrzegawczych i wykorzystamy stojące przed nami szanse. Ich uwzględnienie sprawi, że nie zbłądzimy na manowce, że być może odnajdziemy wiarę i siłę, aby sprostać zadaniu zbudowania lepszej Polski.

Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich
Warszawa, 31 marca 2010 roku

³ Zob. A. Kamiński, *III RP – anatomia kryzysu państwa* [w:] *De republica emendanda*, dz. cyt.; tenże, *Kryzysy państwa* [w:] *Polska. Ale jaka?*, red. M. Jarosz, Warszawa 2005.



Mario Cartaro *Sprawiedliwość*

ROZDZIAŁ I

PAŃSTWO I PRAWO USTRÓJ KONSTYTUCYJNY SĄDOWNICTWO

Witold Kieżun <i>Wprowadzenie</i>	21
Zbigniew Stawrowski <i>Czy Polacy stali się bardziej obywatelami po 20 latach transformacji ustrojowej?</i>	29
Dariusz Dudek <i>Jakie rozwiązania systemowo-ustrojowe powinna mieć Polska?</i>	41
Witold Kieżun <i>Patologia zarządzania publicznego</i>	55
Marek Zubik <i>Doświadczenia racjonalizacji polskiego parlamentaryzmu okresu transformacji ustrojowej</i>	81
Janusz Kochanowski <i>Za dużo przepisów, za mało prawa</i>	107
Irena Kamińska <i>Czy Polska ma wizję wymiaru sprawiedliwości?</i>	135
Adam Zieliński <i>Efektywność sądowej ochrony wolności i praw jednostki w Polsce</i>	147
Maciej Dybowski <i>Dysfunkcjonalność polskiego wymiaru sprawiedliwości</i>	163
Jacek Czabański <i>Ocena bezpieczeństwa w Polsce w latach 1989–2009</i>	179
Podsumowanie	191
Summary	198

WITOLD KIEŻUN

Wprowadzenie

1. Władza wykonawcza i ustawodawcza	23
2. Realizacja postulatów wolności i postawy obywatelskiej	26
3. Sądownictwo	27



Witold Kieżun (ur. w 1922 roku)

Profesor zwyczajny doktor habilitowany, doktor *honoris causa* Akademii Leona Koźmińskiego, członek rzeczywisty International Academy of Management USA, Honorary Professor School of Management Bradford University, profesor Akademii Leona Koźmińskiego.

Magister prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, doktor i doktor habilitowany ekonomii SGPiS (obecnie SGH) w Warszawie. Kierownik Biura Studiów Organizacyjnych Narodowego Banku Polskiego, kierownik Zakładu Prakseologii PAN, kierownik Zakładu Teorii Organizacji Wydziału Zarządzania UW.

Po emigracji w 1980 roku profesor School of Business Administration Temple University w Filadelfii, Duquesne University w Pittsburgu. W 1981 roku prelegent serii wykładów publicznych w 14 uniwersytetach USA i Kanady na temat *Spirit of Solidarity*. Profesor HEC Université de Montreal, profesor Université du Québec a Montreal, Przewodniczący Rady Programowej Polish Institute of Arts and Sciences Mc Hill University Montreal, Chief Technical Advisor (kierownik projektów modernizacji) United Nations Organization w Burundi i Rwandzie, konsultant rządu Burkina Faso. Członek dyrekcji europejskiej grupy Institut des Sciences Administratives w Brukseli, Przewodniczący Rady Fundacji „Ius et Lex”. Autor 70 zwartych pozycji książkowych i skryptów oraz 340 artykułów i referatów w językach: polskim, francuskim, angielskim, hiszpańskim, rosyjskim i czeskim. Laureat wielu nagród polskich i zagranicznych. Oficer Armii Krajowej, odznaczony osobiście przez dowódcę AK w czasie powstania warszawskiego orderem Virtuti Militari, po wojnie więziony w Polsce i deportowany do radzieckiego „gułagu śmierci” na pustyni Kara-kum (86% zmarłych).

1. Władza wykonawcza i ustawodawcza

W sektorze publicznym, realizującym podstawowe role państwa: opiekuńczą, edukacyjną, kontrolną, arbitrażową, koordynacyjną, a także w ograniczonym zakresie produkcyjną, pracuje 26% ogółu zatrudnionych¹. W roku 2008 w tym sektorze przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosiło 3400 zł (w prywatnym 2700 zł miesięcznie)². W wyniku szeregu badań można stwierdzić, że występują w nim w wysokim stopniu patologie organizacji administracyjnych, obrazowo przedstawiane jako „Czterej Jeźdźcy Apokalipsy Biurokracji”, tj. Gigantomania, Korupcja, Luksusomania i Arogancja Władzy, jak również pozorna działalność typu negatywnej fikcji organizacyjnej.

W centrum administracji publicznej wzrost stanu zatrudnienia w latach 1990–2007 wyniósł 274,35%, przy wzroście PKB *per capita* w stosunku do średniego poziomu europejskiego³, liczonego według siły nabywczej (PPP), 23,5%. Podobnie przedstawia się gigantomania aparatu samorządowego wzbogaconego w 1999 roku o dwa szczeble zarządzania: powiaty i województwa. Skalę gigantomanii szczebla powiatowego jasno charakteryzuje porównawcze zestawienie średniej liczby ludności przypadającej na jeden ziemski powiat w Polsce i na równorzędne jednostki drugiego szczebla samorządowego w tych krajach Unii Europejskiej, w której ten szczebel istnieje (nie ma go w Wielkiej Brytanii). W Polsce jest to około 88 tys. mieszkańców, w Niemczech 198 tys., we Włoszech 561 tys., w Holandii 397 tys. Wysoka skala dynamiki wzrostu administracji umiejscawia Polskę niemal na dnie porównawczej tabeli Unii Europejskiej, zbliżając się do wyznaczników w pokolonialnych krajach afrykańskich.

Dynamika wzrostu zatrudnienia w administracji łączy się z podobnym wzrostem działalności ustawodawczej. Porównując dane statystyczne z 1990 i 2007 roku otrzymujemy następujące wskaźniki wzrostu:

- zatrudnienie w administracji samorządu terytorialnego 255,41%,
- liczba stron Dziennika Ustaw 1334,42%,
- liczba pozycji Dziennika Ustaw 344,97%,
- liczba Dzienników Ustaw 272,82%.

¹ Struktura pracujących w gospodarce narodowej wg sektorów własności, stan na 31 grudnia 2008 roku: sektor publiczny 25,8%, sektor prywatny 74,2% – zob. *Pracujący w gospodarce narodowej w 2008 roku*, GUS, Warszawa 2009 – przyp. red.

² 3407,23 zł w sektorze publicznym, 2709,57 zł w sektorze prywatnym – zob. *Rocznik Statystyczny GUS*, 2009, s. 264 – przyp. red.

³ Dane wg Eurostat. W 1990 roku średni PKB *per capita* stanowił w Polsce 34% średniego dochodu narodowego krajów Europy, w 2008 roku wyniósł 57,5% wszystkich krajów Unii Europejskiej. Nie są więc one dokładnie porównywalne. W każdym przypadku wskazują one na roczny porównawczy wzrost rządu około 1,3%. Przy utrzymaniu takiego tempa wzrostu dojście do średniej UE jest realne w ciągu 32 lat. Statystyczną szansą dla Polski jest wyższy trend deficytu kryzysowego bogatych krajów Unii.

Statystyczny raport opracowany przez OECD, a opublikowany w 2008 roku przez „The Wall Street Journal”, określający stopień ograniczenia wolności gospodarczej poprzez restrykcyjność przepisów, plasuje Polskę wśród 157 krajów na 87. miejscu, przedostatnim w krajach Unii Europejskiej i na ostatnim wśród 10 krajów przyjętych do Unii w 2004 roku. Podobny raport Banku Światowego plasuje Polskę na 142. miejscu wśród 181 ocenianych krajów.

Zwraca uwagę typowe zjawisko wzrostu działalności ustawodawczej po zmianie koalicji parlamentarnej. Nowy zespół aparatu administracyjnego charakteryzuje się dynamiką koncepcji ustawodawczych, co z reguły w efekcie łączy się z koniecznością zwiększenia zatrudnienia dla ich realizacji. Powstaje w ten sposób swoisty zakłęty krąg rozwoju organizacyjnego. Należy jeszcze dodać, że niski poziom redakcji szeregu ustaw zmusza do częstej ich nowelizacji, np. ustawa o reformie administracji uchwalona w czerwcu 1998 roku jeszcze w tym samym roku wymagała kilkudziesięciu nowelizacji, co świadczy o niskich kwalifikacjach posłów i senatorów wybieranych z list partyjnych uformowanych przez kierownictwa partii, nieraz niewątpliwie na zasadzie kumoterstwa, czy nawet zobowiązań finansowych (np. znana sprawa weksli gwarancyjnych w Samoobronie). W obowiązującym obecnie systemie proporcjonalnej ordynacji wyborczej nie istnieje bierne prawo wyborcze indywidualnego zgłoszenia swojej kandydatury popartej jedynie, jak to ma miejsce w wielu krajach, przez określoną liczbę osób.

Z badań aktywności posłów wynika, że mniej więcej ¼ z nich to tzw. anonimi, nieangażujący się aktywnie bierni uczestnicy zebrań plenarnych i komisji, służący tylko do głosowania w ramach dyscypliny partyjnej. Stąd też w badaniach hierarchii prestiżu zawodów politycy-parlamentarzyści zajmują bardzo odległe miejsce. Tę negatywną ocenę partyjnych polityków potwierdziły wybory według ordynacji większościowej na stanowiska prezydentów, burmistrzów i wójtów – 84% wybranych stanowili kandydaci bezpartyjni. Należy też zwrócić uwagę na, podobne do występującego w administracji, zjawisko gigantomanii władzy ustawodawczej. Sejm II Rzeczypospolitej przed wojną liczył 208 posłów. Średnia światowa niższej izby ustawodawczej to 195 reprezentantów, w Unii Europejskiej 238, w całej Europie – 223. Polski Sejm liczy 460 posłów, a Kongres USA 435 kongresmenów. W Senacie w USA zasiada 100 senatorów, podobnie jak w Polsce.

Stając się w myśl traktatu lizbońskiego superregionem federacji europejskiej, nie możemy zapominać również o Parlamencie Europejskim, nawiasem mówiąc, pozbawionym istotnych funkcji ustawodawczych. W dodatku wędrującym ze Strasburga do Brukseli i z powrotem. Koszty tej nonsensowej eskapady, mającej na celu zaspokojenie postimperialnych ambicji francuskich, to około 250 mln euro rocznie. Jest to jeden z problemów krytycznej analizy struktury Unii Europejskiej. Obowiązująca *political correctness* w tej dziedzinie jest zadziwiająca, bowiem wszelka próba krytyki struktury i polityki Unii Europejskiej jest traktowana jako przejaw eurosceptycyzmu. Tymczasem obowiązująca obecnie ideologiczna struktura liberalno-lewicowa (a nawet

lewacka) podstawowych sił Unii Europejskiej kształtuje jej organizację bijącą historyczne i światowe rekordy biurokratycznej formalizacji. Jest to swoiste połączenie tradycji burżuazyjnej biurokracji zachodnioeuropejskiej z tradycją, tak dobrze nam znaną, komunistycznej lewicy.

Patologia korupcji jest jednym z najważniejszych elementów niesprawności działania wszystkich typów rodzajów władzy w Polsce. W corocznej ocenie Transparency International stale zajmujemy jedną z najgorszych pozycji w Unii Europejskiej. Szczęśliwie do Unii Europejskiej zostały przyjęte Rumunia i Bułgaria mające jeszcze gorsze wskaźniki korupcji niż Polska. Bułgaria straciła nawet z tego powodu przyznane jej dotacje z Unii Europejskiej. Przedmiotem naszego zainteresowania powinna być przede wszystkim korupcja „legalna”, korupcja administracyjna polegająca na działalności wszystkich rodzajów władzy dla uzyskania doraźnych korzyści jakichś grup społecznych kosztem ogólnego interesu państwa jako organizacji o zdefiniowanych celach. Ta forma korupcji jest groźniejsza niż korupcja indywidualna na zasadzie *do ut des*, bowiem jej koszty sięgają nieraz poważnego procentu dochodu narodowego, a więc są odczuwalne przez wszystkich obywateli.

Klasycznymi jej przykładami są: „reforma powiatowa” w 1999 roku i szereg nadużyć w procesie prywatyzacji, gdzie za tzw. cenę rynkową sprzedawano nieraz dużo poniżej wartości ważne obiekty gospodarcze. Reforma powiatowa nie miała naukowego uzasadnienia w dobie światowej tendencji spłaszczania struktur organizacyjnych i rozwoju techniki elektronicznej we wszystkich kontaktach urząd – urząd i urząd – obywatel. W grę wchodziły interesy polityczne, stworzenie elektoratu terenowego, początkowo dla Unii Demokratycznej, ale później także dla SLD, i oczywiście lokalne korzyści miast średniej wielkości. Jeśli chodzi o proces prywatyzacji, to Bank Światowy przeprowadził badania ankietowe wśród inwestorów zagranicznych, stwierdzając powszechność wypłacania tzw. komisijnego, co gorzej, rzekomo za cenę 3 mln dolarów amerykańskich Sejm przegłosował ustawę korzystną dla inwestora zagranicznego. Marszałek Sejmu, Maciej Płażyński, zawiadomił prokuratora rejonowego w Warszawie, który jednak umorzył postępowanie, gdyż Bank Światowy oświadczył, że ankieta była anonimowa.

Jedną z najdotkliwszych afer była sprawa tzw. Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, którymi objęto ponad 400 dobrze pracujących przedsiębiorstw. Po kilku latach okazało się, że ich majątek „przepłynął” do oszukańczych zagranicznych firm w postaci wysokich opłat za „profesjonalne zarządzanie”. Większość przedsiębiorstw zbankrutowała, 300 tys. pracowników straciło pracę, a 29 mln właścicieli udziałów zostało z bezwartościowymi akcjami.

Warto też zwrócić uwagę, że w Polsce, według danych Eurostatu, zawodowo pracuje jedynie 54% dorosłych obywateli w wieku produkcyjnym. Średnia europejska wynosi 64%, w Danii 77,4%, w Szwecji 71%. Wysoki procent osób dorosłych niezdolnych do pracy utrzymuje się z państwowych rent, których koszt stanowi 3,9% PKB, przy średniej w Unii Europejskiej 1,2%.

2. Realizacja postulatów wolności i postawy obywatelskiej

Zasady osobistej, indywidualnej autonomii i pełnej wolności poglądów, równości praw wszystkich obywateli, przy legalnej podstawie mechanizmu zróżnicowania indywidualnego czy społecznego, są niewątpliwie punktem wyjścia transformacji naszego ustroju. Wydaje się specjalnie ważne upowszechnienie świadomości granic indywidualnej autonomii, granic postępowania według własnej woli i wykształcenie indywidualnej tolerancyjnej postawy w stosunku do odmiennych poglądów. Klasycznym przykładem pierwszego problemu jest pozornie irracjonalny fenomen wolności na skutek jej ograniczenia, podobny do znanego Mickiewiczowskiego odniesienia do pamięci litewskiej ojczyzny, której wartość ocenia się, tak jak wartość zdrowia, dopiero po jej utracie.

Współczesnym przykładem tego fenomenu jest możliwość swobodnego poruszania się samochodem po drogach publicznych dzięki stosowaniu się do ograniczających indywidualną wolność przepisów ruchu. Autentyczna, operacyjna, wolność osobista jest więc funkcją zgody na jej społeczne ograniczenie. Powszechne zautonomizowanie akceptacji tej zasady jest niezbędne dla demokratycznego modelu rządzenia publicznego, realizowanego przez określone organy administracji.

Zasada tolerancji odmiennych poglądów ma również specjalne znaczenie, będąc zaprzeczeniem „syndromu wroga”, swoistego kanonu systemu tzw. demokracji ludowej. Komunistyczną, stalinowską tezę o permanentnej walce z coraz to nowymi wrogami pojawiającymi się zgodnie z zasadą: „Kto nie jest z nami, jest przeciwko nam” określił już dawno Maksym Gorki, twierdząc, że „jeśli wróg nie poddaje się, to trzeba go zniszczyć”. Swoista strategia „syndromu wroga” ukształtowała się w procesie podejmowania decyzji administracyjnych i w strukturze aktywności politycznej i medialnej. Jej kategoryzacja obejmowała szereg negatywnych form krytyki potencjonalnego oponenta, takich jak:

- świadome złudzenie perspektywiczne, postrzeganie rzeczywistości tylko z jednego doktrynalnie ustanowionego punktu widzenia; swoista akceptacja paralaksy w odniesieniu do zjawisk społeczno-ekonomicznych,
- dostosowanie analizowanej treści do założonego stereotypu wrogiej postawy oponenta,
- kumulacja negatywów, jednostronne ich zmasowanie z zapoznaniem elementów pozytywnych,
- ogólnikowość stawianych zarzutów,
- pochopna generalizacja (jeden negatywny przykład uzasadnia już negatywną ocenę),
- świadomie błędna ocena związków przyczynowych, argumentacja *ad verecundiam*, powoływanie się na autorytety z innej dziedziny dla udowodnienia negatywnej oceny (np. autorytety polityczne w ocenach wymagających profesjonalnej wiedzy).

3. Sądownictwo

Można by udowodnić, że sądownictwo jest najgorzej działającą władzą. Komunistyczny aparat sądowy nie przeszedł weryfikacji takiej jak służby bezpieczeństwa czy milicja obywatelska. W PRL sądy były merytorycznie ściśle podporządkowane władzy partyjnej, w istotnych sprawach decyzje były faktycznie (nieoficjalnie) podejmowane przez organy partii. Są to rzeczy bardzo dobrze znane – i nawet szczegółowo opisywane – dotyczące wyroków politycznych czy korupcji (znana decyzja polityczna wyroku śmierci za aferę mięsną). Stąd też sędzią mógł zostać tylko ktoś dyspozycyjny politycznie, a każda próba wywołania konfliktu decyzyjnego z partią kończyła się natychmiastową dymisją. Istnieje też wystarczająca liczba podejrzeń o nieuczciwość sędziów, jednak immunitet i postawa korporacji sędziowskiej uniemożliwiła ich weryfikację. Faktem jest, że procedura sądowa trwa niezwykle długo, znane są powszechnie przypadki wieloletnich procesów. Ta niesprawność nie ma uzasadnienia organizacyjnego, bo w Polsce na 100 tys. mieszkańców przypada 25,8 sędzi, a np. w Estonii 17,8, nie mówiąc już o Francji, gdzie wskaźnik ten wynosi 11,9. Również wydatki na sądownictwo w wysokości 0,44% PKB są wyższe niż w 20 krajach Europy, np. na Litwie 0,24, na Węgrzech 0,31 PKB. Jest to więc problem, który wymaga fachowego naświetlenia w ramach opracowań niniejszego rozdziału.

W ostatecznej konkluzji, już na podstawie wyrывkowego przedstawienia patologii i niesprawności funkcjonowania państwa i postawy obywateli, można stwierdzić, że choć niewątpliwie poziom życia w Polsce w ciągu 20 lat poprawił się, to Polska jest obecnie krajem o strukturze podobnej krajom pokolonialnym, dobrze mi znanym z dziesięcioletniej pracy w charakterze dyrektora projektu ONZ modernizacji Afryki Centralnej. Wyzbyliśmy się na rzecz inwestorów zagranicznych bez mała całego ciężkiego przemysłu, nie mamy ani jednego koncernu z liczącym się polskim udziałem akcyjnym, najbardziej dochodowe polskie przedsiębiorstwo Orlen importuje ropę rosyjską, sprywatyzowaliśmy usługi telefoniczne, elektryczne i grzewcze, sprzedając je państwowym przedsiębiorstwom: francuskiemu, niemieckiemu i szwedzkiemu, straciliśmy złote jabłka bankowości i wielkiego handlu (supermarkety), nie mamy już wielkomorskiej floty handlowej, pasażerskiej i rybackiej, nie mamy wystarczającego poziomu samodzielności energetycznej ani wystarczającej infrastruktury komunikacyjnej (koleje w rozpadzie, tragiczna budowa autostrad), nie mówiąc już o prasie, w większości opanowanej przez kapitał zagraniczny. Nasza administracja publiczna, sądownictwo, system konstytucyjny, władza ustawodawcza wykazują zbyt daleko idące niesprawności i objęte są całym zestawem patologii organizacji. Nie mamy już żadnej światowej wizytówki, jakiegoś polskiego produktu, nawet nie potrafiliśmy zagospodarować etosu „Solidarności”, naszej walki o wyzwolenie z komunizmu i pięknej karty II wojny światowej. Mamy już obecnie rozpowszechnianą w skali światowej kartę współuczestnictwa w Holokauście i opinię ojczyzny obozów koncentracyjnych z częstym utożsamianiem Polaków z nazizmem. Jesteśmy za to krajem taniej, dobrze wyszkolonej siły roboczej

i poważnym rynkiem zbytu. W wyniku unieważnienia traktatu z Nicei i ewentualnej akceptacji traktatu z Lizbony tracimy prawie dwukrotnie siłę blokady i siłę decyzji w stosunku do Niemiec, odchodząc z grupy sześciu wielkich państw Unii Europejskiej. Rozwijamy się w tempie 1,3% średniego rocznego wzrostu PKB w skali porównywalnej do średniej europejskiej. Mamy niesprawną publiczną służbę zdrowia i jeszcze mniej sprawne sądownictwo, bardzo wysoki wskaźnik korupcji, „drenaż mózgów” (ostatnie dane: około 25% emigrantów nieplanujących powrotu do kraju to osoby z wyższym wykształceniem). Wymieramy rocznie zgodnie z ujemnym tempem przyrostu 1,23%. Jeśli do tego dodamy niezdolność do ekumenicznej współpracy politycznej dla dobra kraju, to pogłębiona analiza podjętej tematyki i szukanie światła w tunelu jest niezwykle trudnym zadaniem.

ZBIGNIEW STAWROWSKI

Czy Polacy stali się bardziej obywatelami po 20 latach transformacji ustrojowej?

1. Wprowadzenie	31
2. Co to znaczy być obywatelem?	31
2.1. Obywatel bierny	32
2.2. Obywatel czynny	34
3. Obywatel a konstytucja	36



Zbigniew Stawrowski (ur. w 1958 roku)

Absolwent Wydziału Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Planowania i Statystyki w Warszawie (1982), w 1980 roku współzałożyciel Niezależnego Zrzeszenia Studentów. Ukończył następnie Wydział Filozoficzny Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie (1987), gdzie obronił również doktorat (1993). Habilitację uzyskał na Wydziale Filozoficznym Uniwersytetu Jagiellońskiego (2006).

Od 2008 roku profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, kierownik katedry Myśli Politycznej na Wydziale Nauk Społecznych i Historycznych UKSW. Pracuje również w Instytucie Studiów Politycznych PAN (w latach 1994-2000 jako jego wicedyrektor). Współzałożyciel i wykładowca Collegium Civitas. Współzałożyciel i dyrektor Instytutu Myśli Józefa Tischnera w Krakowie. Członek redakcji pisma „Civitas. Studia filozofii polityki”. Autor książek: *Państwo i prawo w filozofii Hegla* (1994), *Prawo naturalne a ład polityczny* (2006), *Niemoralna demokracja* (2008).

1. Wprowadzenie

Gdy sięgamy dziś pamięcią do roku 1989, to mimo wszelkich ówczesnych obaw i niepokojów o przyszłość, najmocniejszym elementem naszych wspomnień pozostaje doświadczenie odzyskanej wolności – poczucie, że przed Polakami otworzyła się nowa przestrzeń działania. Pojawiło się wtedy przekonanie – za którym poszły konkretne czyny i konkretne zaangażowanie – że już nie tylko sfera prywatna, ale również obszar spraw publicznych i politycznych może być dziedziną sensownej aktywności – dziedziną, na którą ludzie mogą wpływać i za którą mogą brać odpowiedzialność. Innymi słowy, Polacy uwierzyli, że mogą wreszcie stać się obywatelami. To doświadczenie odzyskanej wolności oraz możliwości podjęcia działań obywatelskich znalazło wyraz w popularnym wówczas powiedzeniu: „Jesteśmy teraz we własnym domu”. Te proste słowa zawierały zresztą w sobie głęboką mądrość i bardzo przypominały sławną definicję wolności sformułowaną przez Hegla: wolność to bycie sobą u siebie¹.

Nie ma większego sensu zastanawiać się, czy obecnie jesteśmy bardziej wolni niż w czasach PRL-u – bo z pewnością jesteśmy. Warto jednak zadać tutaj pytanie, czy państwo, w którym dziś żyjemy, dorosło do oczekowań i nadziei, jakie słusznie żywiłimy 20 lat temu na początku transformacji ustrojowej. Nie chodzi przy tym tylko o subiektywne odczucia Polaków wobec III RP – choć badania socjologiczne, opisujące, jak te uczucia zmieniały się przez ostatnie lata, są na pewno jakimś ważnym i to niezbyt optymistycznym wskaźnikiem – lecz przede wszystkim o to, czy nasze państwo spełnia instytucjonalne warunki tego, by mogło w oczach obywateli uchodzić za „własny dom”, za sprzyjającą przestrzeń dla ich własnej twórczej wolności. Kryteria pozwalające na dokonanie takiej oceny są dobrze znane i łączą się z tym, co rozumiemy przez nowoczesne państwo oraz z różnymi znaczeniami pojęcia „obywatel”.

2. Co to znaczy być obywatelem?

W myśli politycznej od czasów starożytnych – pisał o tym już Arystoteles w swojej *Polityce*² – wyróżnia się dwa podstawowe znaczenia słowa „obywatel”: mówi się, mianowicie, o obywatelu biernym oraz czynnym, o wymiarze obywatelstwa, którego się doznaje jako pewnego zagwarantowanego statusu oraz takim, który się czynnie wykonuje. Odwołajmy się do tego rozróżnienia, ale w wersji bardziej współczesnej przedstawionej przez Immanuela Kanta³. Kant wprowadza je w kontekście rozwijanego przez siebie modelu państwa, opartego na poszanowaniu wolności i godności człowieka, a więc takiego, które również i dzisiaj pozostaje dla nas wzorem rozumnego uregulowania relacji międzyludzkich.

¹ Zob. G. W. F. Hegel, *Wykłady z filozofii dziejów*, PWN, Warszawa 1958, t. I, s. 27.

² Zob. Arystoteles, *Polityka* [III 1, 4-5].

³ Zob. I. Kant, *Metafizyka moralności*, PWN, Warszawa 2005, s. 155 [VI 314].

2.1. Obywatel bierny

Obywatel to przede wszystkim ktoś, kto posiada określony status – jest poddanym państwa, w którym szanowane są jego słuszne uprawnienia, albo – inaczej rzecz ujmując – w którym rządzą sprawiedliwe prawa. Władza i porządek prawny pełnią tu wobec obywatela funkcję służebną. W takim państwie człowiek znajduje się pod opieką jego instytucji, jest przez nie niejako obsługiwany i doznaje ich wspierającej obecności. Wsparcie to polega, po pierwsze, na ochronie szeroko rozumianej sfery prywatnej (w której zakres wchodzi życie, nienaruszalność cielesna, majątek i rodzina) oraz, po drugie, na zagwarantowaniu wolności działania w przestrzeni publicznej, ograniczonej takim samym prawem każdego innego obywatela. Tylko ktoś, kto żyje w państwie, które zapewnia mu takie warunki, może czuć się w nim „u siebie”, może uważać siebie w pełni za obywatela (w sensie biernym), za kogoś, kogo wolność została przez państwo uszanowana i kto może swobodnie realizować swoje indywidualne cele życiowe, w tym również współpracować, ale i konkurować z innymi, mając zapewnione osobiste bezpieczeństwo oraz zagwarantowane przestrzeganie sprawiedliwych reguł gry.

Poczucie osobistego bezpieczeństwa oraz świadomość, że w wypadku konfliktu czy kolizji mojej wolności z wolnymi działaniami innych osób mogę liczyć na bezstronny osąd i sprawiedliwe potraktowanie ze strony państwa, stanowią kwintesencję tak rozumianego obywatelstwa. Innymi słowy, obywatel bierny (*Bürger, bourgeois*) tym bardziej czuje się obywatelem, im bardziej państwo, w którym żyje, odpowiada wzorcowi państwa prawa⁴.

Podstawową instytucją państwa prawa jest przede wszystkim instytucja wymiaru sprawiedliwości⁵. Od jakości i sprawności działania tej instytucji najbardziej zależy to, czy mieszkańcy państwa czują się jego obywatelami, czy uważają je za swoje i się z nim identyfikują. Nie chodzi przy tym o to, że czasem ktoś zostaje potraktowany przez urzędnika reprezentującego państwową instytucję w sposób niesprawiedliwy – taka sytuacja bowiem zawsze może się zdarzyć – ale o przekonanie, że w każdym z takich wypadków przed obywatelem stoi otworem realna droga odwołania i uzyskania sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Państwo oczywiście nie musi, a ze względu na niedostatki ludzkiej natury wręcz nie może być, doskonale sprawiedliwe we wszystkich swoich działaniach. Powinno być jednak tak zorganizowane, żeby jego obywatele mieli zawsze poczucie, że ostatecznie chodzi w nim o sprawiedliwość, że państwo i jego instytucje istnieją przede wszystkim po to, by służyć sprawiedliwości.

⁴ Kant określa takie państwo terminami: *der rechtliche Zustand, der bürgerlicher Zustand (status civilis)* – zob. I. Kant, *Metafizyka moralności*, dz. cyt., s. 75, 151 [VI 256, 311].

⁵ Przedłużeniem instytucji wymiaru sprawiedliwości jest po części instytucja policji – czyli, zgodnie ze swym źródłosłowem, służba polis – która wypełnia jednak również swoje własne, specyficzne funkcje, przede wszystkim dotyczące szeroko rozumianej prewencji. Poziom zaufania do organów wymiaru sprawiedliwości oraz policji jest jednym z najbardziej wyrazistych wyznaczników poczucia identyfikacji obywateli z własnym państwem.

Mając na względzie to znaczenie obywatelskości, należy więc zapytać, czy i na ile dzisiejsze funkcjonowanie instytucji wymiaru sprawiedliwości pozwala nazwać III RP państwem prawa – państwem, gdzie poszanowana jest wolność i sprawiedliwość. Pozostawiając szczegółową ocenę tej instytucji osobom bardziej kompetentnym, wskazałbym tylko na potrzebę rozróżnienia kilku odmiennych poziomów tej kwestii.

Oceny i weryfikacji domaga się treść obowiązującego w Polsce systemu prawnego (kodeks karny, cywilny, kodeksy postępowania). Czy np. kary przewidywane w kodeksie karnym są rzeczywiście sprawiedliwe (nie zaś „za surowe” lub „za łagodne”, jak to często słyszy się w debatach „specjalistów”)? Czy zgodne z europejskim trendem usunięcie z prawa karnego kary śmierci nie kwestionuje u samych podstaw sprawiedliwości jako idei przewodniej całego systemu prawnego? Czy nie mamy ponadto do czynienia z przeregulowaniem systemu prawnego, zbyt dużą szczegółowością oraz ingerencją ustaw w te dziedziny (np. w sferę wolności jednostki, moralności, rodziny), których autonomiczny charakter sprawiedliwe państwo musi uznawać, szanować i gwarantować?

Głębokiej reformy potrzebuje bez wątpienia niewydolna struktura organizacyjna oraz sposób działania sądów i innych instytucji związanych z wymiarem sprawiedliwości. Karygodna przewlekłość postępowań sądowych stanowi tutaj oczywiste świadectwo pogłębiającej się zapaści instytucjonalnej.

Symptomem innej choroby wymiaru sprawiedliwości – i to zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i etycznym – są przypadki, gdy immunitet sędziowski chroni sędziego przed prawnymi konsekwencjami dokonanego przez niego wykroczenia czy pospolitego przestępstwa, zaś przejawem jeszcze gorszej systemowej patologii – gdy w takiej sytuacji w ochronę sędziego przed pociągnięciem go do odpowiedzialności angażuje się również jego korporacja.

Osobną sprawą pozostaje kwestia obsady personalnej instytucji wymiaru sprawiedliwości. Nawet najlepsze ustawy i najsprawniejsze rozwiązania organizacyjne nie zapewnią wysokiej jakości działania wymiaru sprawiedliwości, jeśli nie zostanie zapewniony właściwy – moralny i intelektualny – poziom ich kadr. Wiedział o tym już Platon: „Dla każdego jasne jest z pewnością, że chociaż wielkim osiągnięciem jest ustanowienie praw, to jednak, jeśli dobrze urządzone państwo nieodpowiednim władzom powierzy pieczę nad dobrze ustanowionymi prawami, nie tylko żadnej korzyści nie będzie z dobrych praw, lecz staną się one przedmiotem drwin i szyderstwa i największą bodaj szkodę i hańbę ściągną jeszcze na takie państwo”⁶. Trzeba więc zrobić wszystko, by zwłaszcza sędziowie, na których przecież opiera się wymiar sprawiedliwości, byli godni tej funkcji. Z pewnością nie zadbała o to III RP, w ramach której w imię naiwnej idei samooczyszczenia nie dokonano po 1989 roku żadnej próby weryfikacji sędziów, dzięki czemu zasłużeni słuźalcznością w PRL-u mogli dalej bez przeszkód nie tylko „wymierzać sprawiedliwość”, ale również dzielić się swym „etosem” i wprowadzać do zawodu nowe pokolenia prawników.

⁶ Platon, *Prawa*, tłum. M. Maykowska, PWN, Warszawa 1960, s. 213 [751b].

Niezależnie od wciąż obecnych „resztówek po PRL-u” najważniejszą sprawą dla właściwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości wydaje się jednak potrzeba zasadniczej zmiany myślenia w kwestii rozumienia roli sędziego, a w konsekwencji również sposobu jego powoływania. Dotychczasowe formy „specjalistycznego” szkolenia sędziów traktują ten zawód na podobieństwo wysoko wykwalifikowanego urzędnika państwowego, nie dostrzegając, że jest to ze swej istoty nie tyle zawód, co powołanie, i to powołanie – w ramach porządku państwowego – wręcz wyjątkowe. Figura sędziego stanowi w istocie rzeczy personifikację całego procesu wymiaru sprawiedliwości – sędzia jest bowiem jedyną osobą, bez której taki proces byłby nie do pomyślenia. Z tego względu przy jego mianowaniu mniej ważna jest konkretna specjalizacja prawna danego kandydata. Sprawę kluczową stanowi raczej życiowa mądrość – wypracowane i potwierdzone przez lata praktyki walory etyczne i intelektualne, a więc obok prawniczych kompetencji osobista niezależność, odwaga oraz umiejętność samodzielnego osądu konkretnych zdarzeń w świetle uniwersalnych zasad sprawiedliwości, czyli Kantowska *Urteilkraft*.

2.2. Obywatel czynny

Drugie znaczenie słowa „obywatel” – obywatel czynny (*Staatsbürger, citoyen*) – ściśle wiąże się z naszym uczestnictwem w życiu politycznym. Tym razem poczucie „bycia u siebie” łączy się z poczuciem współodpowiedzialności za losy państwa i identyfikacją jednostki ze swoją wspólnotą polityczną. Człowiek rozumie tutaj swoją wolność jako gotowość służby ojczyźnie – w horyzoncie jego działania obok celów indywidualnych trwale miejsce zajmuje perspektywa dobra wspólnego. Państwo, które takie postawy umożliwia, co więcej, do nich zachęca, to – przywołując rozróżnienie znane od czasów starożytnych – *res publica*, rzecz wspólna, albo jeszcze mocniej: wspólne dobro obywateli. Republika, czyli mówiąc po polsku: Rzeczpospolita, to przede wszystkim przeciwieństwo *res privata*, a więc takiej wizji państwa, gdzie władza służy jedynie interesom tych, którzy sami ją sprawują⁷.

Świadomość czynnego obywatelstwa jest tym silniejsza, im większe jest poczucie tego, iż ma się realny wpływ na losy swojej ojczyzny, że istnieją nie tylko formalne mechanizmy uczestnictwa wszystkich w życiu politycznym wspólnoty (np. demokratyczne wybory), ale również realne instytucjonalne ścieżki umożliwiające i promujące zaangażowanie obywateli zatroskanych o dobro wspólne, począwszy od samorządności lokalnej aż po centralny szczebel władzy.

⁷ Tę jakościową dystynkcję – bardziej podstawową niż podział ustrojów w oparciu o kryterium ilościowe (stosownie do liczby osób sprawujących władzę) na monarchię, oligarchię i demokrację – jako pierwszy wprowadził Platon w dialogu *Polityk* [302e-303b], odróżniając ustroje sprawiedliwe od niesprawiedliwych, po nim zaś Arystoteles, który w *Polityce* [III 4,7] pisał o ustrojach właściwych i zdegenerowanych. Podobne ujęcie prezentuje Kant, wskazując na dwie podstawowe formy rządzenia: republikańską i despotyczną (zob. I. Kant, *Do wiecznego pokoju* [VIII 352]).

Mając to znaczenie obywatelskości na względzie, należałoby zastanowić się, czy i na ile dzisiejsze państwo polskie zasługuje na to, by je faktycznie nazwać Rzeczpospolitą. I znów chodziłoby tu przede wszystkim o rozważenie kwestii instytucjonalnych, o to, czy przyjęte i obowiązujące w III RP rozwiązania nie podkopują fundamentów tak rozumianej obywatelskości.

Ustrój demokracji partyjno-gabinetowej posiada ewidentne wady, które produkują wyobcowaną ze społeczeństwa „ponadpartyjną kastę zawodowych polityków”. U jego podstaw znajduje się zapisana w konstytucji i utrwalająca ten model ustrojowy proporcjonalna ordynacja wyborcza. W tym kontekście należałoby poważnie rozważyć propozycję wprowadzenia ordynacji większościowej i okręgów jednomandatowych jako takich rozwiązań, które z jednej strony zdecydowanie pogłębiają stopień osobistej odpowiedzialności wybieranych reprezentantów, z drugiej zaś wzmacniają poczucie podmiotowości wyborców, ich polityczną aktywność i zainteresowanie dobrem publicznym.

Patrząc z perspektywy państwa prawa, jest rzeczą niedopuszczalną, by immunitet związany z pełnieniem ważnych funkcji publicznych rozumiany był jako instytucja, która chroni te osoby przed wymiarem sprawiedliwości i stawia je ponad prawem. Obecność grupy ludzi o uprzywilejowanym statusie prawnym (dotyczy to zresztą nie tylko parlamentarzystów) nie da się w żaden sposób pogodzić z podstawową zasadą takiego państwa – zasadą równego statusu prawnego obywateli (jako obywateli w sensie biernym), która jest zasadą nadrzędną i tym samym nie może zostać zniesiona z racji zaangażowania danej osoby (obywatelstwo czynne) i pełnionych przez nią funkcji w ramach struktury polityczno-państwowej.

Co więcej, warto także zastanowić się nad możliwością – w pełni uzasadnioną, gdy na aktywność polityczną spoglądamy z perspektywy republikańskiej (tj. państwa rozumianego jako wspólnotę czynnych obywateli, zatroskanych o dobro wspólne) – wprowadzenia takich rozwiązań instytucjonalnych, które polityków i urzędników państwowych obarczą zwiększoną odpowiedzialnością (np. poprzez wprowadzenie normy zaostrzającej karę w stosunku do osób, które popełnią przestępstwo, sprawując służbę publiczną).

Tego typu podejście wymaga jednak przede wszystkim zakwestionowania rozpowszechnionego przekonania, jakoby prawa polityczne posiadały tę samą rangę co podstawowe prawa człowieka, tzn. przysługiwały każdemu dorosłemu obywatelowi bezwarunkowo. Należy otwarcie postawić pytanie, jakie warunki – negatywne i pozytywne – musi spełniać ten, kto chce czynnie uczestniczyć w życiu politycznym zarówno jako wyborca, jak i wybierany reprezentant. W tej kwestii podejście republikańskie, przyjmujące, że aby pełnić funkcje polityczne, trzeba nie tylko być tego godnym (warunek negatywny), ale także na tę funkcję zasłużyć swoją dotychczasową działalnością publiczną (warunek pozytywny), zdecydowanie przeciwstawia się dominującemu dziś w myśleniu o porządku politycznym podejściu demokratycznemu, wedle którego prawa polityczne przysługują wszystkim osobom bez wyjątku, nawet jeśli niczym

pozytywnym w życiu się nie wykazały, a na dodatek właśnie siedzą w więzieniu. Z tego względu trzeba z aprobatą – jako zdecydowany krok we właściwym kierunku – przyjąć ustawę z dnia 7 maja 2009 roku, która zmieniła konstytucję, dodając do art. 99 ustęp 3: „Wybrana do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”.

3. Obywatel a konstytucja

Duża część poruszonych powyżej zagadnień dotyczy wprost porządku konstytucyjnego, jest związana z instytucjami ufundowanymi w konstytucji i może być rozwiązana tylko na drodze jej zmiany. Nic w tym dziwnego – konstytucja to przecież ustawa zasadnicza, nadrzędny akt prawny legitymizujący wszystkie prawa i instytucje w państwie. Właśnie dlatego refleksja nad szczegółowymi problemami państwa w naturalny sposób musi prowadzić do podstawowych pytań: jak powinna wyglądać konstytucja państwa, jaką powinna zawierać treść, jakie rozwiązania instytucjonalno-prawne, aby zapewniały one najlepsze warunki bycia obywatelem w wymienionym powyżej podwójnym sensie tego słowa. Ujmując rzecz najkrócej: powinna ona zawierać naczelne zasady, konstytuujące republikańskie państwo prawa. Obowiązujący w Polsce porządek konstytucyjny wymaga poważnych zmian zmierzających w tym właśnie kierunku.

Świadomość bycia pełnoprawnym obywatelem wiąże się jednak z konstytucją nie tylko w kontekście jej treści. W grę wchodzi tu jeszcze jedna kwestia i to o ogromnym znaczeniu.

Otóż, bywają czasem szczególne sytuacje, kiedy poczucie czynnego obywatelstwa, związane z realnym współuczestnictwem w życiu publicznym i politycznym oraz współodpowiedzialnością za własny kraj, wykracza poza stan normalny i staje się czymś nadzwyczajnym. To tzw. momenty konstytucyjne. Tylko nieliczne pokolenia, i to w nielicznych krajach, otrzymały szansę, by móc wpływać nie tylko na bieżącą politykę, ale również, by decydować o zasadniczych zrębach całej państwowości, projektując i tworząc od początku ustrojowy kształt własnego państwa. Poczucie uczestniczenia w takim właśnie dziele, zwłaszcza gdy zakończy się ono sukcesem, buduje najmocniejszą i najgłębszą identyfikację z państwem. Można powiedzieć, że wówczas państwo dla aktywnych uczestników procesu stanowienia konstytucji staje się w ten sposób niejako ich własnym dzieckiem. W takim doświadczeniu świadomość bycia obywatelem osiąga swój szczyt. Warto tu jako przykład podać historię narodzin Stanów Zjednoczonych, kiedy to proces stanowienia konstytucji stał się dla szerokich kręgów społeczeństwa amerykańskiego wielką szkołą obywatelskości, a w konsekwencji początkiem legendy założycielskiej i patriotyzmu konstytucyjnego.

Podobna szansa zbudowania od podstaw własnego państwa otworzyła się przed Polską w roku 1989. Po wyborach czerwcowych, po stworzeniu rządu z Tadeuszem Mazowieckim na czele, wydawało się, że uchwalenie nowej konstytucji suwerennego wreszcie państwa jest kwestią niewiele miesięcy, że najpóźniej w 1991 roku na dwusetną rocznicę Konstytucji 3 maja, nowa ustawa zasadnicza będzie gotowa. Szansa ta została jednak bezpowrotnie zaprzepaszczona. Wywodzącym się z ruchu „Solidarności” nowym elitom do szybkiego uchwalenia konstytucji – takiej, która tworzyłaby trwałe podstawy wspólnego domu i tym samym warunki narodzenia się polskiego patriotyzmu konstytucyjnego – zabrakło woli, wyobraźni i rozumu. Proces konstytuowania się państwa od nowa – co pokazuje właśnie przykład Stanów Zjednoczonych – możliwy jest bowiem tylko na fundamencie głębokiej etycznej wspólnoty, tzn. tam, gdzie zdobyciu czy odzyskaniu niepodległości towarzyszy równocześnie zgoda co do najistotniejszych wartości. Tego warunku natomiast nie spełnia III RP, która niesie w sobie „grzech pierworodny”, od 20 lat dewastujący etyczną substancję naszego narodu.

Ukonstytuowanie etycznej przestrzeni, w której toczy się nasze życie obywatelskie, miało miejsce w czasie obrad symbolicznie kojarzonych z Okrągłym Stołem. Wtedy to elementarne dla każdej wspólnoty wartości: prawda i sprawiedliwość, zostały poświęcone na ołtarzu polityki i uznane za mniej istotne niż polityczna gra o władzę. Dobrze uzasadniony polityczny kompromis, zawieszający chwilowo – w obliczu wciąż istniejącej groźby użycia przemocy przez komunistyczną władzę – kwestię sprawiedliwego osądu i rozliczenia przeszłości, nabrał szybko cech trwałości. Stał się fałszywym etycznym kompromisem, w którym pomieszanie prawdy z fałszem, dobra ze złem uznano za rzecz normalną, a tym samym dopuszczalną w ramach państwa. Ten fałszywy kompromis, stopniowo infekując polskie życie publiczne, znalazł – jak wiadomo – swoje zwieńczenie i utrwalenie w Konstytucji RP przyjętej w 1997 roku⁸.

Przeforsowaniem takiej właśnie wizji państwa, w której polityka stoi ponad sprawiedliwością, były w sposób oczywisty zainteresowane osoby wywodzące się z władczych elit dawnego ustroju. Bezwzględne uznanie prawdy i sprawiedliwości za podstawę porządku państwowego – w kontekście nierozliczonej działalności z okresu PRL-u – dla wielu zakończyłoby się odpowiedzialnością karną, dla pozostałych całkowitą marginalizacją polityczną. Jak się jednak okazało, zasadę absolutnego prymatu polityki i w konsekwencji instrumentalny stosunek do wartości szybko i bezboleśnie przyswoiło sobie również wielu zdawałoby się „ideowych” polityków o solidarnościowym rodowodzie. Uwidocznili się to wyraźnie także w braku zdecydowanej „woli politycznej”, która doprowadziłaby do uchwalenia konstytucji w pierwszych latach po przełomie. Rywalizacja o władzę w ramach powstałej po 1989 roku demokratycznej przestrzeni politycznej okazała się tak wciągająca i absorbująca, że wśród solidarnościowych elit zabrakło ludzi mających odpowiednią motywację, by skutecznie doprowadzić do końca prace konstytucyjne.

⁸ Zob. Z. Stawrowski, *Aksjologia i duch Konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 4 (81) 2007, s. 49-64.

Warto też przypomnieć, że to właśnie zdominowany przez ugrupowanie solidarnościowe parlament odpowiada za przyjęcie w kwietniu 1992 roku „Ustawy Konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji”, której rozwiązania – w połączeniu z przyjętą rok później przez ten sam Sejm ordynacją wyborczą – utorowały postkomunistom drogę ostatecznego konstytucyjnego zatwierdzenia kompromisu zawartego przy Okrągłym Stole. Przyjęta wówczas procedura przygotowania konstytucji naznaczona była wyraźnie „myśleniem taktycznym” – ważniejsze było szybkie opracowanie i przyjęcie konstytucji niż zachowanie przy tym uznanych standardów właściwego jej uchwalania. W rezultacie, zamiast specjalnie do tego celu powołanej konstytuandy, konstytucję przygotował mało reprezentatywny parlament wybrany w 1993 roku wedle nowej ordynacji, której celem było nie tyle przygotowanie ustawy zasadniczej, co wyłonienie sprawnego rządu. Spowodowało to, że 1/3 ważnie oddanych głosów nie znalazła swojej reprezentacji w Sejmie, który – co charakterystyczne – w swej strukturze przypominał niemal dokładnie Sejm kontraktowy z roku 1989: i w jednym, i w drugim 2/3 miejsc zajmowali ludzie związani z PRL-owskim establishmentem. Inną istotną wadą procesu stanowienia Konstytucji był brak wymagania *quorum* w zatwierdzającym ją referendum, choć jednocześnie ona sama (art. 125) wprowadzała jako obowiązujące kryterium ważności dla referendum – „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa” – udział więcej niż połowy uprawnionych do głosowania. Rzecz wyglądała tak, jakby zatwierdzanie Konstytucji miało dla państwa – paradoksalnie – mniejszą wagę niż każde inne referendum.

Te i inne czynniki spowodowały, że proces stanowienia Konstytucji nie mógł być czasem budowania poczucia świadomości obywatelskiej oraz wspólnoty obywateli połączonych zgodą co do podstawowych wartości, lecz okazał się czasem niezwykle ostrej polaryzacji i konfliktu politycznego, który zakończył się jej przyjęciem w referendum niewielką przewagą głosów. Ci, którzy skutecznie przeforsowali obowiązujący dziś w Polsce porządek konstytucyjny, nie byli zainteresowani, by oprzeć go o etyczny fundament, który pozwoliłby sprawiedliwie rozstać się z przeszłością i na którym dałoby się budować wspólny dom i wspólną przyszłość wszystkich Polaków. Zajęci przede wszystkim zacieraniem odpowiedzialności za okres komunizmu przeforsowali – wykazując się przy tym, trzeba przyznać, dużą zręcznością – ustawę zasadniczą, z którą, oprócz nich samych, mało kto może się utożsamić. Ich zręczność może się jednak okazać krótkowzroczna. Trudno bowiem czuć się w Polsce u siebie, gdy wciąż towarzyszy nam świadomość, że ojcami założycielami III RP są przede wszystkim przedstawiciele dawnych komunistycznych elit.

Bez zmiany tego stanu rzeczy, to znaczy:

- po pierwsze, bez uchwalenia nowej konstytucji, której treść w porównaniu do obecnej w sposób spójniejszy i bardziej przyjazny dla obywateli określałaby instytucjonalno-prawną przestrzeń państwa,
- po wtóre, co jest jeszcze bardziej istotne, bez podjęcia rozstrzygnięć, które mają charakter przedkonstytucyjny, a mianowicie, bez jednoznacznego określenia, kto jako pełnoprawny, czynny obywatel może (tzn. jest godny) współstanowić konstytucję, kto zaś ze względu na swoje wcześniejsze czyny musi zostać – w oparciu o zasadę sprawiedliwości *suum cuique tribuere* – z tego procesu konstituowania wyłączony, czyli – odnosząc to do naszej konkretnej sytuacji historycznej i politycznej – również bez przynajmniej symbolicznej, ale jednoznacznej i ostatecznej dekomunizacji,

nasze poczucie obywatelskości, bycia u siebie we własnym domu i identyfikacji z własnym państwem pozostanie niedopełnione.

DARIUSZ DUDEK

**Jakie rozwiązania systemowo-ustrojowe
powinna mieć Polska?**



Dariusz Dudek (ur. w 1961 roku)

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor KUL, specjalista w dziedzinie prawa konstytucyjnego. Studiował na Wydziale Prawa i Administracji UMCS (1979-1983), praca magisterska *Ustawa z dnia 26 marca 1982 roku o Trybunale Stanu w historycznym kontekście problemu odpowiedzialności organów władzy państwowej*, promotor: prof. A. Burda. Rozprawa doktorska *Trybunał Konstytucyjny w Polsce. Tło historyczne i porównawcze, analiza instytucji, uwarunkowania i przeobrażenia systemowe*, promotor: prof. J. Ziemiński (UMCS), a następnie prof. P. Sarnecki (UJ), obroniona na Uniwersytecie Jagiellońskim 26 czerwca 1989 roku. Habilitacja 3 kwietnia 2000 roku na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL na podstawie dorobku naukowego i rozprawy *Konstytucyjna wolność człowieka a tymczasowe aresztowanie*; recenzenci: prof. L. Garlicki (UW), prof. M. Granat (UMCS, KUL), prof. P. Sarnecki (UJ) oraz prof. A. Zoll (UJ).

Od 1 listopada 1983 roku zatrudniony w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa KUL, zajęcia w Katedrze Prawa Karnego (1990-1993), na Wydziałach Zamiejscowych KUL w Tomaszowie Lubelskim i Stalowej Woli (1997-2005), współpraca z Podyplomowym Studium Konstytucjonalizmu UMCS w Lublinie (1996-2000). Od 2001 roku kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego, od 2002 roku profesor nadzwyczajny KUL. Kierownik Sekcji Prawa Publicznego KUL (2001-2005), Przewodniczący Senackiej Komisji Dyscyplinarnej ds. Studentów (2002-2004), Rzecznik Dyscyplinary Uniwersytetu (2004-2008), dyrektor Instytutu Prawa Publicznego (2005-2008), od 2004 roku prodziekan Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL. Autor i współautor kilku książek, kilkudziesięciu artykułów naukowych i wielu opinii prawnych. Promotor 6 i recenzent 22 rozpraw doktorskich, a także promotor ponad 150 oraz recenzent ponad 100 prac magisterskich.

W latach 1987-1991 aplikacja adwokacka w Lublinie, od 1992 na liście adwokackiej, członek Komisji Szkolenia Aplikantów Lubelskiej Izby Adwokackiej (1996-2000), członek Okręgowej Rady Adwokackiej w Lublinie (2001-2009), w latach 1998, 2001, 2004, 2007 delegat na Krajowy Zjazd Adwokatury, współpraca z Trybunałem Konstytucyjnym jako asystent sędziego TK (1993-1998).

Członek Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, Komisji Prawniczej Oddziału Polskiej Akademii Nauk w Lublinie oraz Towarzystwa Naukowego KUL. Nie należał i nie należy do żadnej partii politycznej.

Konstytucja RP z 1997 roku nie stanowiła przełomu ustrojowego w polskiej tradycji konstytucyjnej, w znaczeniu otwarcia nowej, oryginalnej epoki, jednak podlegając codziennemu stosowaniu i praktycznej interpretacji, jest podstawą funkcjonowania państwa i prawa oraz fundamentem określenia statusu prawnego jednostki.

Przed wszystkim w tej ostatniej warstwie upatruję pewnej nowej wartości, która wyraża się w tym, iż człowiek, obywatel czy grupy osób, mogą w wieloraki sposób pomagać się ochrony swoich praw podmiotowych – w tym w drodze skargi konstytucyjnej bezpośrednio inicjować postępowanie w przedmiocie kontroli konstytucyjności prawa albo poprzez zainicjowanie postępowania Rzecznika Praw Obywatelskich w wymiarze generalnym – działają nie tylko w celu ochrony swoich własnych uprawnień, naruszonych przez prawodawcę i organy stosujące prawo, ale też mogą działać pośrednio na rzecz innych osób. Taka sytuacja oznacza więc, iż człowiek i obywatel stał się rzeczywistym adresatem i podmiotem obowiązujących i egzekwowalnych norm konstytucyjnych, a okoliczność ta jest trwałym i niezbywalnym, jak należy sądzić, dorobkiem Konstytucji RP z 1997 roku.

Jeśli miałbym natomiast wskazać główną wadę tej konstytucji, to w moim przekonaniu stanowi ją brak dostatecznych ram normatywnych dla prawidłowego i uczciwego funkcjonowania mechanizmu władzy publicznej, gdyż tradycyjne rozwiązania (np. odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna) często nie odpowiadają współczesnej kondycji państwa, społeczeństwa i jednostki tak w warunkach Polski postkomunistycznej, jak i w nowym kontekście geopolitycznym.

Jak wiadomo, w okresie PRL nie była realizowana odpowiedzialność konstytucyjna, polityczna, karna, cywilna czy wobec opinii publicznej osób ze struktur władzy, natomiast w okresie przełomu ustrojowego od 1989 roku w Polsce nie zaprowadzono ani retroaktywnie, ani *a quo* wyżej wymienionych form odpowiedzialności, gdyż działał swoisty *contract imperial*. Doktryna „grubej kreski”, w kontekście zamierzonej i metodycznie przeprowadzanej przez poprzedzające kilkadziesiąt lat w Polsce powojennej demoralizacji *homini sovietici*, mogła oznaczać i powodować swoisty relatywizm, fundamentalne i celowe odrzucenie tak ideału etycznego, jak i zasady prawnej odpowiedzialności w procesie sprawowania władzy publicznej.

Szlachetne przekonanie Arystotelesa, że prawo stanowione nie jest konieczne dla ludzi kultury i honoru¹, nie jest, niestety, realistycznym odniesieniem do sfery władzy w państwie współczesnym, także w Polsce w dobie transformacji. I *vice versa*: trudno podzielać naiwną wiarę w samoistną skuteczność karnych instrumentów, choćby

¹ *Etyka Nikomachejska*, VIII, 4, 1157a.

nawet rozwiązanie polegające na radykalnym zaostrzeniu odpowiedzialności karnej osób publicznych wydawało się najprostszym, a zapewne i najtańszym sposobem². Natomiast realistyczne jest żądanie odpowiedzialności w polityce i oczekiwanie „etyki odpowiedzialności”³ w unormowaniach prawnych i praktyce życia publicznego.

Skoro istotą prawa jest sprawiedliwość i odpowiedzialność, to funkcjonowanie wszystkich władz publicznych, oparte na uznaniu i respektowaniu tych idei, jest oczywistą potrzebą i wymogiem egzystencji człowieka w społeczeństwie, władzy w państwie, a państwa we wspólnotach i organizacjach ponadnarodowych „Zasada odpowiedzialności jest podstawą wszelkiego życia społecznego”⁴, także państwowego, zwłaszcza w warunkach republiki i dobra wspólnego.

Tego problemu przede wszystkim dotyczą moje uwagi co do rozwiązań systemowo-ustrojowych, jakie powinna mieć Polska.

Nie podejmuję się bowiem „rozstrzygnąć” o charakterze generalnym, w rodzaju postulatu przyjęcia w Konstytucji RP zdecydowanych rozwiązań np. w sferze systemu rządów, poprzez wyraźne skierowanie go w kierunku tzw. modelu prezydenckiego (prezycjonalnego) albo kanclerskiego, czy też w zakresie typu dwuizbowości parlamentu.

Nie zamierzam też bliżej uzasadniać postulatu rozbudowania pryncypiów konstytucyjnych, czyli zasad ustrojowych, o wymogi odpowiedzialności tak, by uzyskały one np. następującą postać: art. 1. Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich *odpowiedzialnych* obywateli; art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej i *powszechnej odpowiedzialności prawnej*; art. 4 ust. 2. Naród sprawuje władzę przez swoich *odpowiedzialnych prawnie* przedstawicieli; art. 5. Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela, bezpieczeństwo obywateli *oraz odpowiedzialność wszystkich osób pełniących funkcje publiczne*; art. 7. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, *ponosząc odpowiedzialność prawną za wszystkie działania swoje i organów podległych im kompetencyjnie*; art. 10. ust. 1. Ustrój RP opiera się na podziale, równowadze i *odpowiedzialności prawnej* władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

Takie zmiany systemowe, otwierające nowe pola dla eksploracji doktrynalnej i orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, o ile w ogóle są możliwe, powinny znaleźć dopełnienie w dalszych szczegółowych regulacjach zarówno na poziomie ustawy

² Ciekawy historycznie przykład takiego rozwiązania zawierała ustawa z 30 stycznia 1920 roku w przedmiocie odpowiedzialności urzędników za przestępstwa popełnione z chęci zysku (Dz.U. RP Nr 11, poz. 60). Zagrożenie karą śmierci przez rozstrzelanie urzędnika – sprawcy kradzieży, przywłaszczenia, oszustwa bądź łapownictwa – mogło być zrozumiałe w warunkach nadzwyczajnych, toczącej się wówczas wojny polsko-bolszewickiej, dzisiaj jest po prostu niemożliwe

³ Zob. M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie* (1919), Kraków 1998, s. 96 i n.

⁴ Zob. A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa. Rozważania ustrojowe*, Lwów 1934, s. 67.

zasadniczej, jak i ustaw zwykłych⁵. Zważywszy jednak na poziom sztywności obowiązującej Konstytucji i dotychczasowe doświadczenia w zakresie jej nowelizowania (także w sferze odpowiedzialności) oraz „rewizyjny” charakter takich postulatów, z góry wolno je uznać za mało realne. Racjonalne natomiast pozostaje oczekiwanie możliwych, a przy tym doniosłych korekt regulacji konstytucyjnej, w zakresie ustroju państwa i systemu jego organów władzy publicznej, oraz poszukiwanie skutecznego „systemu immunologicznego” konstytucji, czyli konsekwentnie przyjętego i realizowanego systemu odpowiedzialności piastunów władzy publicznej.

Poniżej przedstawiam podstawowe uwagi, dotyczące potrzebnych i celowych zmian ustrojowych, w odniesieniu do wszystkich sektorów władzy publicznej.

W sferze konstytucyjnego unormowania władzy ustawodawczej nie postuluję likwidacji Senatu, co niekiedy zapowiadano w kampaniach wyborczych, aczkolwiek poważne ograniczenie liczebności obu izb (np. Sejmu do 200 posłów, a Senatu do 50 senatorów) w żaden sposób nie osłabiłoby ich znaczenia, zaś istotnie obniżyłoby wydatki na utrzymanie parlamentu. Ważniejsze wydają się zrównoważenie zakresu funkcji i wzajemnych relacji obu izb oraz modyfikacja parlamentarnego prawa wyborczego. System proporcjonalny w wyborach do Sejmu, premiujący duże partyjne komitety wyborcze i jedynie plebiscytarny, a nie personalny charakter głosowania, domaga się jeśli nie całkowitego zastąpienia, to przynajmniej uzupełnienia o system wyborów większościowych w jednomandatowych okręgach wyborczych. Znacząco poprawiałyby to sens mandatu przedstawicielskiego, indywidualny aspekt tak elekcji, jak i odpowiedzialności posła za sposób i efekty wykonywania mandatu. Dyferencjacja biernego prawa wyborczego wyłącznie ze względu na cenzus wieku nie wystarcza, a w praktyce prowadzi do powielania układu politycznego obu izb; rozważyć zatem należy typ i stopień wymagań merytorycznych, np. wykształcenia i doświadczenia zawodowego, przynajmniej w odniesieniu do senatorów.

Nie ma też żadnych powodów, aby kandydatów do parlamentu nie obejmował wymóg nieskazitelności charakteru, w tym – niekaralności za przestępstwo. To minimum wymagań, a zarazem przyzwoitości w życiu publicznym⁶. Dyskusyjne są obecne unormowania zakresu niepołączalności mandatu (art. 103), jego charakter (art. 104) i granice immunitetu parlamentarnego (art. 105). Odnosnie do pierwszego należałoby radykalnie odseparować personalnie parlament od Rady Ministrów, co w warunkach konieczności koalicyjnych rządów prowadzi *de facto* do fikcji podziału władz na ustawodawczą

⁵ Zob. *Konstytucja i odpowiedzialność* [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007, s. 52.

⁶ Długotrwałe postępowanie legislacyjne w sprawie dwu poselskich projektów nowelizacji Konstytucji RP, wniesionych 26 lutego 2008 roku do Sejmu, a dotyczących wprowadzenia wymogu niekaralności posła i senatora za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego oraz uchylenia konstytucyjnego unormowania immunitetu formalnego parlamentarzystów (druki sejmowe nr 432 i 433 dostępne na stronie internetowej www.sejm.gov.pl) jak dotąd nie zakończyło się; jednakże w dniu 7 maja 2009 roku Sejm w trzecim czytaniu uchwałił zmianę art. 99 Konstytucji, wprowadzającą wskazaną regułę niegodności wyborczej.

i wykonawczą (w pionie rządowym) oraz braku realnej odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów przed Sejmem. Nierealna też jest formuła przedstawicielstwa, polegająca na reprezentacji Narodu przez każdego z osobna posła i senatora, bez względu na sposób postępowania ich i klubów politycznych. Rozważyć należy, jeśli nie zniesienie, to odwrócenie koncepcji immunitetu formalnego parlamentarzystów tak, by szczególne ochrona prawna była indywidualnie przyznawana (w drodze nader utrudnionej procedury), a nie cofana jak obecnie⁷. Wprawdzie trudno domagać się egzekwowania odpowiedzialności posłów i senatorów na wypadek np. uchwalenia niekonstytucyjnej ustawy, ale wydaje się, że istnieje jakieś *quantum* działań niekonstytucyjnych, bądź nieefektywnych, czy beczynności parlamentu, które powinny skutkować albo jego rozwiązaniem (bynajmniej nie tylko w sytuacji kryzysu procedury tworzenia rządu czy uchwalania budżetu), albo czasową utratą praw wyborczych przez parlamentarzystów winnych określonych naruszeń czy uchybień. Jednym z działań parlamentu, obecnych w naszym życiu publicznym, stojących w jaskrawej sprzeczności z wymogami praworządności konstytucyjnej, jest lekceważenie i niewykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niekonstytucyjność ustaw. Brak środków egzekucyjnych w tej mierze sprawia, że parlament może albo w ogóle nie reagować na sytuację luki prawnej, powstałej w następstwie orzeczenia Trybunału, albo ponownie forsować analogiczne, niezgodne z konstytucją unormowanie.

Moim zdaniem obowiązująca Konstytucja raczej nie docenia referendum, jako formy sprawowania władzy przez Naród, uznając referendum za zawsze fakultatywne, tak w sferze integracji europejskiej (art. 90), jak i w procedurze zmiany konstytucji (art. 235) czy w innych sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125), nie przewiduje możliwości wiążącego zainicjowania procedury referendum ogólnokrajowego przez samych zainteresowanych, tj. obywateli polskich, którzy przecież powinni być umocowani nie tylko do decydowania o poddanych im przez Sejm bądź prezydenta z aprobatą Senatu kwestiach, ale i do sformułowania przedmiotu referendum. Chociaż nie wydaje się słuszne, aby w tej formie rozstrzygać dylematy natury bardziej moralnej niż prawnej (np. dopuszczalność kary śmierci czy aborcji), nietrafne jest generalne wyeliminowanie instytucji referendum ratyfikacyjnego z procedury zmiany konstytucji.

Konstytucyjne unormowanie władzy wykonawczej, w tym instytucji Prezydenta RP i Rady Ministrów oraz ich wzajemnych relacji, zasługuje na głębsze zmiany nie tylko po to, by uniknąć sytuacji konfliktów (sporów) kompetencyjnych i kryzysów politycznych, ale także by zapewnić ich efektywne współdziałanie dla dobra wspólnego, również w obszarze integracji europejskiej. Chociaż prezydent należy do władzy wykonawczej, posiada obecnie nieliczne i ograniczone kompetencje związane z tą sferą

⁷ Bliższą argumentację przedstawiłem w swojej ekspertyzie w przedmiocie poselskich projektów zmiany Konstytucji RP – zawartych w „Drukach Sejmowych” Nr 432 i Nr 433, przekazanej BAS 31 lipca 2008 roku (zob. materiały Komisji Nadzwyczajnej Sejmu).

władzy, nie może on w pełni samodzielnie powołać Rady Ministrów ani nawet rządu prezydenckiego w razie niezdolności Sejmu. Zbędna jest, co potwierdza praktyka ustrojowa, Rada Gabinetowa, skoro prezydent nie ma merytorycznego wpływu na działania rządu nawet w sytuacjach kryzysowych, zaś podejmowane wówczas przez niego ewentualne mediacje, mają charakter pozaprawny i postulatywny, a nie władczy. Przy rekonstrukcji w składzie rządu (art. 161) prezydent jest zgoła irracjonalnie usytuowany jako wykonawca woli premiera, a sam nie posiada żadnych instrumentów dla ewentualnego uruchomienia odpowiedzialności politycznej rządu. Prezydent jest też przesadnie zobligowany przez Konstytucję, by w zakresie polityki zagranicznej współdziałał z premierem i właściwym ministrem, a w czasie pokoju zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi sprawować za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 133 ust. 3 i art. 134 ust. 2). Wreszcie, realizacja ważkich kompetencji wyłącznie na wniosek rządu, premiera lub właściwego ministra, a nie z własnej inicjatywy głowy państwa, jak też wymóg kontrasygnowania jego działań normodawczych – dobitnie redukują atrybuty władzy wykonawczej, sprawowanej przez prezydenta. Z pewnością też jego pozycja ustrojowa nie odpowiada tej, jaką prezydent miał już wcześniej w polskiej tradycji konstytucyjnej (np. w konstytucji z 1921 roku, nie mówiąc już o nader oryginalnej ustawie konstytucyjnej z 1935 roku).

Unormowanie rządu i administracji rządowej powinno być dostosowane do zmiennej pozycji prezydenta, a zarazem w maksymalnym stopniu uwolnione od fluktuacji politycznych, związanych ze zmianami na stanowiskach ministerialnych. Z wyjątkiem wąskiego zaplecza politycznego, czyli bezpośredniego otoczenia premiera i szefów działów administracji rządowej, stanowiska merytoryczne tak w administracji centralnej, jak i terenowej – powinny być niezależne od zmian kolejnych ekip rządowych. Brakuje też określenia w konstytucji konkretnych konsekwencji w sferze odpowiedzialności premiera za kontrasygnowany akt urzędowy prezydenta (art. 144 ust. 2 i art. 157), a z drugiej strony – jakichkolwiek konsekwencji prawnych udzielenia rządowi wotum zaufania przez Sejm (art. 160).

Konstytucja powinna też uwzględniać powołaną na drodze wyłącznie ustawowej w 1998 roku trójszczeblową strukturę samorządu oraz podstawy podziału jego kompetencji z administracją rządową. Co jeszcze ważniejsze, zasada pomocniczości, wynikająca z konstytucyjnej preambuły, nie może być pojmowana jako instrument „pozbywania się” niewygodnych kompetencji przez państwo, a istnienie i rola samorządu jako wyłączny efekt samoograniczenia się władzy centralnej i administracji rządowej, co wyraża systematyka obecnej Konstytucji. Można też postulować zmianę systematyki i kierunku reglamentacji konstytucyjnej w logiczny układ, poczynając od jednostki ludzkiej, poprzez wspólnoty rodzinne, personalne, zawodowe i samorządowe, a wreszcie wspólnotę narodu, aż po instytucje państwowe i status państwa na forum międzynarodowym oraz w strukturach europejskich.

Konstytucja powinna zrównać powołanie oraz zadania sądów i Trybunałów w tym sensie, by – przy rozdzielności ich kompetencji – uznać je za realizację jednej funkcji: wymiaru sprawiedliwości. Wylimitowałyby to zapewne pewien zakres kolizji kompetencyjnych. Niezrozumiała jest też sytuacja, kiedy na drodze ustawy zwykłej (tj. nowelizacji Kodeksu cywilnego w 2004 roku) wszystkim sądom, a nie Trybunałowi Konstytucyjnemu, posiadającemu najwyższe kwalifikacje i predyspozycje w tej mierze, przyznano prawo stwierdzania tzw. zaniechania prawodawczego. Konieczne jest całościowe i konsekwentne unormowanie w konstytucji sądowej kontroli działalności legislacyjnej (w tym zaniechań) i precyzyjne określenie w tej sferze kompetencji Trybunału oraz innych sądów. Rzecz jasna, niezawisłość sędziów *sensu stricto* nie wyraża się w ich podległości jedynie konstytucji i ustawom, jak stanowi dzisiaj ustawa zasadnicza, ale konstytucji i zgodnym z nią ustawom, a także ratyfikowanym umowom międzynarodowym, prawu europejskiemu i aktom wykonawczym wobec ustaw – oczywiście pod warunkiem ich zgodności z prawem nadrzędnym. Realizacja nadzoru judykacyjnego przez Sąd Najwyższy nie może być dowolnie traktowana w ustawodawstwie zwykłym, m.in. poprzez przyznanie temu Sądowi nieograniczonego prawa do tzw. przedsądu, czyli do możliwego w praktyce, zgoła oportunistycznego traktowania kasacji i skargi kasacyjnej (nadzwyczajnych środków zaskarżenia). Klóci się to z samą istotą wymiaru sprawiedliwości i zadaniem zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądowego.

Obecnie ukształtowany status ustrojowy i zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego wydają się prawie optymalne, choć i tu zasadne byłyby pewne korekty. Przede wszystkim nie ma żadnego uzasadnienia utrzymywanie monopolu Sejmu w zakresie wyboru wszystkich sędziów Trybunału, co wywodzi się jeszcze z epoki PRL i jest zjawiskiem bezprecedensowym w Europie. Uprawnienia kreacyjne w tej mierze powinny ponadto przysługiwać innym podmiotom. Piętnastoosobowy skład Trybunału Konstytucyjnego mógłby być powoływany w całości przez prezydenta, przy czym prawo przedstawienia kandydatów na sędziów powinno przysługiwać na równi, po trzech kandydatów: Sejmowi, Senatowi, prezydentowi, najwyższym organom sądowym, tj. Sądowi Najwyższemu, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, a ponadto: Rzecznikowi Praw Obywatelskich, przedstawicielom zawodów prawniczych zaufania publicznego: adwokatury, radców prawnych i notariatu, ewentualnie przy współdziałaniu środowiska akademickiego (np. Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, albo Kolegium Dziekanów Wydziałów Prawa Uniwersytetów). Wymóg modyfikacji kompetencji Trybunału, zwłaszcza racjonalizacja konstrukcji skargi konstytucyjnej czy powiązanie jego z inicjowaniem procedury odpowiedzialności konstytucyjnej (co w jakimś stopniu przewidywały przepisy o Trybunale Stanu do 1992 roku), obejmuje też poprawę skuteczności rozstrzygnięć Trybunału oraz jego powiązania z działalnością innych obszarów sądownictwa. Praktyka zdaje się też potwierdzać zasadność przywrócenia Trybunałowi kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, odebranej przez Konstytucję z 1997 roku,

co było posunięciem nietrafnym, w perspektywie konieczności gruntownych zmian dokonywanych w polskim systemie prawnym, zarówno dla realizacji Konstytucji, jak i procesu integracji europejskiej.

Obecna, nadmiernie upolityczniona procedura inicjowania postępowania przed Trybunałem Stanu, pozostawiona do wyłącznej gestii Sejmu bądź Zgromadzenia Narodowego (w stosunku do prezydenta), prowadzi, jak pokazuje doświadczenie nie tylko polskie, do zupełnej atrofii odpowiedzialności konstytucyjnej. Ta klasyczna gwarancja konstytucji pozostaje anachroniczna i martwa. Uważam zatem, że tryb parlamentarnego wszczynania procedury odpowiedzialności za delikt konstytucyjny może pozostać, ale jako jedna, a nie jedyna droga uruchomienia i egzekwowania tej odpowiedzialności. Mechanizm ten wymaga szczególnie uważnego przemyślenia i opracowania. Przykładowo, odpowiedzialność prezydenta może pozostać w gestii Zgromadzenia Narodowego, ale bezpośrednio skuteczna inicjatywa postępowania przed Trybunałem Stanu w odniesieniu do parlamentarzystów i sędziów mogłaby być powierzona prezydentowi i Trybunałowi Konstytucyjnemu, natomiast w stosunku do piastunów władzy wykonawczej inicjatywa zatwierdzana uchwałą Senatu, podjętą zwykłą (a nie kwalifikowaną) większością – przysługiwać winna prezydentowi, prokuratorowi generalnemu (oczywiście, o odpolitycznionym statusie, a nawet uwolnionemu ze struktur rządowych) i Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Pewna fuzja czy powiązanie funkcji Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu wydaje się uzasadnione; Trybunał Konstytucyjny, orzekając o prawodawczym naruszeniu Konstytucji, niejako z urzędu może ustalić personalnych sprawców tego stanu bezprawia legislacyjnego. To zaś powinno skutkować legalistycznym, a nie oportunistycznym inicjowaniem postępowania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej. Według dalej idącej propozycji możliwym byłoby nawet zupełne zlikwidowanie Trybunału Stanu i powierzenie całości jego funkcji Trybunałowi Konstytucyjnemu (jak to ma miejsce np. w Niemczech), wówczas jednak nie powinien on inicjować postępowania *ex officio*, a wyłącznie na wniosek uprawnionych podmiotów. Wreszcie funkcja oskarżyciela w postępowaniu przed Trybunałem Stanu powinna być powierzona nie amatorom z parlamentu, ale prokuratorowi generalnemu, poza, rzecz jasna, przypadkiem oskarżenia o delikt konstytucyjny tej właśnie osoby.

Regulacja w rozdziale IX Konstytucji RP zawiera istotne luki. Do tej samej grupy organów ochrony prawnej należałoby zaliczyć także inne organy o doniosłych funkcjach, tj. dwa przewidziane w Konstytucji: Rzecznika Praw Dziecka (art. 72 ust. 4) i Krajową Radę Sądownictwa (art. 186-187) oraz co najmniej trzy, niemające statusu konstytucyjnego, a oparte wyłącznie na regulacji ustawowej: prokuraturę, Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (IPN) i Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Uważam, że do unormowania organów kontroli państwowej i ochrony prawa należy koniecznie włączyć prokuraturę przy jednoznacznym rozstrzygnięciu jej charakteru ustrojowego i reguł niezależności

zwierzchnika prokuratury, w tym oddzieleniu funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, oraz funkcji i kompetencji zarówno związanych z obszarem procesu karnego, jak i weryfikacją legalizmu działania władzy publicznej.

Rzecznikowi Praw Obywatelskich warto przyznać jakiś zakres kompetencji władczych, realnie inicjatywnych, a nie tylko postulatywnych i perswazyjnych, jakie posiada obecnie. W grę mogłoby wchodzić np. prawo do składania skargi konstytucyjnej na rzecz indywidualnego podmiotu bez zachowania wymogu wyczerpania drogi prawnej, z jednoczesnym zawieszeniem postępowania, wstrzymaniem wykonalności rozstrzygnięć bądź działań urzędowych, w których Rzecznik upatruje naruszenia konstytucyjnych uprawnień jednostki. Nie bałbym się także wyposażenia Rzecznika w prawo własnej inicjatywy ustawodawczej w sferze dotyczącej statusu prawnego jednostki, w tym priorytetowych wniosków ustawodawczych dla wykonania (realizacji) wyroków Trybunału Konstytucyjnego w tej sferze. Obok Rzecznika Praw Obywatelskich również Rzecznik Praw Dziecka powinien uzyskać bliższą regulację w ustawie zasadniczej, w miejsce dotychczasowego, całkowicie blankietowego odesłania do ustawy zwykłej.

Bez większej szkody natomiast możliwe wydaje się wyeliminowanie z konstytucji KRRiT, a nawet likwidacja tego organu (stanowiącego w naszej praktyce kategorię „łupu politycznego”) i rozdział jego kompetencji pomiędzy odpowiednie resorty rządowe i niezależne agencje, z zastrzeżeniem opiniodawczych zadań przedstawicieli mediów społecznych i, rzecz jasna, sądowej kontroli legalności ich działań.

Wreszcie, uważam, że unormowanie zmiany Konstytucji RP w praktyce kreuje jej nadmierną „sztywność” i „odporność” na konieczne modyfikacje. Osobiście nie wahałbym się przed obniżeniem progu wymagań formalnych w tej procedurze, a zarazem włączeniem obligatoryjnego referendum ogólnonarodowego, analogicznie do procedury zastosowanej w 1997 roku.

Uzupełniająco chcę odnieść się do, zawartego wśród konstytucyjnych środków prawnych ochrony wolności i praw, unormowania odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez organy władzy⁸. Zgodnie z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej, a ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Wskazany środek ochronny oparty jest na niewątpliwie trafnym założeniu, iż wykonywanie funkcji władzy publicznej przez organy państwa (i samorządu) wymaga zgodności z prawem, zarówno w zakresie zasad ustrojowych, jak i w wymiarze indywidualnych działań organów, to jest działań na podstawie prawa i w celu jego wykonania, zgodnie z zasadą legalizmu (art. 7).

⁸ Bliżej zob. m.in. D. Dudek, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa – podstawy prawne i wątpliwości etyczne*, „Cywilizacja”, nr 12/2005, s. 80-98.

Sam fakt wyrządzenia szkody, pozostającej w związku przyczynowym z nielegalnym działaniem organu władzy publicznej, rodzi szczególnego rodzaju konstytucyjne roszczenie jednostki do restytucji stanu prawnego oraz usunięcia skutków szkody, czyli jej naprawienia. Obejmuje wszelkie postacie szkód wyrządzonych przez działalność władczą, działania i zaniechania organów i instytucji publicznych w sferze legislacyjnej, administracyjnej i sądowniczej, w wyniku działań generalnych i indywidualnych rozstrzygnięć, w tym orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych. Zaniechanie rodzące odpowiedzialność odszkodowawczą dotyczy sytuacji, w której obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowany w przepisach prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej, aby do szkody nie doszło. Odpowiedzialność Skarbu Państwa nie opiera się tu na zasadzie winy, ale ryzyka, i ma charakter odpowiedzialności absolutnej. Taką interpretację przyjął Trybunał Konstytucyjny, orzekając niezgodność art. 418 k.c.⁹ z art. 77 ust. 1 Konstytucji¹⁰.

Ustawową, znacznie spóźnioną realizację art. 77 Konstytucji i wyżej wymienionego wyroku Trybunału stanowi nowelizacja Kodeksu cywilnego z 2004 roku¹¹, wprowadzająca nowe przepisy art. 417¹ i art. 417². W świetle tych przepisów za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego bądź inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Jeżeli jednak wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność ponosi zarówno ich wykonawca, czyli bezpośredni sprawca szkody, jak i zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa. Odpowiedzialność za szeroko pojmowane wykonywanie władzy publicznej nie jest związana ani z osobą konkretnego funkcjonariusza-sprawcy szkody, ani z kwestią winy. Niezgodność z prawem jest zasadniczą przesłanką odpowiedzialności, co nie pokrywa się z tradycyjnym szerokim pojęciem bezprawności, obejmującej także kolizje z normami moralnymi, czy zasadami współżycia społecznego w ujęciu cywilistycznym. Kodeks nie precyzuje, czy odpowiedzialność ta ma zastosowanie również w razie niezgodności prawa polskiego z prawem europejskim. W procesie o odszkodowanie zbędne jest ustalanie bezpośredniego sprawcy szkody, gdyż ocenie podlega zachowanie danego podmiotu (struktury) władzy publicznej. Szkada może zostać wyrządzona także przez wydanie albo niewydanie aktu normatywnego. W pierwszej sytuacji jej naprawienia można

⁹ Przepis ten istotnie ograniczał odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy publicznych wskutek wydania orzeczenia lub zarządzenia, uzależniając ją od przesłanki kwalifikowanej winy funkcjonariusza, stwierdzonej w postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym, albo uznanej przez organ nadrzędny.

¹⁰ Wyrok z 4 grudnia 2001 roku, sygn. akt SK 18/00, OTK ZU 2001/8/256.

¹¹ Ustawa z 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny i o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692).

żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Postępowanie to należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, a w odniesieniu do tzw. prawa miejscowego także do sądów administracyjnych. O ile źródłem szkody jest zaniechanie wydania aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem tegoż zaniechania stwierdza sąd powszechny, rozpoznający sprawę o naprawienie szkody. W sytuacji szkody wynikającej z wydania prawomocnego orzeczenia sądowego lub ostatecznej decyzji administracyjnej, jej naprawienia można żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem tych rozstrzygnięć. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Natomiast jeśli szkoda została wyrządzona w następstwie bezczynności organu, tj. przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, naprawienia szkody można żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Nie jest rozstrzygniętym, czy omawianą podstawę odszkodowawczą wolno stosować w sytuacji orzeczenia ETPC, stwierdzającego naruszenie przez Polskę praw i wolności unormowanych w Konwencji Europejskiej, a także do sytuacji przewlekłości postępowania przed organami krajowymi. Kodeks cywilny dopuszcza wyjątkowo oparcie przesłanki odszkodowania nie na kryterium niezgodności z prawem, ale niesłuszności działań. Jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej jest odrębnie uregulowana w przepisach szczególnych, m.in. dotyczących odpowiedzialności państwa za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie i zatrzymanie (art. 552 i n. k.p.k.). Do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed 1 września 2004 roku (dzień wejścia w życie nowelizacji Kodeksu cywilnego) stosuje się dotychczasowe przepisy Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wskazany środek prawny, mimo jego niewątpliwie pozytywnego znaczenia w sferze gwarancji statusu człowieka i obywatela, nasuwa jednak pewne wątpliwości. Przyjęcie zasady nieograniczonego ryzyka w zakresie dzisiejszej odpowiedzialności odszkodowawczej za błędy władzy łączy się bowiem z niesprawiedliwym zaniechaniem odniesienia do szkód wyrządzonych w poprzedniej formacji ustrojowej oraz z brakiem mechanizmu indywidualnej odpowiedzialności nadmiernie immunizowanych piastunów funkcji publicznych (choćby w formie regresowej) i odniesienia do konkretnej koncepcji dobra wspólnego czy służby publicznej. Odpowiedzialność ta nie jest jednak w rzeczywistości

odpowiedzialnością państwa, jego organów czy władzy publicznej, jak nawykowo zwykliśmy to ujmować, ale odpowiedzialnością zastępczą i zbiorową, przeniesioną z konkretnych osób lub struktur władzy *via* Skarb Państwa na ogół społeczeństwa, którego świadczenia finansowe tworzą też zasób fiskusa. Używając języka konstytucyjnego, podmiotem odpowiedzialności odszkodowawczej za błędy władzy publicznej jest w ostatecznym rozrachunku Naród, czyli podmiot władzy zwierzchniej, skądinąd niezmiernie rzadko podejmujący bezpośrednio konkretne decyzje władcze. Paradoksalnie zatem: nadużycie władzy na szkodę jednostki Narodu przez jej piastuna działającego w imieniu Narodu rodzi odpowiedzialność całego Narodu, czego uzasadnienia można poszukiwać w zasadzie solidaryzmu jako spoiwie funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego albo w regułach demokracji, skutkujących konsekwencjami błędnych wyborów politycznych, absencji bądź biernego przyzwolenia w podejmowaniu decyzji wyborczych¹².

Wskazana odpowiedzialność odszkodowawcza powinna zatem być dopełniona mechanizmami indywidualnej odpowiedzialności piastunów funkcji publicznych (choćby w formie regresowej), pozbawionych nadmiernej ochrony immunitetowej, z uwzględnieniem takiej koncepcji władzy i służby publicznej, która będzie zgodna z aksjologią konstytucji.

Do etosu republiki jako dobra wspólnego i państwa prawa, warunkującego prawość jego władz publicznych, należą bowiem moralne podstawy prawa stanowionego, zwykłe poczucie przyzwoitości i konsekwentna realizacja odpowiedzialności. Bez takiej „busoli moralnej” wiele postanowień ustawy zasadniczej może się okazać tylko „konstytucyjnym kłamstwem”¹³.

¹² Bliżej zob. D. Dudek, *Konstytucja i odpowiedzialność*, s. 39 i n.

¹³ Jak trafnie ujął to współtwórca Konstytucji z 1935 roku, profesor KUL, I. Czuma, według którego „państwo tworzy prawo, ale tegoż ważność zależy od stopnia respektowania moralnych celów człowieka. Prawo pozytywne jest prawem, jeśli nie narusza podstawowych norm moralnych”; *Absolutyzm ustrojowy*, Lublin 1934.

WITOLD KIEŻUN

Patologia zarządzania publicznego

1. Wstęp	57
2. Założenia strategiczne	57
3. Kształtowanie pokolonialnej struktury	62
4. Realizacja zasad ustrojowych	68
5. Reasumpcja niesprawności zarządzania publicznego w latach 1989-2009	74
6. Kierunki reformy zarządzania publicznego	75
7. Konkluzja	77



Witold Kieżun (ur. w 1922 roku)

Profesor zwyczajny doktor habilitowany, doktor *honoris causa* Akademii Leona Koźmińskiego, członek rzeczywisty International Academy of Management USA, Honorary Professor School of Management Bradford University, profesor Akademii Leona Koźmińskiego.

Magister prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, doktor i doktor habilitowany ekonomii SGPiS (obecnie SGH) w Warszawie. Kierownik Biura Studiów Organizacyjnych Narodowego Banku Polskiego, kierownik Zakładu Prakseologii PAN, kierownik Zakładu Teorii Organizacji Wydziału Zarządzania UW.

Po emigracji w 1980 roku profesor School of Business Administration Temple University w Filadelfii, Duquesne University w Pittsburgu. W 1981 roku prelegent serii wykładów publicznych w 14 uniwersytetach USA i Kanady na temat *Spirit of Solidarity*. Profesor HEC Université de Montreal, profesor Université du Québec a Montreal, Przewodniczący Rady Programowej Polish Institute of Arts and Sciences Mc Hill University Montreal, Chief Technical Advisor (kierownik projektów modernizacji) United Nations Organization w Burundi i Rwandzie, konsultant rządu Burkina Faso. Członek dyrekcji europejskiej grupy Institut des Sciences Administratives w Brukseli, Przewodniczący Rady Fundacji „Ius et Lex”. Autor 70 zwartych pozycji książkowych i skryptów oraz 340 artykułów i referatów w językach: polskim, francuskim, angielskim, hiszpańskim, rosyjskim i czeskim. Laureat wielu nagród polskich i zagranicznych. Oficer Armii Krajowej, odznaczony osobiście przez dowódcę AK w czasie powstania warszawskiego orderem Virtuti Militari, po wojnie więziony w Polsce i deportowany do radzieckiego „gułagu śmierci” na pustyni Kara-kum (86% zmarłych).

1. Wstęp

Moje rozważania mieszczą się w ramach Krytycznej Teorii Organizacji¹, wydzielonego działu Teorii Zarządzania, mającego na celu określenie występujących niesprawności, dysfunkcji i ich krańcowej formy patologii, definiowanej jako marnotrawstwo przekraczające granice społecznej tolerancji. Teoria Zarządzania w swojej „pozytywnej” części stanowi zbiór dyrektyw w teleologicznym procesie sprawnego, to znaczy efektywnego (skutecznego), ekonomicznego i etycznego działania kierowniczego. Indukcyjnie, empirycznie ustalone reguły odpowiadają na pytanie, jak należy postępować, natomiast Krytyczna Teoria Organizacji formułuje dyrektywy w formie negatywnej: czego nie należy robić, jakie działanie jest niesprawne, jakie są typowe dysfunkcje, które uniemożliwiają w pełni satysfakcjonujące osiągnięcie zamierzonego celu. W ten sposób w całości struktury teorii zarządzania uzyskujemy pełny zestaw dyrektyw, jak należy i jak nie należy działać.

Jest to swoiste nawiązanie do tradycji Dekalogu, gdzie mamy zarówno dyrektywy pozytywne, jak i negatywne. Oczywiście istnieją określone sytuacje, w których normy negatywne są przekształcane na pozytywne ze względu na układ otoczenia zewnętrznego. Norma Dekalogu „nie zabijaj” niejednokrotnie zmienia swój negatywny charakter w normę pozytywną: „zabijaj i to możliwie skutecznie i ekonomicznie”, np. w razie obrony niepodległości państwa traktowanej jako podstawowa cecha tego typu organizacji.

Struktura moich fragmentarycznych rozważań o okresie 20 lat transformacji obejmuje: analizę założeń strategicznych i zarządzania sferą gospodarczą, przykładowej prezentacji niesprawnej działalności reformatorskiej w zakresie administracji publicznej, opisu patologii w procesie realizacji zasad ustrojowych Konstytucji z 1997 roku, indeks podstawowych niesprawności w zarządzaniu publicznym. Końcową frazę stanowi omówienie postulatów stawianych wielokrotnie w moich artykułach w okresie ostatnich 20 lat, poczynając od projektu *East European Countries. Administrative Modernization for Nation Building. Background Paper* opracowanego przeze mnie w 1990 roku w United Nations Department of Technical Cooperation for Development – New York.

2. Założenia strategiczne

Możliwość bezkrwawego, stopniowego odejścia Polski od doktrynalnej koncepcji ludowej demokracji socjalistycznej i przekształcenia jej w liberalną demokrację rynkowej gospodarki było efektem szczęśliwego zbiegu paru podstawowych czynników.

Pierwszy czynnik to godna największego uznania działalność środowiska „Solidarności”, począwszy od zdynamizowania strajku w Stoczni Gdańskiej i dalszej nielegalnej aktywności w latach 80. Mówię o zdynamizowaniu, bo sam strajk był

¹ *Krytyczna Teoria Organizacji*, red. W. Kieżun, WSPiZ, Warszawa 2004.

w swoim założeniu korzystny dla kolejnej rozgrywki aparatu bezpieczeństwa z partią. Nie można zapominać, że w całej historii komunizmu miała miejsce konkurencja i – co za tym idzie – konflikt pomiędzy partią komunistyczną a aparatem bezpieczeństwa o prymat rządu. W Związku Radzieckim kolejni szefowie aparatu bezpieczeństwa byli fizycznie likwidowani przez Józefa Stalina, a ostatni stalinowski szef NKWD, Ławrientij Beria, został zlikwidowany przez Nikitę Chruszczowa. Ostatecznie, począwszy od Jurija Andropowa, najsprawniejszego szefa NKWD, rządy w ZSRR objęła bezpieka, powołując kolejno na pierwszych sekretarzy „swoich ludzi”, łącznie z ostatnim pierwszym sekretarzem KPZR, Michaiłem Gorbaczowem.

Podobnie kształtowała się sytuacja w Polsce. Pierwszy etap powojenny lat 1945-1949 był okresem władzy partii kierowanej przez Władysława Gomułkę, który jednak w pełni aprobował okrutną politykę Jakuba Bermana², odpowiedzialnego za bezpieczeństwo kraju w Biurze Politycznym PZPR, za zbrodnie tego okresu, mającym bezpośredni kontakt z Józefem Stalinem poprzez tzw. czerwony telefon. W 1949 roku Służba Bezpieczeństwa przełamała priorytet partii, aresztując Władysława Gomułkę i jego współpracowników (generała Mariana Spychalskiego, marszałka Michała Rolę-Żymierskiego i wielu innych). Warto przypomnieć, że zgodnie z ujawnionymi aktami sprawy Spychalskiego oskarżono go o przesłanie w czasie okupacji informacji do gestapo o lokalu tajnej podziemnej drukarni prasy komunistycznej mieszczącej się na ulicy Grzybowskiej. Marian Spychalski bronił się, że była to pomyłka adresu, bo na tej samej ulicy była również tajna drukarnia akowskiej prasy podziemnej. Realizował rozkaz przekazywania gestapo wszystkich zdobytych informacji o działalności Armii Krajowej nieświadomy, że jest to drukarnia komunistyczna.

Terror okresu 1949-1956 zakończył się rehabilitacją Gomułki, „polskim październikiem” 1956 roku, będącym początkiem stopniowej liberalizacji Polski, która stała się „najlepszym barakiem w radzieckim obozie”. Dość długi okres priorytetu rządów partii i Władysława Gomułki doprowadził do strajku gdańskiego w roku 1970, najprawdopodobniej sprytnie inspirowanego przez bezpiekę, a konkretnie generała Mieczysława Moczara. Na bazie strajku gdańskiego dochodzi do władzy Edward Gierek, ale nie odwdzięcza się Moczarowi za jego działalność, usuwa go ze stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych, jednocześnie przeprowadza czystkę antykorupcyjną w aparacie bezpieczeństwa, aresztując i skazując wielu funkcjonariuszy wysokiego szczebla. Już w tym momencie byłem pewny, że bezpieka nie daruje i rozpocznie stałe, systematyczne podkopywania autorytetu Gierka. Strajk w Stoczni Gdańskiej w 1980 roku stał się okazją do usunięcia Gierka i mianowania pierwszym sekretarzem Stanisława Kani, członka Biura Politycznego PZPR, odpowiedzialnego za bezpieczeństwo, a więc

² Nie mylić z jego rodzonym bratem Adolfem Bermanem, Prezesem Żydowskiego Komitetu Narodowego w Polsce, posłem Krajowej Rady Narodowej. Od 1950 roku w Izraelu, członek parlamentu izraelskiego, Knesetu i władz Komunistycznej Partii Izraela.

faktycznie szefa Służby Bezpieczeństwa. Dynamizm strajku 1980 roku, rozrost okresowo zalegalizowanego NSZZ „Solidarność” do około 10 mln członków, późniejsza podziemna działalność znowu nielegalnej „Solidarności” były dalszym elementem strategicznej decyzji PZPR doprowadzenia do: pokojowego rozwiązania społecznego konfliktu, zabezpieczenia się przed realizacją hasła „a na drzewach zamiast liści będą wisieć komuniści”, utrzymania się przy władzy, choćby w formie koalicji z opozycją, zabezpieczenia, a nawet rozwoju, swojej pozycji materialnej.

Drugi czynnik to bezideowość aparatu partyjnego w Polsce. Jedyne badania nad motywacją wstąpienia do Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, przeprowadzone przeze mnie i Zbigniewa Ładosia w 1957 roku w Centrali Narodowego Banku Polskiego, wykazały, że tylko 3-4% członków PZPR stanowiły osoby autentycznie akceptujące idee marksizmu-leninizmu. Stąd też i łatwość realizacji planu ideologicznej indoktrynacji przeprowadzonej z powodzeniem przez United States Information Agency w Polsce, której szefem był sekretarz ambasady USA w Warszawie Robert Gosende. Polegała ona zarówno na organizacji akcji stypendialnej dla młodych pracowników naukowych w uniwersytetach amerykańskich, jak i angażowaniu polskich profesorów do jednosemestralnych wykładów w USA oraz prowadzenia wspólnych badań polsko-amerykańskich w zakresie ekonomii i teorii zarządzania.

Jednocześnie występowała wyraźna tendencja działaczy partyjnych do zapewnienia swoim dzieciom nauki w krajach kapitalistycznych. Jeśli dodamy do tej grupy „czerwone pokolenie” dzieci pracowników aparatu dyplomatycznego, uczących się za granicą w miejscu zatrudnienia swego ojca, to w efekcie mamy liczną kadrę dobrze wykształconych młodych ludzi, z biegłą znajomością języka angielskiego, pochodzących ze środowiska komunistycznej elity. Wielu z nich kształtowało i kształtuje polską pokomunistyczną rzeczywistość, pełniąc wybitne kierownicze funkcje polityczne i naukowe. Przykładowo można tu wymienić: byłego Ministra Spraw Zagranicznych Dariusza Rosatego, wicepremiera Leszka Balcerowicza – magistra amerykańskiego St. John’s University, byłego premiera Włodzimierza Cimoszewicza, polskiego komisarza w Unii Europejskiej prof Danutę Huebner. Należy jeszcze przypomnieć, że w latach 1993-1997 i 2001-2005 rządy w Polsce znowu sprawował zespół kadry pokomunistycznej przekształconej w partię socjaldemokratyczną, a prezydentem III Rzeczypospolitej przez dwie kadencje był były komunistyczny działacz młodzieżowy i minister komunistycznego rządu, Aleksander Kwaśniewski. Bezideowość i oportunistyczny kadry partyjnej były ważnym elementem decyzji „okrągłostołowej” pokojowego podzielenia się władzą z częścią opozycji.

Trzecim czynnikiem był kryzys gospodarczy w ZSRR, a co za tym idzie, i w Polsce, w której dodatkowo również był związany z amerykańską blokadą gospodarczą Polski po stanie wojennym. Kryzysy gospodarcze w ZSRR wynikały zarówno z faktu niesprawności scentralizowanego systemu zarządzania gospodarką, jak również z autonomizacji jednego z celów ujętych w Konstytucji ZSRR: utworzenia Światowego Związku Radzieckiego. Program ten wymagał olbrzymich środków finansowych na:

uzbrojenie, finansowanie ruchów rewolucyjnych na całym świecie, utrzymywanie rządów komunistycznych w licznych krajach Trzeciego Świata, a także tajnych służb wywiadowczo-indoktrynacyjnych (propaganda medialna, koszty szkolenia i utrzymania agentów etc.), np. w Afryce Centralnej, prawie w każdej miejscowości powyżej 10 tys. mieszkańców, pracował radziecki lekarz albo lekarz dentysta, razem z parooosobowym zespołem pomocniczym. W Bujumburze, stolicy Burundi, kraju o ustroju kapitalistycznym, istniało duże Centrum Kultury Radzieckiej, gdzie codziennie były wyświetlane filmy produkcji radzieckiej. Dla miejscowej czarnej ludności zarówno wstęp do kina, jak i kawa były bezpłatne. W rocznicę rewolucji październikowej ambasada radziecka urządzała przyjęcie dla około 2 tys. zaproszonych gości. Oczywiście cały sprzęt wojskowy miejscowej armii był pochodzenia radzieckiego, w stolicy stale przebywali instruktorzy, oficerowie Armii Radzieckiej.

W dziedzinie uzbrojenia ZSRR, mimo świetnie zorganizowanych fabryk produkcji wojskowej, nie mógł wytrzymać konkurencji ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, które w okresie prezydentury Ronalda Reagana zdecydowały się na finansowanie programu „wojny gwiazdnej”, niezwykle rozbudowę swoich sił zbrojnych, także na terenie Europy, i wspieranie ruchów wolnościowych w imperium radzieckim.

Czwartym istotnym czynnikiem była wprowadzona w ZSRR przez Jurija Andropowa w roku 1969 polityka doboru kadr na zasadzie „zarządzania przez wiedzę” w Narodowym Komisariacie Spraw Wewnętrznych (NKWD), późniejszym Komitecie Państwowego Bezpieczeństwa (KGB). Werbowano najzdolniejszych absolwentów uniwersyteckich studiów ekonomicznych, prawniczych, socjologicznych, psychologicznych, politologicznych, dając im wyjątkowo korzystne warunki materialne. Organizowano paroletnie szkolenie zagraniczne w krajach kapitalistycznych, umożliwiając zarówno „obserwację uczestniczącą” stylu życia, jak i perfekcyjną znajomość języka i nawiązanie osobistych koleżeńskich kontaktów z miejscowymi studentami. W ten sposób w ciągu kilkunastu lat ukształtowała się grupa zdolnych funkcjonariuszy mających świadomość zarówno nonsensowności radzieckiej gospodarki planowej, jak i nierealnych szans na pokonanie potęgi Stanów Zjednoczonych.

Stąd też tendencje Gorbaczowskiej pierestrojki i sugestie prób częściowej liberalizacji ekonomicznej w krajach satelitarnych. Już w 1986 roku Bułgaria wprowadziła ustawę o swobodzie ekonomicznej, umożliwiając w ten sposób tworzenie pierwszych „nomenklaturowych prywatnych przedsiębiorstw”, głównie przez funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa. Drugą, akceptowaną osobiście przez Gorbaczowa, próbą była ustawa polska z dnia 23 grudnia 1988 roku³ i konsekwentne utworzenie w lutym 1989 roku przez Narodowy Bank Polski dziewięciu terenowych banków komercyjnych: Banku Przemysłowo-Handlowego, Powszechnego Banku Kredytowego, Banku Zachodniego, Wielkopolskiego Banku Kredytowego, Banku Gdańskiego, Powszechnego

³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 roku o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 41, poz. 324).

Banku Gospodarczego w Łodzi (PBG), Banku Depozytowo-Kredytowego w Lublinie, Pomorskiego Banku Kredytowego w Szczecinie (PBKS) i Banku Śląskiego. Banki te były kierowane przez zaufanych dyrektorów z PZPR, umożliwiały one kredytowanie zakupu średniego formatu prywatyzowanych „przedsiębiorstw nomenklaturowych”, tworzonych głównie przez partyjne dyrekcje przedsiębiorstw państwowych i zawodowy aparat partyjny.

Ukształtowała się w ten sposób wyjściowa sytuacja porozumienia elity komunistycznej z podstawową, reprezentowaną przez zespół Lecha Wałęsy, opozycją solidarnościową. Opozycja ta charakteryzowała się wysokim poziomem patriotycznego zaangażowania, ale i brakiem ekonomicznej i organizacyjnej wiedzy, znajomości świata zachodniego, jego metod konkurencji politycznej i ekonomicznej i brakiem strategicznego społeczno-ekonomicznego planu. Postulaty „Solidarności” w okresie strajku w stoczni nawiązywały do idei „socjalizmu z ludzką twarzą”, a zjazd „Solidarności” w Oliwie zaproponował jedynie wprowadzenie samorządu terenowego i zawodowego w ramach systemu socjalistycznego.

W tej sytuacji, po przyjacielskim uzgodnieniu „przy wódce” (sfotografowanym dla historycznej pamięci) w Magdalence, że nie będzie żadnej „dekomunizacji”, a obie strony zgodnie przystąpią do współrządzenia publicznego pod kierownictwem byłego działacza „postępowej”, prosocjalistycznej katolickiej inteligencji Tadeusza Mazowieckiego, powstał problem rozwoju wolnego rynku. W tym momencie należało opracować globalny plan transformacji, program autentycznej prywatyzacji zagrabionych przez socjalistyczny reżim prywatnych przedwojennych przedsiębiorstw, które powinny być wrócić do swoich poprzednich właścicieli jednocześnie z restytucją własności domów, łącznie z dworkami rodzinnymi na wsi, a przede wszystkim nowoczesny plan kręgosłupa państwa, jakim są: sektor publiczny, administracja państwowa i samorządowa. W tej dziedzinie istniał już mój projekt opracowany dla United Nations Development Program i jego uzupełniająca recenzja. Dzięki moim staraniom została zorganizowana przez United Nations Development Program dla przedstawicieli pokomunistycznych, satelitarnych krajów konferencja w Budapeszcie. Niestety, wszyscy delegaci byli niedostatecznie kompetentni w dziedzinie zarządzania publicznego. Byli to partyjni profesorzy, prawnicy nieznający reguł nowoczesnego „public management”, pozbawieni wizji odejścia od socjalistycznej praktyki centralizmu demokratycznego. Z Polski delegatem był prof. Janusz Łętowski, wysokiej klasy prawnik, jednak również niezwiązany z żadnymi koncepcjami organizacyjnych teorii. Wyniki tego spotkania były zerowe. Nie wiem nawet, co się stało z tekstem mojego projektu, jego recenzją i moją repliką. Żaden z twórców reformy administracji w Polsce nie powoływał się na te dokumenty, co zresztą jest uzasadnione, bo były one akurat sprzeczne z patologiczną reformą administracji z roku 1999.

3. Kształtowanie pokolonialnej struktury

Nie opracowano w pierwszym okresie transformacji długodystansowej wizji rozwoju Polski niepodległej. Zabrakło globalnej koncepcji, co i jak prywatyzujemy, jakie „srebra rodowe” zostawiamy w rękach polskich, na jaki typ produkcji się nastawiamy, jak wykorzystujemy wspaniałą szansę tranzytowego położenia między wschodem i zachodem Europy, inwestując jak najszybciej w sieć autostrad i tranzytowych kolejowych linii szerokotorowych, jakie działy przemysłu będziemy rozwijać, jak rozwiążemy problemy energetyczne, znając technikę niemieckiej produkcji benzyny z węgla, jak również bogactwo złóż gazu i energii biotermicznej w naszym kraju, jak zaplanujemy rozwój chemii węgla, naszego podstawowego surowca. Jakie strategiczne przedsiębiorstwa zostaną własnością państwa, finansując swoimi dochodami jego opiekuńczą funkcję.

Tu warto zwrócić uwagę na błędną oficjalną opinię, że przedsiębiorstwa państwowe czy komunalne pracują gorzej niż przedsiębiorstwa prywatne. Oczywiście małe i średnie przedsiębiorstwa, w których właściciel jest również operacyjnym kierownikiem, silnie emocjonalnie zaangażowanym w swoją działalność, pracują niewątpliwie lepiej niż tego samego typu zbiurokratyzowane przedsiębiorstwa państwowe. Natomiast duże koncerny, w których właścicielami są posiadacze akcji, są zarządzane tak samo jak przedsiębiorstwa państwowe: przez najemny personel kierowniczy i inżynierski. Różnica polega na tym, że w tradycji socjalistycznej przedsiębiorstwa były kierowane przez ministerstwa i zjednoczenia. Biedny dyrektor, jak sam to kiedyś ustaliłem w czasach socjalizmu, dostawał w ciągu roku ponad 100 wskaźników do realizacji, jednocześnie zarabiając mniej niż np. jego pracownicy w biurze konstrukcyjnym. Natomiast przedsiębiorstwa państwowe, takie jak np. Hydro-Quebec w Kanadzie przynoszący około 30 mld dolarów rocznego zysku przekazywanego do budżetu prowincji Quebec, mają system zarządzania analogiczny do systemu zarządzania w wielkich korporacjach, w spółkach akcyjnych. I tu, i tu działa odpowiednio wynagradzany personel najemny, a kadra kierownicza ma takie same kompetencje, jak w przedsiębiorstwach prywatnych. Zamiast więc nieprzyzwoicie rosnącego bogactwa oligarchii przemysłowej rośnie budżet państwa, umożliwiając sprawne pełnienie jego roli opiekuńczej. Problem ten został trafnie rozwiązany w Chinach, gdzie ustalono listę państwowych przedsiębiorstw stanowiących 33% potencjału ekonomicznego kraju. Dalsze konieczne założenia strategiczne pierwszego okresu transformacji to odpowiedź na pytanie: jaki produkt będzie znany na całym świecie jako specyfika polska? I dalej, jak racjonalnie zagospodarujemy ziemię PGR-ów, jaki wybierzemy system polityczny, pamiętając o tragedii sejmokractwa w pierwszych latach II Rzeczypospolitej, jak zapewnimy w okresie transformacji niezbędny zakres autokratyzmu i dyscypliny społecznej w zarządzaniu publicznym w czasie dynamicznych zmian. Te wszystkie wyrwykowo zarysowane tematy strategicznych decyzji powinny być zostać podporządkowane zasadzie działań ewolucyjnych, a nie rewolucyjnych, przy pełnej świadomości daleko posuniętej degeneracji społeczeństwa

polskiego i upowszechnienia w okresie socjalizmu skutecznościowej, a nie sprawnościowej metody działania i niedoboru świadomości prawnej społeczeństwa polskiego.

Wszystkie te problemy były rozwiązywane w sposób spontaniczny, bez racjonalnego planu strategicznego i w atmosferze stałych, zbliżonych do praktyki wczesnych lat II Rzeczypospolitej, konfrontacji politycznych konkurujących ze sobą licznych partii politycznych. Uchwalenie podstawowych zasad konstytucyjnych miało miejsce dopiero w 1997 roku, a zbudowanie – niestety – niesprawnej, staroświeckiej struktury administracji dopiero w 1999 roku. Ostatecznie wybrano zupełnie nieprzystosowaną do poziomu kultury politycznej społeczeństwa polskiego, pozbawionego przez okupantów podstawowej grupy inteligencji z tradycjami patriotycznymi i wyrobionym zmysłem państwowym, formę systemu parlamentarno-gabinetowego, akceptując w pierwszym okresie istnienie ponad 100 partii politycznych i wprowadzając partyjny, proporcjonalny, a nie większościowy, jednomandatowy system wyborczy, mimo że ten ostatni jest stosowany w 84% demokratycznych społeczności w skali światowej.

Decyzja transformacji gospodarki planowej w gospodarkę rynkową stworzyła niezwykle atrakcyjną sytuację dla międzynarodowego kapitału, akurat w pierwszym okresie rozwoju globalizacji, okresie szukania atrakcyjnych tanich rynków pracy. Jest kraj w centralnej Europie o wysokim potencjale produkcyjnym, z dobrą kadrą inżynierską i robotniczą. Kraj ten przez wiele lat był eksploatowany przez Związek Radziecki, a mimo to własnymi siłami odbudował nie tylko zniszczone miasta: Warszawę, Gdańsk, Szczecin, Wrocław i setki mniejszych aglomeracji, ale zbudował też nową infrastrukturę, sieć elektryczną całego kraju, elektryczny transport kolejowy, drogi asfaltowe. Kraj, który ma tradycyjnie, ale dobrze zorganizowane kopalnie węgla, nowoczesne huty, produkuje wszystkie podstawowe artykuły AGD i nie tylko licencyjne, ale także własnej konstrukcji samochody. To dobro państwowe jest w tej chwili gotowe do kupienia! Cóż to za wspaniała okazja: niskie płace, nieco wyższe niż w Afryce czy w Chinach, ale za to niskie koszty transportu i wyższe kwalifikacje siły roboczej. W dodatku atrakcyjna, wysoka, oficjalna cena dolara (9,5 tys. zł), zabezpieczona funduszem gwarancyjnym.

Rozpoczyna się więc natychmiastowa ofensywa wielkiego kapitału. Barwnie opisuje ją Jeffrey Sachs⁴, wykładowca Harvard University, a jednocześnie konsultant światowych koncernów. Bezpośrednio po obradach Okrągłego Stołu, w kwietniu 1989 roku, Sachs został zaproszony do Polski. Natychmiast skontaktował się z milionerem, światowej rangi spekulantem giełdowym (swego czasu doprowadził do dewaluacji funta szterlinga), a jednocześnie znanym filantropem George'em Sorosem. Pierwsze kontakty polityczne nawiązał z Bronisławem Geremkiem, Jackiem Kuroniem, Karolem Modzelewskim. Stałym współpracownikiem w Polsce był też Grzegorz Lindenberg, redaktor działu ekonomicznego w „Gazecie Wyborczej”. Po niespodziewanym dokonaniu przez premiera Mazowieckiego osobistego wyboru na szefa polskich finansów Leszka

⁴ J. Sachs, *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia*, PWN, Warszawa 2006.

Balcerowicza, Jeffrey Sachs nawiązuje z nim bezpośrednią współpracę. Ekonomiczny program Sachsa, akceptowany przez Balcerowicza, miał charakter terapii wstrząsowej, „Wielkiego Wybuchu”, „Big Bangu”, bardzo korzystnego dla zagranicznego kapitału, obejmując:

- natychmiastową likwidację kontroli cen,
- wprowadzenie wymienialności złotego,
- ustalenie stałego kursu dolara na 9500 zł, przy jednoczesnej planowej dewaluacji 0,8% i przy zapewnieniu tej formy stabilizacji jednomiliardowym funduszem stabilizacji złotego uzyskany dzięki osobistym staraniom Sachsa,
- prywatyzację przedsiębiorstw państwowych,
- eliminację barier dla zagranicznego obrotu,
- stopniowe dostosowanie prawa polskiego do prawa zachodnioeuropejskiego.

Koncepcje Sachsa były źródłem poważnych patologicznych niesprawności. „Eliminacja barier dla zagranicznego obrotu” w sytuacji zupełnie nieprzygotowanego do konkurencji polskiego rynku spowodowała jego zalanie konsumpcyjnymi towarami zagranicznymi. Polski przemysł i polscy menedżerowie byli zupełnie nieprzygotowani do konkurencji z gospodarką zachodnią, nie mieli żadnej praktyki w relacjach negocjacyjnych wolnego świata, dawali się wykorzystywać zagranicznym inwestorom wyrobionym w walce o maksymalizację zysku i przyzwyczajonych do dawania „komisyjnego” decydentom z Trzeciego Świata. Ten obyczaj był np. w Niemczech usankcjonowany systemem podatkowym, w zeznaniach o obrocie należało podać kwoty wypłaconego „komisyjnego” w pozycji „koszty”.

Jednocześnie upowszechniła się w Polsce typowa dla krajów Trzeciego Świata niezwykle pazerna chęć dorobienia się. Wiele lat bardzo skromnego życia w warunkach socjalizmu i jednocześnie mit bogactwa Zachodu z jego wysoką skalą dobrobytu ograniczał skrupuły aksjologiczne i kształtował postawę podatności na wszelkiego rodzaju łapownictwo. Pamiętam rozmowę z belgijskim biznesmenem, który w 1991 roku przyjechał do Burundi, do centralnej Afryki, celem zakupu kawy. Namawiał mnie do szybkiego powrotu do Polski, twierdząc, że za „głupie 100 tysięcy dolarów można kupić świetny zakład produkcyjny, oczywiście dając małą łapówkę”. Śmiał się z nieznamomości wartości pieniądza, mówiąc, że dla Polaków nawet łapówka 5-10 tys. dolarów jest już gigantyczną sumą. Jeśli za półtora dolara można zjeść w Victorii, najelegantszym lokalu w Warszawie, wystawny obiad z kieliszkiem wódki, to nic dziwnego, że nawet parotysięczna łapówka była już niezwykłym ewenementem. Był zaskoczony, że pracuję w Afryce, kiedy tak łatwo można zrobić wspaniały interes w Polsce.

Ten spontaniczny rewolucyjny system reformy sterowany przez kapitalistycznych specjalistów od polityki gospodarczej stworzył wiele możliwości rabunku dobra narodowego w legalnej formie. Sprzedaż przedsiębiorstwa państwowego była poprzedzana

oceną jego wartości, z reguły dokonaną przez jakąś fachową firmę zachodnią, która jednak po pewnym czasie po zakupie, gdy nabywca stwierdził, że cena była trafnie ustalona, mógł nagrodzić daną firmę odpowiednią gratyfikacją. Podobnie legalne operacje dewizowe były źródłem wielkich dochodów. Względnie stabilny kurs dolara został ustalony na 0,8% miesięcznej dewaluacji przy stworzeniu odpowiedniego funduszu gwarancyjnego. Tymczasem wobec olbrzymiej inflacji oprocentowanie rachunków w bankach w kolejnych latach od 1990 roku wynosiło, w malejącej rocznej skali: 98% – 68% – 48% – 32% – 28%, co umożliwiało osobom znającym koncepcję planowej dewaluacji dolara łatwe co najmniej podwojenie posiadanego kapitału.

Po powrocie z pracy w Afryce w 1993 roku do Kanady byłem zaskoczony zmianą standardu życia części moich kolegów ze środowiska naukowego. Okazuje się, że wielu z nich spędziło po kilka miesięcy w Polsce w charakterze wykładowców lub/i „konsultantów”, również w zespołach oceniających wartość prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych, to znaczy kupowanych przez zachodnich inwestorów za śmiesznie niską, tzw. rynkową, cenę. Znali oni zarówno koncepcję stabilizacji dolara, jak i wysokość stopy procentowej wkładów bankowych. Łatwo uzyskując w Kanadzie kredyt w cenie około 6-7%, lokowali swoje dolary, wymienione na złote polskie, w bankach polskich i przy kosztach 7% kredytu i 9,6% planowej dewaluacji dolara uzyskiwali już w jednym roku ponad 80% wzrostu swoich wkładów. Po 3 latach zysk wyniósł blisko 200%, co przy milionowych wkładach, po wymianie złotych znowu na dolary, stało się ogromną fortuną. Wiedzę o tego typu możliwej manipulacji, obok szeregu zagranicznych konsultantów, miała elita Ministerstwa Finansów, NBP, Urzędu Rady Ministrów, a więc w większości stara kadra pokomunistyczna. Moim zdaniem należy liczyć, że Polska tylko w ten sposób została „wydrenowana” z około 20-30 mld dolarów.

Cały proces prywatyzacji był przeprowadzony w sposób patologiczny. Zarówno zbankrutowane, dzięki „eliminacji barier dla zagranicznego obrotu”, jak i w dalszym ciągu dochodowe państwowe przedsiębiorstwa były sprzedawane po tzw. cenie rynkowej, za niski procent ich wartości. Mamy już na ten temat bardzo bogatą literaturę fachową, polską i amerykańską, ze szczerymi zwierzeniami nabywców, a także masę dokumentacji policyjnej i sądowej. W roku 1999 ówczesny wicepremier Balcerowicz zainicjował badania ankietowe Banku Światowego czołowych zagranicznych nabywców. Okazało się, że 100% pytanym płaciło jakąś formę „komisyjnego”, co gorzej, ujawniono, że istnieje możliwość „kupna” korzystnej dla konkretnej grupy inwestorów ustawy za cenę 3 mln dolarów. Zaniepokojony tą wiadomością ówczesny marszałek Sejmu, Maciej Płażyński, zawiadomił Sąd Rejonowy w Warszawie. Zapytany Bank Światowy oznajmił jednak, że ankietą miała charakter anonimowy, więc Sąd Rejonowy sprawę umorzył.

Ta strategia zagranicznego kapitału w efekcie doprowadziła do upodobnienia sytuacji Polski do afrykańskich krajów pokolonialnych. Tę szokującą tezę stawiam na podstawie 10-letniej pracy w ONZ-owskim projekcie modernizacji administracji i gospodarki krajów Afryki Centralnej: Burundi, Rwandy i Burkina Faso.

Wyznaczniki pokolonialnego statusu tych krajów, ekonomicznie uzależnionych i w dalszym ciągu eksploatowanych, stanowiące podstawę do porównania z Polską, oczywiście przy uwzględnieniu różnej skali rozwoju i dochodu narodowego, są następujące:

- większej skali przemysł i centra handlowe znajdują się w rękach kapitału zagranicznego, ceny importowanych artykułów są dużo wyższe niż w kraju ich produkcji,
- zagraniczne przedsiębiorstwa w zakresie podstawowych usług i transportu niemiłosiernie eksploatują miejscowego klienta; sieć telefoniczna jest w rękach państwowego przedsiębiorstwa francuskiego z ceną 2-3-krotnie wyższą niż we Francji, podobnie jak energia elektryczna i telewizja,
- wszystkie importowane artykuły przemysłowe (samochody, telewizory, radia, komputery, sprzęt AGD) są dużo droższe niż w Europie; wysokość ceny nie jest uzasadniona ani skalą popytu, ani kosztami transportu,
- luksusowe hotelarstwo znajduje się wyłącznie w rękach kapitału zagranicznego (Marriott) z horrendalnymi cenami, ale zawsze jest pełne gości (biznesmeni, dyplomaci, turyści),
- płace pracowników miejscowych w przedsiębiorstwach zagranicznych, również personelu o wyższych kwalifikacjach, są dużo niższe niż w takich samych przedsiębiorstwach w Europie czy Ameryce,
- bankowość została całkowicie opanowana przez kapitał zagraniczny, niezwykle wysokie są opłaty bankowe, kredyt inwestycyjny jest bardzo trudno dostępny,
- wielonakładowa prasa jest w całości w rękach kapitału zagranicznego.

Przy zachowaniu właściwych proporcji współczesna sytuacja Polski po 20 latach transformacji wykazuje wiele podobieństw uzasadniających nazwanie jej również krajem pokolonialnym. Była to zamierzona strategia wielkiego światowego kapitału, realizowana za pośrednictwem m.in. tej klasy jego agentów, jak Jeffrey Sachs czy George Soros. Sprzedaliśmy po „cenie rynkowej”, według prof. Poznańskiego⁵, stanowiącej średnio około 15% autentycznej wartości, lub sami zlikwidowaliśmy podstawowe przedsiębiorstwa państwowe ciężkiego przemysłu, a także produkujące sprzęt AGD, telewizory, telefony, radia, samochody, maszyny biurowe. Zlikwidowaliśmy prawie całkowicie gospodarkę morską, z silnej handlowej floty morskiej pływa obecnie pod polską banderą parę statków. Likwiduje się poważny potencjał produkcji statków i jego zaplecza (produkcja silników okrętowych w Poznaniu).

⁵ K. Poznański, *Wielki przekręt*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 2000; K. Poznański, *Oblęd reform. Wypzedaż Polski*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 2001.

Prywatyzacja około 73% banków polskich była dla zagranicznych inwestorów złotym interesem. Globalna kwota zysku zamortyzowała zakup w ciągu 3-4 lat, jednocześnie banki te przez dłuższy okres ograniczały swoją działalność kredytową, osiągając olbrzymie zyski z masowego zakupu państwowych wysokoprocentowych obligacji. Wprowadziły też drugie na świecie (po Chinach) najwyższe opłaty bankowe⁶. Prywatyzacja telefonii, poprzez sprzedaż państwowemu przedsiębiorstwu francuskiemu Telecom, doprowadziła do wyższej stawki opłat niż we Francji. Podobnie było z energią elektryczną – w Warszawie sprzedaną państwowej firmie niemieckiej – oraz z ogrzewaniem w Warszawie i Krakowie – sprzedanym państwowej firmie szwedzkiej. Prywatyzacja polegająca na sprzedaży zagranicznemu państwowemu przedsiębiorstwu jest oczywiście zaprzeczeniem idei prywatyzacji. Jednocześnie, powtarzam, jest to dalszy klasyczny przykład fikcyjności popularnego wśród polskich ekonomistów twierdzenia, że wielkie państwowe przedsiębiorstwa muszą pracować gorzej niż prywatne. Polskie Koleje Państwowe i Poczta Polska, Telefon i Telegraf w okresie II Rzeczypospolitej były w gronie najsprawniejszych tego typu przedsiębiorstw w Europie, a państwowy Bank Polski zajmował drugie miejsce na świecie pod względem bezbłędności działań operacyjnych.

Obraz podobieństwa dopełnia wielkiej skali handel: supermarkety zagraniczne eksploatujące niezwykle wysokimi marżami nabywców towarów, polskich dostawców długoterminowym systemem płatności, niskimi płacami i długim czasem pracy polski personel (np. sprawa portugalskiego supermarketu Biedronka i protokoły Państwowej Inspekcji Pracy), a także wykazujące często roczny fikcyjny deficyt dla uniknięcia płacenia podatków. Jesteśmy, podobnie jak kraje pokolonialne, terenem eksploatacji cenowej w przemyśle farmaceutycznym, również w przeważającej części sprzedanym obcemu kapitałowi.

Przytłaczająca część polskiej prasy znajduje się też w rękach kapitału zagranicznego, nawet pismo „Rzeczpospolita” jest w 51% własnością kapitału brytyjskiego. „Fakt”, największy polski tabloid, i codzienne wielonakładowe pismo „Dziennik” są własnością kapitału niemieckiego, podobnie jak bez mała całość wielonakładowej prasy prowincjonalnej na terenie dawniejszego zaboru niemieckiego i austriackiego. Autentycznie polska prasa jest w dominującej mniejszości, ograniczając się do niskonakładowych publikacji. W pełni uzasadniona jest negatywna ocena procesu tzw. prywatyzacji, a naprawdę wyprzedzący obcemu kapitałowi, polskiej gospodarki, przy czym finansowe efekty tej transakcji zostały prawie w całości „przejezione” w ramach niezrównoważonych rocznych budżetów państwa.

⁶ Według: Capgemini, *World Retail Report*, March 2005.

4. Realizacja zasad ustrojowych

Dalszym terenem moich wyrywkowych rozważań jest zjawisko patologii społecznej, polegającej na lekceważeniu prawa. Przedstawię parę przykładów patologii realizacji zasad ustrojowych. Jest to oczywiście jedynie mały fragment tego zagadnienia.

Podstawą demokratycznej struktury organizacyjnej jest zasada pomocniczości. Jest ona również *expressis verbis* przewidziana w preambule Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku: „Ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte (...) na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Zgodnie z tym stwierdzeniem konfiguracja administracji publicznej powinna być zbliżona do trójkąta. Podstawowy, szeroko rozbudowany szczebel gminny realizuje większość spraw związanych z prawnie uregulowanym kontaktem obywatela z urzędem publicznym. Następne hierarchiczne szczeble powinny wykonywać kolejne czynności, których niższe szczeble nie są w stanie wykonać ze względu na ich szerszy terytorialny zakres i wagę spraw wymagających decyzji, nie tylko z lokalnego punktu widzenia.

Jednocześnie jednak zasada pomocniczości powinna kształtować formy daleko idącej pomocy dla oddolnej inicjatywy społecznej, wszelkiego rodzaju niezarobkowych stowarzyszeń, zrzeszeń, fundacji, mających na celu realizację celów społecznych, np. wychowawczych, szkoleniowych, kulturalnych, technologicznych, innowacyjnych, opieki społecznej. Chodzi tu o rozwój społeczeństwa obywatelskiego, charakteryzującego się nie tylko samodyscypliną w realizacji umowy społecznej łączącej państwo z jej obywatelami, ale także o oddolną inicjatywę w różnych dziedzinach życia obywateli. Jesteśmy krajem, w którym dobrowolne zaangażowanie poszczególnych obywateli w jakąkolwiek poza dochodową (non profit) działalność społeczną należy do najniższych w Europie, nie mówiąc już o Ameryce.

Od 1990 roku jesteśmy świadkami niebywałego rozrostu aparatu centralnej administracji publicznej, w której zatrudnienie w procesie transformacji, budowy zdecentralizowanej gospodarki rynkowej:

- wzrosło od 1990 do 2007 roku o 274,30%,
- w samorządzie terytorialnym o 255,4%.

W dodatku, gdy w 1999 roku zdecentralizowano tzw. administrację specjalną, przenosząc z gestii ministerstw do województw i powiatów 63% jednostek organizacyjnych, zatrudnienie w ministerstwach paradoksalnie zwiększyło się o około 1 tys. pracowników. Ujemną aktualną cechą charakterystyczną Centrum jest poważne zaangażowanie w działalność operacyjną w formie regulacji jednostkowych (licencji, zezwoleń, upoważnień)⁷, a także strukturalna rozbudowa ze zmniejszaniem rozpiętości

⁷ W klasyfikacji wolności gospodarczej Heritage Foundation Polska w 2008 roku znajdowała się na 83. miejscu na 157 państw.

kierowania poprzez nadmierne mnożenie stanowisk kierowniczych. Jednocześnie niedobór sprawności koordynacyjnej powoduje poważne zakłócenia w relacjach między poszczególnymi działami gospodarki narodowej. Klasycznym przykładem jest stale odczuwalny w różnych dziedzinach brak wykwalifikowanych pracowników przy jednoczesnym wysokim poziomie bezrobocia.

Rozwój struktury administracji centralnej kształtuje swoisty zakłęty krąg. Każda zmiana politycznej koalicji rządowej powoduje zmianę czołowej kadry administracji centralnej. Nowa kadra wprowadza nowe regulacje zgodne z ich założeniami politycznymi. Nowe regulacje z reguły wymagają zwiększenia zatrudnienia, a zwiększenie zatrudnienia powoduje znowu wzrost regulacji itd. Ten zakłęty krąg związany jest oczywiście z okresowo występującą poważną zmianą politycznych koncepcji kolejnych koalicji. W roku 1989, w roku 1993, w roku 1997, w roku 2001, w roku 2005 i w roku 2007.

W preambule Konstytucji RP czytamy: „Działaniu instytucji zapewnić sprawność i rzetelność”. Jak wiemy, sprawność to skuteczność, ekonomiczność, a więc minimalizacja kosztów i etyczność, którą w naszej sferze kulturowej jest postępowanie zgodne z zasadami etyki ogólnohumanistycznej, zbieżnej z tradycją chrześcijańską. Istniejące rozbieżności dotyczące ocen niektórych zachowań i postaw w dziedzinie etyki powinny być podporządkowane demokratycznej zasadzie większości. Rzetelność to: solidarność, terminowość, punktualność, dokładność, wysoka jakość i lojalność. Są to akurat te cechy, których niedobór w skali społecznej wielokrotnie występuje w Polsce w sposób zbyt rażąco. Dziedziną wręcz skandalicznie demonstrującą nieterminowość jest sądownictwo, a najniższą jakość proces ustawodawczy. Mamy olbrzymi wzrost liczby aktów normatywnych:

- liczba stron Dziennika Ustaw od 1990 do 2007 roku wzrosła o 1334,42%,
- liczba Dzienników Ustaw o 272,82%.

Jakość ustawodawstwa charakteryzuje się wręcz niesamowitą liczbą nowelizacji:

- Kodeks pracy od 1998 roku zmieniano 40 razy,
- Kodeks karny skarbowy 26 razy,
- Prawo ochrony środowiska 67 razy,
- Ustawę o emeryturach i rentach 60 razy,
- Ustawę o systemie oświaty 70 razy.

Konstytucyjne i europejskie zasady dotyczące administracji terenowej są w wysokim stopniu nieszanowane w praktyce publicznego zarządzania. Artykuł 15 Konstytucji głosi „Ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej”, a art. 16 zaś: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału kraju stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Artykuł 4 pkt. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, ratyfikowanej przez Polskę, głosi: „Kierowanie sprawami publicznymi powinno, ogólnie rzecz biorąc, należeć do tych organów władzy, które są najbliższe obywatela”.

Dalszą istotną regułą jest zasada adekwatności gwarantującej odpowiedniość środków do założonych zadań jednoznacznie ujęta zarówno w art. 9 pkt. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, jak i w art. 167 Konstytucji, który głosi: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. Te wszystkie zasady nie są realizowane w zadowalający sposób. Fikcja decentralizacji i samorządności wynika z rażącego niestosowania zasady adekwatności, gdyż np. powiaty mają wysoce niewystarczające środki własne, a gminom regularnie przydziela się samorządowe zadania bez zabezpieczenia finansowego.

Dalszą dyrektywą Konstytucji jest zasada ujęta w art. 10: „Ustrój Rzeczypospolitej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Zasada ta nie była respektowana do roku 2009. Minister Sprawiedliwości był jednocześnie Prokuratorem Generalnym, dopiero w 2009 roku Sejm uchwalił rozdzielenie tych funkcji. Natomiast art. 103 Konstytucji nieracjonalnie ogranicza tę zasadę, głosząc, że „Zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu”. W ten sposób prominentni przedstawiciele władzy wykonawczej nie tylko stanowią prawo, które mają realizować, ale jeszcze uczestniczą aktywnie w ocenie własnej działalności.

Kolejną, rażąco nierealizowaną w praktyce, dyrektywą Konstytucji jest zasada art. 2: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasadę sprawiedliwości społecznej”. Zdając sobie sprawę z utopijności idei demokracji egalitarnej, jej nowoczesna koncepcja określa zasadę równych szans i awansu na podstawie oceny według wysiłku, zdolności i inteligencji (współczesna zasada równości). Niestety, w tej dziedzinie byliśmy jeszcze stosunkowo niedawno bardzo odlegli od praktyki zachodniej. Na podstawie wrywkowych informacji można sądzić, że postęp w tej dziedzinie i w chwili bieżącej nie jest zadowalający.

Badania przeprowadzone przez Witolda Morawskiego⁸ wykazały, że jedynie 22,6% Polaków uważa, że w ich kraju jest równość startu (wobec 65,9% Amerykanów w USA i 54,6% Niemców). Jedynie 22,8% Polaków uważa, że w naszym kraju obowiązuje zasada „każdemu według wysiłku” (wobec 76,4% Niemców), a zasada „każdemu wobec zdolności i inteligencji” 27,6% Polaków (75,2% Niemców i Amerykanów w ich krajach).

Podobnie jak w większości tzw. demokratycznych krajów, nie jest respektowana w Polsce podstawowa zasada demokracji: decyzja większości. Zgodnie z art. 120 Konstytucji: „Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów”. Cóż z tego, jeśli nawet kwalifikowana większość sejmowa relatywnie reprezentuje mniejszość społeczeństwa? Jeżeli w wyborach do Sejmu głosuje np. około 40% uprawnionych, a zwycięskie koalicje, nawet gdy mają w sumie 40% głosów, to reprezentują jedynie 16% uprawnionej populacji. Jesteśmy stale rządzani przez mniejszość, jedynie w 29 krajach, takich jak np. Belgia,

⁸ W. Morawski, *Sprawiedliwość społeczna w Polsce lat dziewięćdziesiątych. O kontekście problematyki i realizacji zasady równości szans* [w:] *Krytyczna Teoria Organizacji*, red. W. Kieżun, WSPiZ, Warszawa 2004.

Grecja, Australia, Brazylia, istnieje obowiązek głosowania pod rygorem sankcji karnych. Uważa się słusznie, że jest to obowiązek obywatelski. W ten sposób metodą sankcji doprowadza się do upowszechnienia postawy obywatelskiej, świadomości nie tylko korzystania z funkcji opiekuńczej państwa, ale i realizowania pewnych obowiązków, niejako autonomizując postawę obywatelską. Obywatel ma nie tylko świadomość co mu się należy od państwa, ale i co jest winien we własnym interesie państwu. Argument przeciwników tej koncepcji sprowadzający się m.in. do tego, że w Polsce upowszechniona jest negatywna pamięć bez mała 100% wymuszonego osobistego uczestnictwa w fikcyjnych wyborach z okresu PRL, o tyle jest nieistotny, że dotyczy jedynie populacji urodzonej przed 1972 rokiem. Zagorzali liberałowie twierdzą też, że jest to koncepcja antydemokratyczna, ograniczająca prawo obywatela do swobody wyboru. Zapominają jednak, że stałe rządy mniejszości kreują „fikcję organizacyjną” demokracji.

Artykuł 5 Konstytucji określa najwyższej rangi wartości, które powinny być strzeżone przez Rzeczpospolitą Polską. Są to: niepodległość i nienaruszalność terytorium, wolności i prawa człowieka i obywatela, bezpieczeństwo obywateli, dziedzictwo narodowe, ochrona środowiska i zasada zrównoważonego rozwoju.

W preambule Konstytucji jest też mowa o wdzięczności naszym przodkom „za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu” i zobowiązaniu przekazania przyszłym pokoleniom „wszystkiego, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku”.

Dalsze dyrektywy prawne znajdujemy w art. 6 mówiącym o stworzeniu równego dostępu do dóbr kultury. Pośrednio do dziedzictwa kultury odnosi się również art. 73 zapewniający wolność twórczości artystycznej, badań naukowych, a także wolność korzystania z dóbr kultury.

Interpretacja prawna pojęcia „dziedzictwa narodowego” natrafia na pewne trudności. Moim zdaniem wyczerpujące jest zdefiniowanie tego pojęcia przez profesora J. Pruszyńskiego⁹, że: „Dziedzictwem politycznym narodu jest historia jego bytu narodowego na terytorium określonym granicami, idee będące jego siłą sprawczą, programy i hasła pobudzające działania dla dobra ojczyzny, wreszcie pamięć o znaczących epizodach historii, o zdarzeniach na nią zasługujących, o osobach zasłużonych dla polityki, kultury, nauki i sztuki, budowle zaś i zbiory historyczne są jedynie jego materialnym wyrażeniem”.

⁹ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Konstytucja i Władza we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 132.

Profesor Pruszyński również słusznie nawiązuje do dziedzictwa narodowego związanego z religią, mającą wyraźne odniesienia kulturowe we wszystkich dziedzinach. Ta teza pozostaje w rażącej sprzeczności z „polityczną poprawnością” zachodnioeuropejskich twórców struktury Unii Europejskiej, przeczących faktowi chrześcijańskiego rodowodu kultury europejskiej.

Niestety, polskie dziedzictwo narodowe, np. w społeczeństwach amerykańskim, kanadyjskim i europejskim, jest często negatywnie oceniane. Niedawno przeprowadzone badania¹⁰ wykazały, że co drugi Polak twierdzi, że za granicą panuje do nas niechęć. Wykładając wiele lat w USA i w Kanadzie miałem możliwość zdobycia osobistego doświadczenia. W 1984 roku Temple University w Filadelfii, w którym pracowałem uprzednio w roku akademickim 1980/81, zerwał ze mną umowę o powrocie do tej uczelni ze względów finansowych. Mając szereg innych propozycji, nie protestowałem. Dopiero po paru latach dowiedziałem się, że na posiedzeniu Rady School of Business jeden z moich dawnych serdecznych kolegów poinformował zebranych, że w czasie poprzedniego pobytu w Temple University „przyznałem” się mu, że w czasie wojny byłem członkiem polskiej Armii Krajowej. W związku z tym, po wyzwoleniu Polski przez Armię Czerwoną, dowodzoną przez „Uncle Joe” (Wujka Józia, jak serdecznie Amerykanie nazywali Stalina), zostałem aresztowany i osadzony w „gułagu śmierci” na pustyni Kara-kum. Na pytanie zebranych, czym była Armia Krajowa, wyjaśnił, że była to polska nazistowska organizacja. Współpracując z nazistami niemieckimi, mordowała Żydów. Uprawdopodobnił tę informację, powołując się na Winstona Churchilla, piszącego w popularnym w USA „Pamiętniku”, że w czasie ich spotkania Stalin poinformował go, że polska Armia Krajowa współpracuje z Niemcami.

Oczywiście wielokrotnie czytałem w prasie amerykańskiej o *polish concentration camps*. Na mój protestacyjny list, wysłany dla nadania mu wagi na formularzu International Academy of Management, naczelny redaktor tygodnika „Time” wyjaśnił, że chodzi tu o określenie geograficzne. Umieścił jednak sprostowanie tylko, że fałszywa nazwa obozu występowała w czołowym artykule, a mała notatka sprostowania ukazała się gdzieś na ostatnich stronach tygodnika.

W 1993 roku, pracując w Université du Québec a Montreal, zorganizowałem ankietę wśród 102 moich studentów, zadając im pytanie: jakiej narodowości są „Nazi”? 62 z nich odpowiedziało, że polskiej. Na pytanie, skąd pochodzi taka informacja, wyjaśnili, że wielokrotnie czytali w prasie o *polish concentration camps*, a wiadomo, że tego typu obozy organizowali „Nazi”.

W USA ukazuje się też wiele filmów oglądanych przez dziesiątki milionów widzów o niezwykle antypolskim wydźwięku, m.in. serial pod tytułem *Holocaust*, później wyświetlany również w Niemczech. Oglądało go więc niewątpliwie ponad 100 mln widzów. Wśród paru wręcz nonsensownych antypolskich scen jest jedna wyróżniająca

¹⁰ Sondaż GfK Polonia z 16-20 lipca 2009 roku, „Rzeczpospolita” nr 174, 27 lipca 2009 roku.

się swoim mistrzostwem zakłamania: niemiecki oficer wzywa żołnierzy, ubranych w polskie mundury, w rogatywkach z orłem, i każe im rozstrzelać grupę Żydów.

Te antypolskie działania kształtujące negatywną fikcję obrazu naszego dziedzictwa narodowego są bardzo liczne. Dotyczą wielu książek, filmów, artykułów prasowych. Nawet w państwowym amerykańskim Muzeum Holocaustu w Waszyngtonie spotyka się jednoznaczne sugestie o czynnym udziale Polaków w zbrodni Holocaustu, natomiast zupełnie brak wspomnienia o „zapomnianym holocaustie polskim”. Nawet na tablicy ofiar nazistowskich obozów nie wymienia się Polaków, obok Żydów są jedynie sowieccy jeńcy wojenni, Cyganie, homoseksualiści, świadkowie Jehowy i więźniowie polityczni.

Zmasowanie kłamliwych filmów, artykułów, książek, internetowych kłamstw jest tak duże, że ich wyszczególnienie wymagałoby olbrzymiego dzieła. Taką pracę podejmuje prof. Robert Jerzy Nowak, ewidencjonując objawy tej antypolskiej inwazji¹¹.

Trafna jest próba wyjaśnienia omawianego zjawiska antypolskiej akcji przez dwóch polskich filozofów: Zbigniewa Musiała i Bogusława Wolniewicza¹². Według nich ten proceder nie opiera się na rzeczowej argumentacji historycznej, bo takiej nie ma. Chodzi tu o sprytną operację psychotechniczną, mającą na celu wytworzenie w świadomości publicznej stosownego mechanizmu asocjacyjnego. W ten sposób Wielka Zagłada przestanie kojarzyć się ludziom z Niemcami, a zacznie kojarzyć z Polską i Polakami. Te psychotechniczne zabiegi dokonują się w dwóch etapach. Pierwszy to dbałość o to, ażeby wszędzie tam, gdzie mówi się o Holocaustie, pojawiały się słowa „Polska”, „Polacy”. W ten sposób powstanie skojarzenie w jedną stronę: „Zagłada to Polacy”.

Ostatnio szeroko upowszechnia się w Niemczech akcja pisania o „polskich obozach koncentracyjnych”¹³. O polskim obozie koncentracyjnym poinformował niemiecki portal internetowy www.tagesblick.de, a także portal www.rss-nachrichten.de. Na interwencję Waldemara Maszewskiego z Hamburga wyjaśniono, podobnie jak w odpowiedzi na moją interwencję w USA, że chodzi tu jedynie o określenie geograficzne. Dziennik „Sarbrucker Zeitung” uznał, że Sobibór był „polskim esesmańskim obozem zagłady”. Podobnie 14 maja 2009 roku napisał niemiecki dziennik „Der Freitag”, portal informacyjny www.die-newsblogger.de, a także portal internetowy www.fuldainfo.de.

W świetle powyżej przedstawionych faktów należy zdecydowanie krytycznie ocenić efektywność realizacji omawianych postanowień Konstytucji o dziedzictwie narodowym. Powstała patologiczna sytuacja wynikająca z braku strategicznej koncepcji walki z antypolonizmem. Wiąże się to oczywiście z brakiem odpowiednich dyrektyw w okresie PRL, ale aktualna minimalna aktywność polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych musi być zdecydowanie negatywnie oceniona. Konieczna jest tu zarówno

¹¹ J. R. Nowak, *Antypolonizm. Zdzieranie masek*, Wydawnictwo Maron, Warszawa 2004.

¹² Z. Musiał, B. Wolniewicz, *Niepokojące fakty wobec Polski*, „Arcana” nr 48, Kraków 2008.

¹³ W. Maszewski, *Wysyp „polskich obozów”*, „Nasz Dziennik”, 14 maja 2009 roku oraz tenże, *Pierwszy „polski esesmański” obóz*, „Nasz Dziennik”, 15 maja 2009 roku.

zdecydowana nota dyplomatyczna do rządu niemieckiego, jak i wystąpienie na drogę sądową z przykładowym żądaniem olbrzymiego odszkodowania, np. od twórców filmu „Holocaust” w USA i od niemieckiego pisma „Der Freitag”. W ostatnio przeprowadzonych badaniach polskiej opinii publicznej¹⁴ w tej sprawie opinia ankietowanych jest jednoznaczna: władze powinny bardziej dbać o dobre imię Polski.

5. Reasumpcja niesprawności zarządzania publicznego w latach 1989-2009

W dotychczasowych dwóch rozdziałach zostały omówione wybrane patologie zarządzania publicznego. Jest ich jednak, niestety, dużo więcej. Ze względu na ograniczoną wielkość artykułu dokonam skrótowej tematycznej reasumpcji niesprawności zarządzania publicznego w Polsce w ostatnim dwudziestoleciu. Na podstawie licznych, moich i innych autorów, opracowań można stwierdzić, że w omawianym okresie działania szeroko rozumianego aparatu zarządzania publicznego były:

- obciążone w wysokim stopniu patologią Czterech Jeźdźców Apokalipsy Biurokracji: Gigantomanią, Luksusomanią, Korupcją i Arogancją Władzy,
- amatorskie, nieprofesjonalne, niesprawne, np. wszystkie cztery reformy okresu rządów koalicji AWS i Unii Wolności, funkcjonowanie i rozwój infrastruktury (drogi, koleje, poczta),
- niezadowolająco realizujące zasadę decentralizacji, pomocniczości i adekwatności zadań i środków,
- obciążone niedoborem realizacji zasady sprawiedliwości społecznej w sensie egalitarnej demokracji,
- obciążone brakiem precyzji w kalkulacji: kosztów i celów, zysków i strat, np. reforma oświaty (deficyt 800 mln zł), informatyzacja ZUS, informatyzacja rolnictwa (IACS), informatyzacja kontroli granicznej, reforma powiatowa, reforma ubezpieczeń itd.
- bez wyobraźni strategicznej, np. brak ustawy reprivatyzacyjnej, zbyt wczesne otwarcie nieprzygotowanego do konkurencji rynku polskiego, brak zabezpieczenia się przed aferami na dużą skalę (stabilizacja złotówki, afery przemysłowe itd.), spontanicznie przeprowadzona prywatyzacja, niewykorzystanie tranzytowego położenia Polski, spontaniczna likwidacja PGR, brak wizji dynamicznego eksportu ekologicznej produkcji rolnej, rozwoju chemii węgla, dywersyfikacji zaopatrzenia energetycznego, koncepcji rozwoju geotermicznych, powietrznych i wodnych źródeł energii odnawialnej, brak koncepcji produktu światowej wizytówki Polski itd.,

¹⁴ Sondaż GfK Polonia z 16-20 lipca 2009 roku, „Rzeczpospolita” nr 174, 27 lipca 2009 roku.

- zbyt często egoistycznie zachłanne w osobistym dorabianiu się, a nie bezinteresowne i altruistyczne, np. kominy płacowe w samorządzie,
- zbyt często reprezentujące partykularne interesy: osobiste, partyjne, środowiskowe, np. partyjny dobór kadr, partyjno-biznesowe grupy interesów, „sitwy samorządowe”, utrudniające, a nawet wręcz uniemożliwiające ukształtowanie większości zdolnej do konsekwentnej polityki gospodarczej i kulturowej,
- legislacyjnie chaotyczne i nadmiernie liczne,
- arbitralne i pozbawione odpowiedzialności, np. wielokrotny brak represji za marnotrawstwo i niezaradność, brak aktywności Trybunału Stanu, np. za szkody społeczne procesu tzw. prywatyzacji, a w gruncie rzeczy wyprzedaży dobra narodowego, czy reform: służby zdrowia, systemu ubezpieczeń, powiatowej,
- nieprzejrzyste, trudno dostępne czy wręcz utajnione, np. dane statystyczne dotyczące zatrudnienia w poszczególnych jednostkach Centrum, zbyt rygorystyczna ustawa o danych osobowych,
- słabo nadzorowane i kontrolowane, np. cały obrót finansowy agencji i funduszy państwowych, marnotrawstwo w jednostkach samorządu terytorialnego,
- pozbawione ambicji narodowej, kształtowania poczucia dumy narodowej i radykalnego przeciwdziałania dyskryminacji Polski i jej historii przez światową propagandę, realizowaną przez siły wrogie Polsce.

6. Kierunki reformy zarządzania publicznego

W wyniku tych fragmentarycznych rozważań można stwierdzić, że sfera struktur statycznych i dynamicznych zarządzania publicznego wymaga poważnej, radykalnej reformy. Sądzę, że dotychczasowe doświadczenia 20 lat uzasadniają tezę o konieczności poważnego odpolitycznienia zarządzania publicznego w jego wszystkich elementach strukturalnych. Niesprawnie funkcjonuje struktura gabinetowo-parlamentarna, która może być efektywna jedynie w społeczeństwie o wysokim poziomie kultury politycznej, będącej wynikiem wieloletniego, żeby nie powiedzieć wielopokoleniowego, doświadczenia. Punktem wyjścia generalnych usprawnień strukturalnych sfery publicznej byłoby wprowadzenie systemu prezydenckiego, z dyskusyjną alternatywą modelu francuskiego czy amerykańskiego, w każdym przypadku uprawniającego prezydenta do wydawania dekretów z mocą ustawy w sprawach, które uzna za stosowne. Wydaje mi się też celowe ustalenie prezydenckiej kadencji na 7 lat, bez możliwości reelekcji. W ten sposób możliwe byłoby odpowiednio wydłużone strategiczne planowanie i uniknięcie straty przynajmniej jednego roku na działalność wyborczą reelekcji. Proponowałbym też przedłużenie kadencji wszystkich władz samorządowych i parlamentarnych do 5 lat, z możliwością tylko jednorazowej reelekcji.

Niezbędnym czynnikiem autentycznej demokratyzacji byłoby, tak jak to mamy w 29 krajach świata (w Europie w Belgii i Grecji), wprowadzenie obowiązku głosowania do parlamentu. W ten sposób metodą administracyjną doprowadzono by do obywatelskiego wyrobienia całej społeczności, likwidując patologię mniejszościowego mandatu kadry kierującej. Dalszy element odpolitycznienia to likwidacja partii w samorządzie terenowym. Jest to kanadyjski model, który daje świetne rezultaty. Dalszy postulat to wybory na zasadzie jednomandatowej ordynacji, na programy przedstawiane przez kandydatów popartych przez mały, np. pięćdziesięcioosobowy, zespół. Dyskusja przedwyborcza dotyczy konkretnych problemów miejscowych, bo taka jest rola samorządu terytorialnego. Strategia polityczna państwa jest sferą działania partii na szczeblu parlamentu. Struktura partii politycznych też powinna się różnić od komunistycznego modelu sformalizowanej masowej organizacji z wewnętrznym rozbudowanym aparatem biurokratycznym. Bardziej celowy jest model amerykański, gdzie oczywiście istnieje kierowniczy zespół administracyjny i konsultacyjny, ale nie ma rzeszy szeregowych członków formalnie zewidencjonowanych i obdarzonych legitymacjami partyjnymi. Partie mają swoich zwolenników, którzy głosują na nie, ale nie są masowymi organizacjami.

Przy wprowadzeniu systemu jednomandatowej ordynacji wyborczej również w wyborach do Sejmu i Senatu szybko ustabilizowałby się system dwupartyjny walczący o władzę jedynie na szczeblu Sejmu i Senatu.

Kolejny element odpolitycznienia to doprowadzenie wreszcie do doboru kadr do służby cywilnej na zasadzie konkursu, według racjonalnych kryteriów przedstawianych już wielokrotnie i zastosowanych praktycznie w 2005 roku przez Komisję Doboru Kadry Wojewodów powołaną przez wicepremiera Ludwika Dorna. Jedynie dla wybranych czołowych administracyjnych stanowisk kierowniczych (minister, sekretarz stanu, wojewoda) może być stosowane dodatkowe kryterium politycznej akceptacji określonego programu partyjnego. Należy podkreślić z całą stanowczością konieczność żelaznego rygoru oceny aksjologicznej całej sfery publicznej. Niedopuszczalna jest sytuacja pełnienia odpowiedzialnej roli funkcjonariusza szeroko rozumianej sfery publicznej, obdarzonej publicznym zaufaniem, przez osobę niemającą całkowicie czystej postawy etycznej. Znane fakty piastowania funkcji administracyjnych i poselskich przez osoby notowane w rejestrze skazanych za przestępstwa pospolite, czy nawet jedynie objętych prokuratorskim aktem oskarżenia, stanowią obrazę elementarnych zasad uczciwej demokracji.

Wreszcie konieczna jest rygorystyczna i konsekwentna realizacja wspomnianych wyżej zasad Konstytucji. Chodzi tu o postulat silnej władzy, która wreszcie zlikwiduje tradycję „fikcji organizacyjnej”, daleko idącego rozdźwięku pomiędzy formalną strukturą prawną a jej realizacją.

Ze specjalnym naciskiem należałoby dokonać, w odpowiednio długim okresie, następujących enumeratywnie przedstawionych czynności usprawniających:

- opracowanie jednolitego systemu prawnego sektora publicznego z zestawieniem wszystkich jednostek organizacyjnych, uporządkowanych według typologii systemu finansowania i struktury organizacyjnej, z jednolitym taryfikatorem płac,
- likwidacja fikcji samorządności terytorialnej poprzez wyposażenie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego we własne wystarczające środki, zgodnie z zasadą adekwatności,
- radykalne uproszczenie wszystkich procedur administracyjnych, głównie dotyczących powołania i funkcjonowania przedsiębiorstw z szerokim rozwinięciem komputeryzacji,
- rozwiązanie konfliktu dublowania władzy pomiędzy urzędem wojewódzkim a urzędem marszałkowskim i podjęcie decyzji co do zakresu działania kontrolnego wojewody,
- łączenie powiatów i małych gmin, racjonalizacja relacji gmina – powiat, ostateczna długofalowa likwidacja powiatów, a promocja dobrowolnych związków gmin,
- poważne zmniejszenie liczby posłów Sejmu i Senatu,
- wprowadzenie obowiązku głosowania w wyborach do wszystkich państwowych organów wybieralnych,
- restytucja Rady Stanu, istniejącej w okresie Królestwa Kongresowego – zespołu wysokiej klasy prawników do fachowego opracowania ustaw,
- racjonalizacja Centrum dokonana przez kompetentny, naukowy, poza urzędniczy zespół:
 - minimalizacja liczby jednostkowych decyzji operacyjnych (ograniczenie reglamentacji administracyjnej i gospodarczej),
 - podporządkowanie kontroli budżetowej i dalsze ograniczenie liczby agencji, funduszy państwowych i celowych,
 - racjonalizacja makrostruktury rządu polegająca na radykalnym ograniczeniu liczby ministerstw,
 - racjonalizacja mikrostruktury ministerstw polegająca na poważnym zmniejszeniu zatrudnienia przy wyższym poziomie intelektualnym personelu,
 - jednolity, szeroko rozbudowany system informatyczny.

7. Konkluzja

Patologia zarządzania publicznego w Polsce jest klasycznym przykładem konfliktu prakseologia – polityka, w którym możliwość sprawnego rozwiązania makro- i mikro-problemów jest ograniczona partykularnym (np. partyjnym lub/i osobistym) interesem. Ta sytuacja w perspektywie niepełnego wykorzystania funduszy Unii Europejskiej i pogłębiającej się recesji może doprowadzić do poważnego zaburzenia równowagi

społecznej w Polsce. Powinna ona być dostrzeżona przez elity kierownicze, niestety, zbyt obciążone priorytetem interesu partykularnego, niepomahowanych emocji i osobistych ambicji.

Sądzę, że rolą nauki jest wykazanie tych perspektyw w świetle stwierdzonych dysfunkcji, będących przede wszystkim wynikiem bardzo niskich kwalifikacji menedżerskich kolejnych elit politycznych.

Fragmentaryczne propozycje usprawnień mogą dać ograniczone pozytywne efekty, ale nie uda się już odrobić gigantycznych strat związanych z, delikatnie mówiąc, nieroztropną wyprzedacją polskiego dobra gospodarczego, a także kulturalnego (media). Są małe możliwości wyjścia z grupy pokolonialnych krajów, które mają oczywiście szanse na ograniczony rozwój, ale zawsze sterowany przez światowy kapitał. Jeśli w 2008 roku zagraniczny kapitał ulokowany w Polsce wyprowadził z kraju około 64% swoich zysków, to ta zrozumiała polityka własnego interesu jest wizją skali dalszego naszego rozwoju. Trzeba też pamiętać, że nasz atut dla zagranicznego inwestora: niska cena robocizny, uniemożliwia przekroczenie pewnej granicy jej wzrostu, powyżej której opłaci się zagranicznemu inwestorowi przeniesienie produkcji do tańszego kraju.

Biorąc pod uwagę również:

- negatywny wskaźnik demograficzny (1,23),
- wyemigrowanie od 2004 roku 2 mln Polaków, w tym 25,7% ludzi z wyższym wykształceniem¹⁵, z małym wskaźnikiem powrotów do kraju,
- błędne rozwiązania ustrojowe (system gabinetowo-parlamentarny, proporcjonalną ordynację wyborczą, partokrację),
- niski poziom narodowego dynamizmu inwestycyjnego, którego wręcz tragicznym symbolem jest budowa autostrad,
- olbrzymi arsenał patologii zarządzania publicznego,

optymistyczna prognoza dynamicznego rozwoju Polski nie znajduje, niestety, swego uzasadnienia.

Jeffrey Sachs, inicjator pokolonialnej struktury współczesnej Polski, twórca idei Big Bangu w Polsce, wyraził ostatnio następującą opinię w nawiązaniu do niezwykłego sukcesu Chin, w nieodległej perspektywie pierwszej potęgi ekonomicznej, a w dalszej – militarnej i politycznej świata:

„Chiński model gradualizmu był nastawiony na człowieka. Europejski radykalizm destabilizował środowisko społeczne (...). Chiny zrobiły mądrze, odkładając demokrację na później, do czasu aż gospodarka będzie lepiej przygotowana na wprowadzenie reform politycznych, podczas gdy Europa Wschodnia na oślep rzuciła się w demokrację”.

¹⁵ www.migracje.uw.edu.pl

Bibliografia:

- M. Bunda, *Dziura po emigrantach*, „Polityka” nr 28, 15 lipca 2006 roku.
- Polska, ale jaka?*, red. M. Jarosz, ISPPAN, Warszawa 2005.
- W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, wyd. 2., SGH, Warszawa 1998.
- W. Kieżun, *East European Countries Administrative Modernization for Nation Building. Background Paper*, UNDP, New York 1990.
- Krytyczna Teoria Organizacji*, red. W. Kieżun, WSPiZ, Warszawa 2004.
- R. C., Lukas, *Zapomniany Holokaust*, PWN, Warszawa 1973.
- W. Morawski, *Sprawiedliwość społeczna w Polsce* [w:] *Krytyczna Teoria Organizacji*, red. W. Kieżun, WSPiZ, Warszawa 2004.
- W. Maszewski, *Wysyp „polskich obozów”*, „Nasz Dziennik”, 14 maja 2009 roku.
- W. Maszewski, *Pierwszy „polski esesmański obóz”*, „Nasz Dziennik”, 15 maja 2009 roku.
- Z. Musiał, B. Wolniewicz, *Niepokojące fakty wobec Polski*, „Arcana” nr 48, Kraków 2008.
- J. R. Nowak, *Antypolonizm. Zdzieranie masek*, Maron, Warszawa 2004.
- K. Poznański, *Wielki przekręt*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 2000.
- K. Poznański, *Obłąd reform*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 2001.
- J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury w świetle Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 80, s. 132.
- J. Sachs, *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia*, PWN, Warszawa 2006. *Władza. Przywileje. Korupcja*, red. M. Jarosz, ISPPAN, Warszawa 2004.
- Sondaż GfK Polonia *Migracja. 16-20 lipca 2009 roku*, „Rzeczpospolita” nr 174, 17 lipca 2009 roku.
- www.migracje.uw.edu.pl
- www.tagesblick.de
- www.rss-nachrichten.de
- www.die-newsbloggre.de
- www.fuldainfo.de

MAREK ZUBIK

Doświadczenia racjonalizacji polskiego parlamentaryzmu okresu transformacji ustrojowej

1. Wprowadzenie	83
2. Polski parlamentaryzm na początku transformacji ustrojowej	84
3. System partyjny i system wyborczy	89
4. Struktura i skład parlamentu	95
5. Funkcjonowanie Sejmu i Senatu	97
6. Polski model parlamentaryzmu zrjonalizowanego	102



Marek Zubik (ur. w 1974 roku)

Ukończył studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w 1997 roku. Od 1997 roku doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego UW. W kwietniu 2000 roku obronił rozprawę doktorską *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym* przygotowaną pod kierunkiem prof. dra hab. Leszka Garlickiego. W 2004 roku uzyskał stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych na podstawie rozprawy habilitacyjnej *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*.

Był kierownikiem lub współuczestnikiem wielu programów badawczych realizowanych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, Instytut Spraw Publicznych oraz Komitet Badań Naukowych. Współpracował jako ekspert z Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. W 1999 roku został stypendystą krajowym Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej.

W latach 2000-2004 sekretarz Sekcji Polskiej Międzynarodowego Stowarzyszenia Nauk Prawnych w Paryżu. W latach 2004-2007 sekretarz Komitetu Nauk Prawnych PAN, a od 2007 roku członek prezydium Komitetu Nauk Prawnych PAN. Od 2006 roku członek kolegium redakcyjnego „Przeglądu Sejmowego”.

W latach 1998-2002 pracował jako ekspert w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Następnie, w latach 2002-2007, był wicedyrektorem Zespołu Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków w Biurze Trybunału Konstytucyjnego. Od 2006 roku kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego UW. Od listopada 2007 do czerwca 2010 roku pełnił funkcję zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich.

Profesor Marek Zubik jest autorem, współautorem lub redaktorem ponad 150 publikacji o charakterze naukowym.

1. Wprowadzenie

Co prawda lata 70., głównie w Europie (Portugalia, Grecja i Hiszpania) oraz lata 80. XX wieku w niektórych krajach Ameryki Łacińskiej (np. Argentyna), Afryki (np. Zimbabwe) i Azji (np. Filipiny) przyniosły upadek totalitarnych form rządów, to przełom, jaki nastąpił w roku 1989 okazał się zaskakującym wydarzeniem. Był to proces długotrwały, uwarunkowany wieloma i to różnorodnymi czynnikami (międzynarodowymi, politycznymi, ekonomicznymi, społecznymi), niekiedy połączony z oporem mniej lub bardziej zorganizowanych ruchów społecznych, czego symbolicznym przykładem może być rewolucja solidarnościowa lat 1980-1981. Przemiany te łączyła chęć przejścia od dyktatorskich reżimów do bardziej sprawiedliwych form rządów, zapewniających zdecydowanie szerszy udział obywateli w sprawowaniu władzy. Nie był to proces z góry skazany na powodzenie¹. Nowe formy demokratycznych struktur musiały stawić czoła – co w praktyce nie zawsze skutecznie się udało – próbom odrodzenia się starych reżimów (zamach w Hiszpanii z roku 1981), pojawieniu się nowych (Białoruś rządów A. Łukaszenki), popadnięciu w inne formy zniewolenia społeczeństw (jak choćby korupcja – Naddniestrze będące separatystyczną częścią Mołdawii), czy bratobójczym wojnom (kraje byłej Jugosławii). Mniej czy bardziej zdawano sobie sprawę z konieczności demontażu niedemokratycznych struktur, odsunięcia – przynajmniej na pewien czas – osób zaangażowanych w dotychczasowy aparat represji od sprawowania władzy w nowej rzeczywistości, a w państwach reżimu komunistycznego również z konieczności dokonania zmian w zakresie własności poprzez restytucję zagrabionego majątku prywatnego oraz wprowadzenie wolnorynkowych mechanizmów do gospodarki.

To, co stanowiło wspólną podstawę niemal wszystkich wspomnianych przykładów transformacji od reżimów totalitarnych do ustrojów demokratycznych w analizowanym tu okresie, wiązało się z koniecznością zapewnienia właściwego udziału obywateli w życiu swoich krajów tak, by mogli swobodnie się organizować, wyrażać indywidualnie i zbiorowo poglądy czy interesy itd. Wymagało tym samym zbudowania podstaw funkcjonowania społeczeństwa pluralistycznego, z wolnością słowa, wolnością tworzenia, działania i swobodnego konkurowania partii politycznych (i innych organizacji) oraz zapewnieniem wolnych wyborów do ciał przedstawicielskich. Konieczne stało się przemyślenie także znaczenia parlamentu w życiu demokratycznego państwa, jego składu, struktury, istoty kompetencji, zadań, jakie ma realizować itp.

¹ Zob. Jan Paweł II, *Centesimus annus*, „L'Osservatore Romano” 1991, nr 4, wyd. pol., pkt. 26.

2. Polski parlamentaryzm na początku transformacji ustrojowej

Na tle międzynarodowej sytuacji geopolitycznej polskie doświadczenia transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 roku wyglądały o tyle inaczej, że w zewnętrznej formie miały charakter umowy społecznej między elitami upadającego reżimu a przedstawicielami opozycji demokratycznej, wywodzącej się wprost z ruchu „Solidarność”. Zdawano sobie sprawę z przełomowości sytuacji, tak w kontekście międzynarodowym, jak i wewnętrznego rozpadu gospodarczego kraju, które udało się wykorzystać m.in. dla zmian ustrojowych. Pamiętano zapewne, że 200 lat wcześniej „...chcąc skorzystać z pory, w jakiej się Europa znajduje, i z tej dogorywającej chwili, która nas samym sobie wróciła, wolni od hańbiącej obcej przemocy nakazów”², nie udało się uratować suwerenności Rzeczypospolitej. Szczęśliwie 1989 rok rozpoczął zmiany, które ostatecznie doprowadziły do odzyskania suwerenności zewnętrznej oraz odrzucenia struktur i form działania komunistycznego reżimu.

Poza sporem pozostawało uznanie, że Polska okresu PRL nie była państwem prawa, zapewniającym podstawowe wolności polityczne swoim obywatelom. Nie istniała wolność słowa, wolność tworzenia i działania partii politycznych, a głosowania powszechne nie spełniały podstawowych standardów wolnych i uczciwych procedur wyborczych³. Choć w całym okresie PRL istniał Sejm, to zarówno proces wyłaniania jego składu, jak i faktyczny wpływ na funkcjonowanie kraju nie spełniał standardów demokratycznego ustroju. Konieczne stało się zatem zredefiniowanie, a w zasadzie przywrócenie właściwego znaczenia wielu pojęć i koncepcji ustrojowych, stworzenie warunków do odzyskania struktur społeczeństwa obywatelskiego, w tym pojawienie wolnej konkurencji swobodnie powstających i działających struktur politycznych. Należało określić, jakie miejsce w ramach konstytucyjnego systemu organów państwa przypadają ma parlamentowi. Tak jak oczywiste było, że podstawowy zakres kompetencji parlamentu ma się wiązać ze stanowieniem ustaw, to już w szczegółach nie było zgodności zarówno co do jego struktury, składu osobowego, ram działania czy pełnienia innych funkcji, jak i kontroli działalności pozostałych organów.

„Demokracja socjalistyczna” (art. 7 Konstytucji PRL), podobnie jak „parlamentaryzm socjalistyczny” oraz szereg innych tego typu pojęć, zniekształconych znaczeniowo przez nowomowę oficjalnej reżimowej ideologii, niewiele miały wspólnego z demokratycznym systemem przedstawicielskim. W ramach faktycznego funkcjonowania systemu ustrojowego, wielu rozwiązaniom i instytucjom prawnym przypadła czysto fasadowa rola, poczynając od samej Konstytucji PRL, poprzez sprawowanie władzy przez „lud

² Wstęp do Ustawy Rządowej z dnia 3 maja 1791 roku.

³ Na temat standardów dotyczących demokratycznego systemu wyborczego oraz praw wyborczych w świetle m.in. wypowiedzi ETPCz zob. np.: M. Weller, *Effective Participation of Minorities in Public Life* [w:] *Universal Minority Rights. A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies*, ed. M. Weller, Oxford University Press 2007, s. 485-506.

pracujący miast i wsi” i „udział w rządzeniu” (art. 2 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 2, art. 5 pkt 2 Konstytucji PRL), dokonywanie wyboru przedstawicieli przez suwerena, a skończywszy na Sejmie jako „najwyższym organie władzy państwowej” (art. 20 ust. 1 Konstytucji PRL).

Zdawano sobie sprawę, że jeśli zmiany roku 1989 miały doprowadzić do demokratyzacji życia Polski, muszą one dotknąć podstaw funkcjonowania parlamentu. Konieczne stało się zatem stworzenie podstaw funkcjonowania pluralistycznego społeczeństwa, nowych ram ustrojowych wyboru i kompetencji parlamentu, a także przyjęcie nowych rozwiązań regulaminowych oraz ukształtowanie zwyczajów, które uzupełniłyby normy konstytucyjne.

Lata reżimu komunistycznego i autorytarnych rządów zniszczyły podstawy społeczeństwa obywatelskiego. Nie dawały też podstaw do funkcjonowania pluralizmu politycznego. Brak było możliwości legalnego tworzenia i działania organizacji politycznych, wyrażających poglądy odmienne od prezentowanych oficjalnie. W sytuacji braku wolnych wyborów nie było także mowy o odzwierciedleniu rzeczywistych preferencji politycznych Narodu, nie wspominając już o dokonaniu w sposób demokratyczny zmian w składzie osobowym organów państwa.

W pierwszej kolejności należało zatem przywrócić Polakom możliwość rzeczywistej partycypacji w sprawowaniu władzy. Owoc wymuszonego kompromisu, jakim były częściowo wolne wybory do Sejmu i w pełni wolne wybory do Senatu, przyćmił najśmielsze przypuszczenia ówczesnej władzy, a nawet i opozycji. Niemalże wszystkie mandaty senatorskie, z wyjątkiem jednego, który przypadł kandydatowi niezależnemu, zostały obsadzone przez reprezentantów środowisk postsolidarnościowych. Także oni obsadzili wszystkie mandaty poselskie przypadające według ustaleń Okrągłego Stołu tzw. stronie opozycyjnej. Niewątpliwym sukcesem tego newralgicznego etapu transformacji była stosunkowo wysoka frekwencja wyborcza, oscylująca wokół 64% uprawnionych do głosowania. Znamienne, że od 1989 roku w żadnych wyborach parlamentarnych nie udało się powtórzyć tego rezultatu.

Drugim istotnym zadaniem, jakie postawiono sobie u progu przeobrażeń ustrojowych, było ponowne przemyślenie miejsca Sejmu i restytuowanego Senatu w systemie organów władzy. Początkowo zakładano również, że przywrócenie dwuizbowego modelu parlamentu będzie osłabiało dotychczas silną w strukturze organów władzy pozycję Sejmu. Jak pokazała praktyka, tak się nie stało, a Senat, poza pierwszą kadencją, mimo założeń, jakie spoczywały u jego powstania na początku transformacji ustrojowej, pozostaje wciąż niejako na uboczu.

Przez lata funkcjonowania PRL, wpisana w logikę rozwiązań Konstytucji z 1952 roku zasada omnipotencji i preponderencji Sejmu, nie była traktowana przez reżim poważnie. Brak demokratycznej legitymacji wyborczej tego organu nie zapewniał mu również należytego autorytetu społecznego. Radykalną zmianę przyniosły wybory z czerwca 1989 roku, będące konsekwencją uzgodnień obrad Okrągłego Stołu

i poprzedzone nowelą Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 roku⁴. Choć przyjęta ordynacja wyborcza jedynie częściowo dawała demokratyczną legitymację Sejmowi, inaczej niż w przypadku nowo restytuowanego Senatu wybranego w pełni wolnych wyborach, to jednak poczucie misji dziejowej osób wybranych do Sejmu PRL X kadencji i poczucie poparcia społecznego stawiały pytanie o wizję ustroju państwa. W tym czasie, przy ówczesnych przepisach konstytucyjnych, praktyka ustrojowa mogła pójść w kierunku rządów zgromadzenia, nie przyjmując konstrukcji podziału władz, szczególnie że ta ostatnia była obca twórcom Konstytucji PRL. Przyspieszenie zmian, tak w kraju, jak i na arenie międzynarodowej, dało jednak podstawę do poszukiwania nowych rozwiązań dla miejsca parlamentu w zmienianym porządku ustrojowym. Nieco nieoczekiwanie konstytucyjną podstawę do zmodyfikowania roli parlamentu w nowej rzeczywistości przyniosła nowela grudniowa⁵ do Konstytucji z 1952 roku i dodany do niej art. 1, wprowadzający zasadę demokratycznego państwa prawnego. Przepis ten dał podstawę Trybunałowi Konstytucyjnemu, mimo pozostawienia dotychczasowych przepisów konstytucyjnych odnoszących się do Sejmu i Senatu, do zmodyfikowania roli parlamentu i uznania obowiązywania zasady podziału władz w państwie⁶.

U progu reformatorskich przedsięwzięć dotyczących parlamentaryzmu brakowało konkretnych pomysłów, które byłyby owocem szczegółowych analiz aktualnej myśli prawnej⁷. Rewolucyjną, jak się okazało, zmianą w zakresie funkcjonowania Sejmu było odstąpienie od sesyjnego trybu jego pracy na rzecz permanencji, która to zasada obowiązuje do chwili obecnej. Początkowo starano się zatem wprowadzać pomysły reformatorskie w drodze inkorporowania dwudziestowiecznych rozwiązań prawnych obowiązujących w II Rzeczypospolitej, co w pewnej mierze samo w sobie legitymowało dokonywane zmiany. Z czasem jednak zaczęły się ujawniać niemal wszystkie negatywne cechy polskiego modelu parlamentaryzmu, jakie były już znane z lat 1919-1926. Mogło to nawet rodzić obawy, aby historia upadku demokratycznego ustroju państwa II RP nie powtórzyła się w III RP. W mniejszym zakresie, w trakcie obrad Okrągłego Stołu i tuż po nich, sięgano do obowiązujących rozwiązań prawnych „starych” państw demokratycznych, w tym nieznanym dotąd polskiemu parlamentaryzmowi.

Mimo że rozwiązania noweli kwietniowej sprzyjały osłabieniu roli, wyłonionego w częściowo demokratycznej procedurze, parlamentu na rzecz powołanej do życia jednoosobowej głowy państwa – prezydenta, wybranego w 1990 roku w wolnych

⁴ Dz.U. Nr 19, poz. 101.

⁵ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. Nr 75, poz. 444 ze zm.).

⁶ W postanowieniu z dnia 19 czerwca 1992 roku U. 6/92 („OTK w 1992 roku”, cz. I, s. 196 i n.), dotyczącym uchwały Sejmu w sprawie lustracji, Trybunał uznał, że zasada demokratycznego państwa prawnego dokonała, sama przez się, równoczesnej zmiany pozycji Sejmu (czy – szerzej – parlamentu) wśród organów państwa, modyfikując znaczenie art. 20 ust. 1 Konstytucji z 1952 roku, mówiącego, że Sejm jest „najwyższym organem władzy państwowej” (s. 201).

⁷ Zob. M. Zubik, *Doświadczenia okresu „prowizorium konstytucyjnego” a Konstytucji z 1997 r.*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych”, 2009, nr 1, s. 24 i n.

i powszechnych wyborach, to nie zarzucono zupełnie koncepcji rządów parlamentarnych. Można nawet powiedzieć, że idea silnego parlamentaryzmu w pewnym czasie zwyciężyła. Jak się bowiem okazało, dynamika przemian społecznych w państwie oraz działalność samych deputowanych przyczyniły się do wzmocnienia pozycji parlamentu, czyniąc tym samym postanowienia noweli kwietniowej nieadekwatnymi do zaistniałej sytuacji⁸. Parlamentaryzacja systemu rządów, z jaką mieliśmy do czynienia w pierwszych miesiącach transformacji, szybko pokazała, że istniejące wówczas rozwiązania, tak systemu wyborczego, jak i wewnętrznych reguł procedowania izby, pozbawione są mechanizmów, które uchronią Sejm przed polityczną dezintegracją oraz obstrukcjami parlamentarnymi⁹. Charakterystycznym obrazem lat 1990-1993 było postępujące rozdrobnienie sceny politycznej, niezdolność Sejmu do wyłonienia trwałych koalicji rządowych oraz słabość pochodzących od tych większości gabinetów¹⁰.

Negatywne doświadczenia funkcjonowania Sejmu I kadencji oraz silna osobowość prezydenta Lecha Wałęsy skłaniały do odejścia od dotychczasowego modelu parlamentaryzmu, jaki ukształtował się pod rządami noweli kwietniowej. Próbą kompromisu zarówno w wymiarze ustrojowym, jak i politycznym było uchwalenie Małej Konstytucji z 17 października 1992 roku¹¹. Osłabiała ona kompetencje prezydenta w relacji z legislatywą i rządem, z drugiej zaś recypowała pewne rozwiązania racjonalizujące funkcjonowanie władzy ustawodawczej, jakie były znane w innych krajach „starej” demokracji. Robiono to jednak ostrożnie, wybiórczo, niekiedy nie zauważając zachodzących tam zmian w myśleniu o parlamentaryzmie i przyjmowanych rozwiązaniach głęboko porządkujących relacje między władzą wykonawczą i ustawodawczą, zapewniając izbom (ich organom lub klubom) możliwość dyscyplinowania parlamentarzystów, sprawne działanie itp.

Nie bez kontekstu związanego z osobami pełniącymi najwyższe funkcje państwowe oraz w związku z ukształtowaniem się w Sejmie II i Senacie III kadencji „koalicji konstytucyjnej” trwały prace nad uchwaleniem nowej konstytucji¹². Jej twórcy mogli uwzględnić zarówno doświadczenia ustrojowe pierwszych lat transformacji ustrojowej, jak i podjąć próbę unowocześnienia państwa, a w jego ramach powstania nowego systemu rządów. Dotyczyło to także kwestii ujęcia pozycji prawnej Sejmu. Poza nielicznymi głosami nie zdobyto się na zmianę ani struktury, ani jego składu osobowego. W tym zakresie utrwalono więc dotychczasowe rozwiązania konstytucyjne.

⁸ Na temat przemian w pozycji ustrojowej Sejmu doby pierwszych lat transformacji zob. np.: M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991-1997 (I i II kadencja)*, Warszawa 1999, s. 21-42.

⁹ Szerzej na temat zmian w większości parlamentarnej w Sejmach kolejnych kadencji po 1989 roku zob. S. Bożyk, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006, s. 126-176.

¹⁰ Do Sejmu I kadencji (1991-1993) weszli przedstawiciele 31 komitetów wyborczych. W niespełna dwuletniej kadencji izby powołano aż czterech premierów: Jana Krzysztofa Bieleckiego, Jana Olszewskiego, Waldemara Pawłaka oraz Hanny Suchockiej.

¹¹ Zob. np. „Mała Konstytucja” w *procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 8-9.

¹² P. Winczorek, *Uwarunkowania prac nad nową Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12, s. 3 i n.; P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, tamże, s. 33 i n.

Twórcy Konstytucji z 1997 roku ostatecznie ograniczyli prerogatywy prezydenta oraz uzależnili szereg kompetencji Sejmu od istnienia aktualnej większości, mogącej wyłonić stabilną i zdolną do rządzenia większość. Korzystając z rozwiązań niemieckich, przewidziano wyłącznie możliwość dokonania zmiany rządu przez Sejm w trybie konstruktywnego wotum nieufności (art. 158), likwidując ostatecznie, istniejący jeszcze w Małej Konstytucji, tryb odwołania Rady Ministrów bez powołania nowego gabinetu. Jednocześnie jednak przewidziano możliwość wyrażania wotum nieufności poszczególnym ministrom, co samo w sobie stanowi zagrożenie dla funkcjonowania tego mechanizmu racjonalizującego¹³. Rzecz ciekawa, właśnie z obawy przed takim efektem Konstytucja, odchodząc od rozwiązań Małej Konstytucji, nie obliguje obecnie do podania się gabinetu do dymisji w sytuacji nieudzielenia rządowi absolutionum. Odsunięto bezpośredni wpływ prezydenta i Sejmu na obsadzanie konkretnych stanowisk ministerialnych, pozostawiając główną rolę w tym zakresie w ręku premiera. W świetle Konstytucji nieudzielenie wotum zaufania powoływanym składom Rady Ministrów skutkuje obligatoryjnym skróceniem kadencji izby (art. 155 ust. 2). Podobnie brak większości sejmowej zdolnej do powołania rządu, przedłużanie prac nad ustawą budżetową może – tym razem fakultatywnie – skutkować skróceniem kadencji Sejmu (art. 225). Rozwiązaniem racjonalizującym polski parlamentaryzm przyjętym w Konstytucji z 1997 roku, tym razem zaczerpniętym z francuskiej myśli prawniczej, jest zakaz zwiększania deficytu budżetowego poza poziom przewidziany przez rząd (art. 220 ust. 1). Niestety, twórcom Konstytucji zabrakło dostatecznej determinacji, aby przejąć całość racjonalizującego rozwiązania francuskiego. Nakazuje ono tam, by wnioski skutkujące zwiększeniem dochodów ponad plan rządowy, wiązały się równocześnie z koniecznością zgłoszenia projektu ustawy podatkowej, co zniechęca posłów do korzystania z takich pomysłów. W Polsce posłowie wprowadzają poprawki zwiększające plany dochodów, niemające niekiedy ekonomicznego uzasadnienia, by równocześnie pomnożyć wydatki, co faktycznie (choć nie księgowo) powiększa deficyt budżetowy. Tym samym omijają zakaz przewidziany w art. 220 ust. 1 Konstytucji¹⁴. Natomiast nie przewidziano rozwiązań racjonalizujących odnoszących się do wpływu rządu na proces prac Sejmu. Poza przepisem dotyczącym pilnej ścieżki legislacyjnej (art. 123), którego praktyczne znaczenie nie jest zbyt wielkie, Rada Ministrów nie dysponuje prawnymi środkami mogącymi wpływać na przebieg i przedmiot prac izby. W tym zakresie posiada wyłącznie środki polityczne.

¹³ Na temat praktycznych problemów związanych z równoległym istnieniem tych procedur zob. szerzej: L. Garlicki, M. Zubik, *Idea parlamentaryzmu zracjonalizowanego w praktyce ustrojowej III RP* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009, s. 182-185.

¹⁴ Szerzej na ten temat zob.: M. Zubik, *Problem deficytu budżetowego w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 6, s. 9 i n.

3. System partyjny i system wyborczy

Nie da się mówić o parlamencie w oderwaniu od środowiska społecznego, w którym on funkcjonuje. Środowisko to tworzy przede wszystkim system partyjny danego państwa oraz system wyborczy, które determinują status prawny parlamentarzysty oraz wykonywanie kompetencji przez obie izby. W dwudziestolecie polskiej transformacji ustrojowej kilkakrotnie dokonywano zmian w polskim prawie wyborczym. To ono, wraz z przepisami dotyczącymi finansowania partii politycznych¹⁵ oraz sposobem funkcjonowania mandatu przedstawicielskiego, zdeterminowało w dużej mierze kształt sceny politycznej kraju¹⁶.

3.1. W 1989 roku nie ulegało żadnej wątpliwości, że działania reformatorskie – jeśli mają zapewnić demokratyczny kształt nowej rzeczywistości ustrojowej – muszą stworzyć podstawę wolności tworzenia i działania partii politycznych. Uchwalona w lipcu 1990 roku ustawa o partiach politycznych¹⁷ przyjęła bardzo liberalny system powoływania do życia oraz finansowania partii politycznych. Rozwiązania te, wraz z mechanizmem wyborczym przyjętym w ordynacjach z 1991 roku, sprzyjały rozdrobnieniu sceny politycznej. To, w połączeniu z niewyrobinieniem politycznym elit, doprowadziło do atomizacji składu Sejmu I kadencji i w konsekwencji do przesilenia rządowych. Ten stan rzeczy skłonił decydentów do przygotowania i uchwalenia nowej ordynacji wyborczej w 1993 roku¹⁸, która przewidywała już konieczność uzyskania odpowiedniego poparcia dla list komitetów wyborczych w skali kraju, eliminując tym samym listy komitetów mających wąski elektorat. Choć doświadczenie wyborów z roku 1993 pokazało, jak łatwo przy progach wyborczych może dojść do wykluczenia z podziału mandatów partii politycznych i koalicji wyborczych mających poważne poparcie, a tym samym podważyć pluralistyczną legitymację samej izby, niewątpliwie wpłynęło na konsolidację sceny politycznej (przykład AWS w wyborach 1997 roku). Ostatecznie w 1997 roku zdecydowano się zmienić także ustawę o partiach politycznych. Podsumowała ona pewien etap rozwoju systemu partyjnego w Polsce. Podniosła także wymogi dotyczące wpisywania partii politycznych do ewidencji oraz przyjęła liczne ograniczenia odnoszące się do ich finansowania. Przyjęto konstrukcję finansowania partii z budżetu państwa, wiążąc to z licznymi obowiązkami informacyjnymi. Starano się zapewnić tym samym przejrzystość finansowania partii i zapobiegać korupcjom. Jak pokazało życie,

¹⁵ Szerzej na ten temat zob. np.: M. Walecki, *Geneza finansowania partii politycznych w Polsce* [w:] *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, red. M. Walecki, Warszawa 2000, s. 48-62.

¹⁶ Na temat rozwoju myśli i regulacji prawnych dotyczących systemu wyborczego jeszcze w przededniu powstania i w pierwszych wyborach w II Rzeczypospolitej zob. np.: K. Kacperski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu u progu Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007.

¹⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 roku o partiach politycznych (Dz.U. Nr 54, poz. 312 ze zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 28 maja 1993 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 45, poz. 205 ze zm.).

rozwiązanie to mogło dotyczyć tylko tych partii, które chciały korzystać z finansowania budżetowego. Niektóre pozostały w ewidencji jedynie z przyczyn fiskalnych i prawnych (np. Stronnictwo Demokratyczne utrzymujące się z nieruchomości posiadanych jeszcze z czasów PRL), nie starając się brać udziału w wyborach ani sięgać po finansowanie budżetowe. Nieoczekiwanie jednak dla ustawodawcy rozwiązania te doprowadziły do pewnych zjawisk negatywnych. Pojawienie się nowej partii politycznej na scenie uzależnione zostało – i to przy licznych ograniczeniach – od zdobycia przez nią funduszy na kampanię wyborczą w dość krótkim czasie¹⁹. Z drugiej natomiast strony, przyjęty mechanizm utrzymuje w prawnym istnieniu partie, których listy okręgowe zdobywają, co prawda minimum 3% głosów w skali kraju, jednak nie są zdolne przekroczyć progu 5%. Zjawisko to może zakonserwować scenę polityczną, która nie będzie odpowiadała aspiracjom politycznym wyborców. Ci z kolei, nie mając alternatywy w wyborach, nie znajdując partii programowo odpowiadającej ich poglądom, mogą wycofać się z aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym. W konsekwencji niweczyć to może istnienie koniecznego systemu kontroli społecznej, zapewniającego weryfikację przez wyborców działalności partii politycznych w ramach sprawowania władzy.

Ordynacja wyborcza z 2001 roku²⁰ utrzymała przyjętą w 1993 roku konstrukcję przyznawania mandatów parlamentarnych jedynie tym listom (z wyłączeniem tego wymogu dla komitetów wyborczych mniejszości narodowych), których komitety uzyskały odpowiednie poparcie w skali całego kraju. Jednocześnie zlikwidowała instytucję ogólnopolskiej listy kandydatów, pozwalającej wejść do Sejmu prominentnym działaczom partyjnym, którym wyborcy nie udzielili w okręgach poparcia umożliwiającego uzyskanie mandatu. Konstytucja z 1997 roku przesądziła proporcjonalny system wyborczy do Sejmu (art. 96 ust. 2). Wymogła ona tym samym w procedurze wyborczej konieczność zgłaszania list kandydatów konkurujących ze sobą w okręgach wyborczych. Ordynacja przyjęła natomiast istnienie stosunkowo dużych okręgów wyborczych²¹. Choć daje to szansę szerszego, niż przy mniejszych mandatowo okręgach, uwzględnienia różnych list wyborczych, a tym samym i preferencji wyborców, to jednocześnie pozwala wejść do Sejmu osobom zdobywającym niewielką liczbę głosów, uzyskującym mandat tylko

¹⁹ Na temat możliwości funkcjonowania w systemie demokratycznym w zależności od posiadania środków finansowych zobacz bardzo ciekawe rozważania: M. Pinto-Duschinsky, *Rola pieniędzy politycznych* [w:] *Finansowanie polityki. Wybory...*, dz. cyt., s. 9-23. Na temat stałego wzrostu kosztów prowadzenia kampanii wyborczych zob. I. Podobas, *Marketing polityczny a wzrost wydatków na kampanie polityczne* [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Toruń 2008, s. 10 i n.

²⁰ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2007 roku Nr 190, poz. 1360).

²¹ W największym okręgu obsadzanych jest aż 19 mandatów. Chodzi tu o okręg nr 19, obejmujący Warszawę i część województwa mazowieckiego.

dzięki bardzo dużemu poparciu lidera danej listy²². W praktyce prowadzi to niejednokrotnie do pojawienia się w składzie Sejmu osób przypadkowych, dla których sam wybór stanowi zasadniczy sukces, dyskontowany przez całą kadencję. Obecny system wyboczy mocno wiąże również parlamentarzystów z partiami politycznymi ich popierającymi. Bez wsparcia organizacji partyjnych oraz woli jej gremiów kierowniczych konkretna osoba nie ma realnych szans zdobycia mandatu posła, a dany deputowany na reelekcję. Nie pozostaje to z kolei bez wpływu na możliwość osobistego kreowania kierunków polityki państwa przez deputowanego.

Zapewne nie bez wspomnianych wyżej przyczyn coraz częściej w debacie publicznej pojawiają się głosy dotyczące konieczności zmiany prawa wyborczego w kierunku ordynacji większościowej i jednomandatowych okręgów wyborczych. Brak jest jednak szerszej dyskusji na temat tego, co uznawane jest za dysfunkcyjny skutek obecnego proporcjonalnego systemu wyborczego²³. Dyskusja taka mogłaby przyczynić się do racjonalnego podejmowania działań korygujących. Gdyby jednak miało dojść do zmiany systemu wyborczego w kierunku wyborów większościowych, należałoby wprowadzić takie rozwiązania, które uwzględnią poziom kultury politycznej elit parlamentarnych i ich zdolność do współdziałania. Zmiana systemu wyborczego nie może bowiem przekreślić ani zdolności do względnie szerokiego odzwierciedlenia faktycznych preferencji wyborców, ani możliwości tworzenia rządu zdolnego do działania przez całą kadencję. Ostatnie kadencje Sejmu pokazały, że zbudowanie znaczącej większości parlamentarnej trwającej przez całą czteroletnią kadencję jest niemałym wyzwaniem. Dezintegracja koalicji rządzących zawiązywanych na początku kadencji przekładała się dość często na niezbyt sprawne wykonywanie konstytucyjnych kompetencji przez parlament, a w konsekwencji na osłabienie jego autorytetu. W tym świetle należy dopiero postawić pytanie, czy zakorzeniony już w polskiej tradycji ustrojowej system wyborów proporcjonalnych wymaga zmian, a jeśli tak, to w jakim kierunku.

Oś obecnego dyskursu, sprowadzająca się do postulatu recepcji jednomandatowych okręgów wyborczych, wcale nie daje odpowiedzi na rzeczywiście nurtujące polską scenę polityczną problemy. Rozpatrując kwestię ordynacji wyborczej i jej wpływu na skład osobowy parlamentu, warto pamiętać, że nie ma jednego modelu ordynacji proporcjonalnej i jednego modelu ordynacji większościowej²⁴. Pożądanym rezultatem, w tym i przynajmniej częściowe uniezależnienie parlamentarzystów od kierownictwa partii, można osiągnąć także przez odpowiednie rozwiązania w ordynacji proporcjonalnej.

²² Jak pokazuje doświadczenie wyborów do Sejmu VI kadencji, kolejność umieszczenia kandydata na okręgowej liście kandydatów do Sejmu jest odwrotnie proporcjonalna do prawdopodobieństwa uzyskania mandatu. Aż 136 posłów było kandydatami na pierwszym miejscu, 95 na drugim, 65 na trzecim, 46 na czwartym, a 30 na piątym miejscu na liście okręgowej. Osoby znajdujące się na pierwszych pięciu miejscach na listach okręgowych obsadziły ponad 80% miejsc w parlamencie.

²³ Na temat zalet i wad systemu wyborczego proporcjonalnego i większościowego zob. np. B. Banaszak, *Prawa konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 367-374.

²⁴ Szerzej na temat większościowego i proporcjonalnego systemu wyborczego i jego przełożenia na sprawowanie władzy zob. G. Bingham Powell Jr, *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006, s. 27-52.

3.2. Reformatorskie działania ustrojodawcy w kończącym się dwudziestolecu transformacji przyniosły podstawę do odrzucenia imperatywnego i przyjęcia wolnego mandatu przedstawicielskiego. Starano się zlikwidować prawne zależności między parlamentarzystami a wyborcami, w tym możliwość ich odwołania w trakcie kadencji. Parlamentarzyści mieli stać się reprezentantami całego Narodu jako suwerena, odzwierciedlając interesy ogólnonarodowe. Między deputowanym pochodzącym z wyborów powszechnych a wyborcami nie może zachodzić żadna prawna zależność, która uniemożliwiłaby mu swobodne działanie na rzecz interesu całego państwa²⁵. Zasada niezależności wykonywania mandatu dodatkowo wyłącza dopuszczalność ustanowienia takich rozwiązań prawnych, które w konsekwencji doprowadzą do podporządkowania działalności posła lub senatora jakimkolwiek podmiotom. Zakaz ten dotyczy zarówno samego suwerena, którego reprezentują obywatele posiadający czynne prawo wyborcze (co wyraża wprost art. 104 ust. 1 Konstytucji), jak też odnosi się do wszelkich innych form ograniczania niezależności parlamentarzystów, także tych o charakterze instytucjonalnym, jak choćby poprzez arbitralne pozbawienie mandatu²⁶.

Niestety, zamierzenia te w dużej mierze pozostały postulacjami. Jak pokazuje praktyka ostatnich lat, posłowie angażują się w lokalne sprawy, których realizacja należy, co do zasady, do zadań jednostek samorządu terytorialnego. Negatywnym tego przykładem, również w wymiarze kryterium gospodarności, pozostanie kazus posła, a jednocześnie wicepremiera polskiego rządu, angażującego się m.in. w budowę peronu kolejowego w jednej z prowincjonalnych miejscowości swojego okręgu wyborczego oraz w zmianę rozkładu jazdy pociągów ekspresowych w ten sposób, by choć co który zatrzymywał się na nowo zbudowanym peronie²⁷.

3.3. Nie ulega wątpliwości, że zakaz wpływania na wykonywanie mandatu przez parlamentarzystę znajduje zastosowanie także do partii politycznych. Chociaż Konstytucja przyznaje szeroki zakres wolności działalności partyjnej, polegającej na wpływaniu metodami demokratycznymi na życie państwa, to jednak w przypadku kolizji tej wolności z wolnością mandatu parlamentarnego należałoby przyznać pierwszeństwo rozwiązaniu bardziej szczegółowemu, które wyraża art. 104 ust. 1 Konstytucji. Istotna rola partii politycznych wyznaczona im przez ustrojodawcę nie może być bowiem rozumiana jako przekreślenie ogólnej koncepcji wolnego mandatu przedstawicielskiego i zastąpienie go faktycznym partyjnym mandatem imperatywnym²⁸. Nie wolno również zapominać

²⁵ L. Garlicki, uwaga 3 do art. 104 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 2.

²⁶ Zob. art. 107 ust. 2 Konstytucji.

²⁷ K. Śmietana, Poseł Gosiewski załatwił stację kolejową, „Gazeta Wyborcza”, 28 czerwca 2006; R. Grochnal, Gosiewski chce zaawansowanych technologii we Włoszczowie, „Gazeta Wyborcza”, 18 stycznia 2007; A. Róży, Z. Nowak, Gosiewski dostał nagrodę za coś, czego nie ma, „Gazeta Wyborcza”, 14 marca 2007; J. Kędracki, Najlepszy pierwszy sekretarz, „Gazeta Wyborcza”, 19 sierpnia 2009.

²⁸ Szerzej na ten temat: J. Jastrzębski, M. Zubik, *Mandat wolny versus weksel*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 70.

o wspomnianym wcześniej wpływie systemu wyborczego na kształt relacji, jaka kształtuje się między partią a pochodzącym z jej szeregów deputowanym w proporcjonalnym mechanizmie ustalania wyniku wyborczego, korygowanego progiem wyborczym²⁹. Realna możliwość uzyskania mandatu przez daną osobę uzależniona jest bowiem od życzliwości decyzyjnych gremiów partyjnych, rozstrzygających o umieszczeniu i kolejności kandydatów na listach wyborczych.

W minionych 20 latach zauważalne było zjawisko podejmowania różnego typu działań, które sięgając do mechanizmów prawa prywatnego, prowadziły do dyscyplinowania członków ciał przedstawicielskich, wybranych z poparcia konkretnych partii politycznych. Najczęściej żądano od kandydatów na parlamentarzystów oświadczeń, podpisywanych przez nich bez wskazania daty, o rezygnacji z mandatu w przypadku zaistnienia sytuacji określonych w oświadczeniu. Zawierano również różnego rodzaju umowy (porozumienia) cywilnoprawne, w których kandydaci zobowiązywali się dokonywać wpłat na fundusz partyjny w związku z używaniem emblematów partii (bądź związku zawodowego) podczas kampanii wyborczej czy zatrudniania w biurach poselskich wskazanych przez partię osób. Najdalej idącą formą zdyscyplinowania przyszłych członków klubu parlamentarnego, a tym samym próbą ograniczenia wolnego mandatu, było wystawienie przez posła weksla *in blanco* na zabezpieczenie przyszłych wierzytelności partii. Stosowanie tych instrumentów, wymuszających posłuszeństwo przyszłych posłów względem partii, należy ocenić krytycznie. Umowy takie – z racji na ich prawny cel – są dotknięte sankcją bezwzględnej nieważności³⁰. Natomiast wykorzystywanie ich przez daną partię świadczy o samej partii, która buduje swój autorytet na braku zaufania do swoich kandydatów.

Jednak zapewnienie dyscypliny partyjnej (klubowej) warunkuje skuteczność i znaczenie partii politycznej w ramach mechanizmów sprawowania władzy. Nie bez znaczenia jest zatem możliwość wprowadzenia odpowiednich sankcji za naruszenie tej dyscypliny. W Polsce, poza możliwością wyrzucenia parlamentarzysty z klubu parlamentarnego lub pozbawienia go członkostwa w partii politycznej (bądź związanych z tym funkcji, także w ramach organów izby), brakuje realnych mechanizmów, które ograniczyłyby migrację deputowanych w ramach klubów parlamentarnych w trakcie kadencji. Łatwość, z jaką przychodzi parlamentarzyście zmieniać swój macierzysty klub, osłabia znaczenie partii w parlamencie. Podważa także zaufanie wyborców, którzy go wybrali z konkretnej listy wyborczej. Nie służy wreszcie, co do zasady, ugruntowaniu autorytetu tak do mechanizmów wyborczych, jak i samych parlamentarzystów³¹.

²⁹ Zob. L. Garlicki, uwaga 22 do art. 96 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, dz. cyt., s. 13.

³⁰ Zob. szerzej J. Jastrzębski, M. Zubik, *Mandat wolny...*, dz. cyt., s. 83-84.

³¹ Na temat przemian w składach klubów i kół poselskich w latach 1997-2007, w tym i migracji parlamentarzystów między klubami bardzo ciekawe opracowanie przedstawili niedawno J. Sokołowski, K. Streb, *Sejm jako ciało polityczne* [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997-2007*, red. J. Sokołowski i P. Poznański, Kraków 2008, s. 123-153. W IV kadencji na początku było 2 posłów niezrzeszonych, a na końcu ich liczba wynosiła już 39. Na początku kadencji było 7 frakcji parlamentarnych, na końcu zaś aż 15 (tamże s. 143).

3.4. Na skład osobowy parlamentu oraz siłę jego reprezentacji, a także autorytet społeczny wpływa również frekwencja wyborcza. Niestety, w Polsce należy ona do najniższych spośród krajów Unii Europejskiej³². Warto tu jednak zaznaczyć, że w minionych 20 latach doszło na świecie do osłabienia autorytetu parlamentów narodowych³³, a tym samym do społecznego zakwestionowania całej idei sposobu legitymacji ciała przedstawicielskiego. Dlatego nie dziwi, że w całym dwudziestolecu jedynie raz w wyborach parlamentarnych frekwencja przekroczyła 62% – w 1989 roku, dwa razy zaś była wyższa niż 50% (w 1993 i 2007 roku), przy czym te dwie ostatnie sytuacje zaistniały na tle wyborów po skróceniu kadencji Sejmu skłóconego i niezdolnego do działania oraz przy dużym niezadowoleniu społecznym ze sposobu sprawowania rządów w państwie. W tym kontekście pojawia się jeszcze kwestia „głosów zmarnowanych”, a więc głosów oddanych na kandydatów popieranych przez komitety wyborcze, które wskutek zastosowania progów wyborczego nie otrzymały wymaganej większości głosów. Tym samym pluralistyczne odtworzenie poglądów społeczeństwa jest w Polsce na niższym poziomie, niż pokazywałaby to frekwencja.

W ordynację parlamentarną nie zostały wprzęgnięte żadne mechanizmy, które zachęcałyby partie polityczne do wspólnej walki o zwiększenie partycypacji wyborców w głosowaniu powszechnym. Odejście od sztywnego określania liczby mandatów przynależących do danego okręgu wyborczego, niezależnie od faktycznej frekwencji, na rzecz uzależnienia tej liczby od udziału wyborców w głosowaniu, nie tylko lepiej oddałoby treść konstytucyjnej zasady równości, w jej wymiarze materialnym, ale także mogłoby skłonić partie polityczne do mobilizowania elektoratu do udziału w wyborach. Jedynym mechanizmem, który wiąże frekwencję wyborczą z partiami politycznymi to mechanizm ich finansowania. W uproszczeniu można powiedzieć, że każdy wyborca głosujący na daną partię (komitet wyborczy partii) przysparza jej kolejnej złotówki w ramach subwencji. Niestety, przy ogólnej niechęci Polaków do partii politycznych szersza wiedza na temat tej zależności może skłaniać ich do jeszcze mniejszego udziału w wyborach. Zdają sobie z tego sprawę chyba same partie, które zachęcając swój elektorat do udziału w głosowaniu, nie wskazują tego argumentu w ramach kampanii wyborczych.

³² Zob. K. Polarczyk, *Frekwencja w wyborach parlamentarnych świata* [w:] *Varia. Z prac Biura Analiz Sejmowych*, Warszawa 2007, s. 20. Średnia frekwencja w latach 1989-2006 wyniosła w Polsce blisko 49%, przy blisko 68% frekwencji w Wielkiej Brytanii, czy 84% – we Włoszech.

³³ Rzeczą znaną jest, że w krajach Europy Środkowej w społeczeństwach dominują oceny negatywne swoich parlamentów nad ocenami pozytywnymi. (*Zaufanie do instytucji publicznych w Polsce, Czechach i na Węgrzech*, CBOS, Warszawa, styczeń 2001, s. 1-2). W Polsce ponad 70% obywateli negatywnie ocenia prace Sejmu, natomiast niecałe 20% ocenia izbę pierwszą pozytywnie (*Ocena instytucji publicznych*, CBOS, Warszawa, marzec 2009, s. 1).

4. Struktura i skład parlamentu

4.1. Ważnym krokiem ku demokratyzacji państwa po latach totalitarnego reżimu była, jak już wspomniano, restytucja Senatu jako drugiej izby parlamentu. Senat miał pierwotnie – w wymiarze politycznym – balansować wybierany w niedemokratycznej procedurze Sejm, w którym w zamyśle większość miała przypadać PZPR i skupionym wokół niej stronnictwom. Senat nie miał jednak równoważyć Sejmu. Równocześnie nie było pomysłu na dostateczne zróżnicowanie kompetencji obu izb. Ostatecznie przyjęto model dwuizbowości nierównoprawnej³⁴.

Choć przez cały okres funkcjonowania Senatu w nowej polskiej rzeczywistości ustrojowej formułowano różnorakie postulaty dotyczące zakresu kompetencji tej izby, to żadne nie znalazły przełożenia na rozwiązania konstytucyjne. Tym samym, ukształtowana przypadkowo w 1989 roku struktura parlamentu okazała się nader trwała. W obecnym modelu ustrojowym Senat pozostaje organem przedstawicielskim o znikomych kompetencjach kontrolnych i wąskich kreacyjnych, a jego prawodawcza rola sprowadza się w istocie do możliwości wnoszenia poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm oraz akceptacji, bądź nie, ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235) i ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikowanie umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 Konstytucji. Aktualne pozostaje zatem pytanie, czy dwuizbowość w obecnym jej kształcie odpowiada wymogom racjonalnej struktury parlamentu w Polsce – kraju o jednolitej strukturze terytorialnej.

Brak zasadniczego zróżnicowania składu politycznego Sejmu i Senatu, mimo odmienności ordynacji wyborczych do poszczególnych izb, nie daje podstaw do stwierdzenia celowości zróżnicowania wykonywania funkcji kreacyjnej oddzielnie lub równoległe przez obie izby. Obecnie najczęściej powoływanym argumentem na rzecz istnienia Senatu jest przypisywana mu doniosła rola, jaką odgrywa w procesie stanowienia prawa. Niestety, nie zostały dokonane szerokie badania naukowe w tym względzie. Dostępne analizy ograniczają się raczej do sumarycznego przedstawiania statystyk. Nie dokonuje się oceny skutków regulacyjnych decyzji senackich co do odrzucenia ustawy w całości, wprowadzenia poprawek bądź pozostawienia ustawy w brzmieniu ustalonym przez Sejm. Nie pozwala to zatem zweryfikować prawdziwości powyższego argumentu na rzecz istnienia Senatu.

Przyglądając się bliżej danym statystycznym, można dojść do wniosku o umiarkowanym znaczeniu Senatu w procesie legislacyjnym. W IV kadencji Sejmu (2001–2005) na 901 uchwalonych przez Sejm ustaw aż do 44% ustaw Senat nie zaproponował żadnej poprawki (sic!)³⁵. W pozostałych przypadkach zgłaszane poprawki

³⁴ Zob. M. Masternak-Kubiak, J. Trzciniński, *System rządów w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 48.

³⁵ Jeszcze gorzej sytuacja wyglądała w V kadencji Sejmu (lata 2005–2007), gdzie Senat nie zaproponował żadnej poprawki aż do 54% z 386 ustaw uchwalonych przez Sejm.

miały zróżnicowany charakter, zarówno legislacyjno-techniczny, jak i merytoryczny. Dopiero jednak analiza merytorycznych poprawek pod kątem ich wpływu na ostateczny kształt ustawy pozwoliłaby ocenić rzeczywisty wpływ Senatu na prawo stanowione w Polsce. Senat również w dość ograniczonym zakresie korzysta z przysługującej mu inicjatywy ustawodawczej. W powyższym czasie izba druga wniosła 25 projektów ustaw (z tego Sejm uchwalił 16), na ogólną liczbę 1265 projektów zgłoszonych w IV kadencji Sejmu. Mając na względzie dość powszechny pogląd o poważnych niedomaganiach polskiego systemu prawa, stawiałbym tezę, uwzględniającą dotychczasową aktywność tej izby, że w obecnej konstrukcji Senat jest organem zbędnym, jeżeli przypisana jest mu głównie rola korygowania efektu prac Sejmu.

4.2. Określenie w 1960 roku³⁶ na poziomie konstytucyjnym liczby posłów wynikało w dużej mierze z dysfunkcyjności dotychczasowych rozwiązań, te bowiem – na wzór radziecki – zakładały stałą normę przedstawicielstwa, wskazując, że jeden poseł ma być wybierany na 60 tys. mieszkańców. Okazało się to jednakże rozwiązaniem niepraktycznym. Dochodziło – szczególnie w kontekście powojennego przyrostu naturalnego – do ciągłego zwiększania liczby deputowanych. Stała liczba deputowanych wymusiła natomiast przyjęcie takich rozwiązań ustawowych, które w sposób elastyczny pozwalają dostosowywać podział na okręgi wyborcze do niezmiennalnej liczby posłów. Obecnie jeden poseł wybierany jest na około 82 tys. mieszkańców (jeden parlamentarzysta przypada na 67,6 tys. wyborców).

Symboliczne pozostaje jednak pytanie, czy liczba posłów jest racjonalna z punktu widzenia przedstawicielskiego systemu sprawowania władzy i sprawnego działania izby? Szczególnie problem ten jest dostrzegalny po reformie samorządowej z końca lat 90., gdy przywrócono trójstopniowy podział terytorialny kraju, a tym samym zwiększyła się liczba przedstawicieli suwerena w organach kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego.

Obecnie w Polsce wybieranych jest w wyborach powszechnych ponad 47 tys. przedstawicieli wyborców różnych szczebli³⁷. Największy stopień reprezentacji występuje na poziomie gmin (miast). W 2006 roku w 2478 radach gmin i miast zasiadało łącznie 39 538 radnych. Na poziomie samorządu powiatowego do 314 rad powiatów zostało wybranych 6284 radnych. Wreszcie, w 16 sejmikach wojewódzkich zasiadło łącznie 561 radnych³⁸. Szczególnie ta ostatnia wielkość rodzi pewne wątpliwości, czy w sposób właściwy polski prawodawca ustalił „normę przedstawicielstwa”. Niemalże jednakowa liczba radnych sejmików wojewódzkich i parlamentarzystów przy tym samym kręgu

³⁶ Nastąpiło to wraz z ustawą z dnia 22 grudnia 1960 roku o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. Nr 57, poz. 322).

³⁷ Zgodnie z danymi statystycznymi Krajowego Biura Wyborczego zamieszczonymi na stronie www.pkw.gov.pl

³⁸ Jeden radny gminny przypada średnio na 0,7 tys. wyborców; radny powiatowy na 4,8 tys. wyborców; radny sejmiku wojewódzkiego na 54 tys. wyborców. Jeden parlamentarzysta (posłowie i senatorowie razem wzięci) na 54,1 tys. wyborców.

wyborców rodzi pytanie o celowość takiego rozwiązania. Należy również pamiętać, że mechanizm wyborczy radnych wojewódzkich i posłów jest, ogólnie rzecz ujmując, podobny. Opiera się na systemie wyborów proporcjonalnych. Pozostawienie tego samego poziomu reprezentacji dla różnego typu organów przedstawicielskich rodzi podejrzenie, że przynajmniej w jednym z nich jest nadmiar reprezentantów. Wydaje się, że dotyczy to głównie parlamentu, choć nie można wykluczyć, że i sejmików wojewódzkich.

5. Funkcjonowanie Sejmu i Senatu

5.1. W tradycyjnym ujęciu podstawowym zadaniem ciał przedstawicielskich jest sprawowanie funkcji prawodawczych, kontrolnych i kreacyjnych, które wzajemnie się przeplatają i uzupełniają³⁹. Od szczegółowych rozwiązań konstytucyjnych przyjętych w konkretnym ustroju zależy, w jaki sposób są one rozdzielone. Formułowana w konstytucjonalizmie PRL teza o Sejmie jako najwyższym organie władzy państwowej, okazała się bardziej żywotna niż sam ustrój, który ją stworzył. Przyjęcie zasady podziału władz przyczyniło się – przy niekiedy niemałym wsparciu doktryny, orzecznictwa i nieudolności samych deputowanych – do znacznego zredukowania roli parlamentu głównie do stanowienia ustaw oraz dokonywania wyboru składu osobowego części organów państwowych. Doszło natomiast do zupełnej atrofii sprawowania funkcji kontrolnej przez parlament, która to funkcja nie tylko nie stoi w sprzeczności z ideą podziału władz, ale też jest jej niezbędnym elementem składowym.

Jak się wydaje, przyczyną takiego stanu rzeczy są utarte schematy myślenia, wiążące pojęcie kontroli parlamentarnej z kontrolą w znaczeniu administracyjnym, a także uznające kontrolę parlamentarną za sprzeczną z zasadą podziału i równowagi władz. W mojej ocenie, jeśli kontrolę parlamentarną rozumiemy jako poszerzenie funkcji kontroli społecznej, czyli prawo do uzyskania informacji i prawo do sformułowania na ten temat opinii, to przyjęcie zasady podziału władz jedynie wzmacnia potrzebę kontroli parlamentarnej, a nie ją osłabia. To parlament ma dostateczną legitymację wyborców do korygowania polityki państwa. Naiwnością jest natomiast założenie, że suweren może mieć kontrolę społeczną nad prawidłowym sprawowaniem władzy przez organy państwa, w tym realizowaniem przez nie dobra wspólnego, jednie poprzez udział w cyklicznie odbywanych wyborach do organów przedstawicielskich ogólnokrajowych (Sejm i Senat) i lokalnych (organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego)⁴⁰.

³⁹ Zob. M. Zubik, *O zakresie i formach działania sejmowych komisji śledczych*, „Studia Iuridica” 2005, nr XLIV, s. 444 i n.; M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 5-20; W. Odrowąż-Sypniewski, *Funkcja kontrolna Sejmu na tle zagadnienia rozdziału władzy publicznej i zasady nadrzędności Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 11 i n. wraz z szeroko cytowaną literaturą.

⁴⁰ Zob. S. Rose-Ackerman, *Od wyborów do demokracji*, Warszawa 2008, s. 32.

Skuteczność kontroli parlamentarnej uzależniona jest od dwojakiego rodzaju czynników: politycznych oraz prawnych. Pierwsze związane są z faktem rzeczywistej woli politycznej, by w ogóle realizować taką kontrolę nad działalnością innych organów państwa. Drugie zaś tworzą całokształt regulacji prawnych określających charakter oraz zakres kompetencji kontrolnych parlamentu.

Funkcjonowanie instrumentów kontroli parlamentarnej nie jest jednak bezproblemowe, co potwierdza choćby przykład sejmowej komisji śledczej. Doświadczenia związane z działalnością pierwszej komisji śledczej, powołanej w 2003 roku, doprowadziły do wzrostu zainteresowania tą instytucją. W ciągu minionych ośmiu lat powołano do życia łącznie 9 sejmowych komisji śledczych⁴¹. Zakres ich działania w IV i V kadencji dotyczył głównie nieprawidłowości w prowadzeniu polityki gospodarczej państwa, w tym kwestii prywatyzacyjnych i sprawowania nadzoru właścicielskiego przez Skarb Państwa. Odmienną charakterystykę mają natomiast komisje śledcze powołane w VI kadencji izby, które stanowią odpowiedź parlamentu na liczne zarzuty nadużycia władzy i upolitycznienia, stawiane organom ścigania.

Jak się okazało, komisje śledcze były z jednej strony doskonałym instrumentem publicznej kontroli organów państwa, pozwalającym na stygmatyzację bezprawnych działań funkcjonariuszy publicznych. Z drugiej zaś, niestety, okazały się areną politycznych starć; ich praca nie odniosła zamierzonego skutku, a paradoksalnie pokazywały one słabość polskiego parlamentu⁴². Klasycznym już przykładem poniesionych porażek jest niemożność wyegzekwowania stawienictwa świadka wezwanego do osobistego stawienia się na posiedzeniu komisji. Wreszcie wnioski, zgłaszane w sprawozdaniach końcowych o pociągnięcie do odpowiedzialności osób pełniących najwyższe funkcje publiczne, nie spotkały się z poparciem parlamentu.

Na zupełną atrofie cierpi natomiast kontrola realizowana przez stałe komisje sejmowe. Powodem takiego stanu rzeczy jest, po pierwsze, zbyt duża ich liczba, po drugie, ogólnie niewydolny sposób ich funkcjonowania.

⁴¹ W IV kadencji funkcjonowały: Komisja śledcza do sprawy nieprawidłowości przy tworzeniu ustawy medialnej, Komisja śledcza do spraw prywatyzacji PZU oraz Komisja śledcza do sprawy PKN Orlen. W piątej – skróconej – kadencji Sejmu udało się powołać tylko jedną komisję śledczą – do spraw prywatyzacji banków, co wynikało w jakiejś mierze ze sporu między Sejmem a Trybunałem Konstytucyjnym. Wreszcie w obecnej kadencji izby podjęto uchwały o powołaniu trzech komisji śledczych: do sprawy śmierci byłej posłanki Barbary Blidy, do spraw nacisków oraz do sprawy uprowadzenia i zabójstwa Krzysztofa Olewnika oraz sprawy tzw. afery hazardowej.

⁴² Ograniczenie zakresu zastosowania sejmowych komisji śledczych jako mechanizmu kontroli społecznej nastąpiło faktycznie również, niekiedy nie bez racji, w wyniku dwu wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 roku, U 4/06, OTK ZU 2006, Nr 8A oraz z dnia 26 listopada 2008 roku, U 1/08, OTK ZU 2008, Nr 9A, poz. 160.

5.2. Przedstawicielski charakter Sejmu i Senatu daje podstawę do nadania im szczególnego miejsca w systemie organów państwa⁴³. Pojawienie się Senatu musiało skutkować również osłabieniem pozycji Sejmu, choćby dlatego, że od tego momentu nie sprawuje on samodzielnie funkcji ustrojodawczej ani ustawodawczej. Po pewnych wahaniach, jak wspomniano, ostatecznie prawodawca przyjął model bikameralizmu nie zrównoważonego. Ustrojodawca świadomie wyeksponował rolę izby pierwszej – Sejmu.

Dotyczy to w zasadzie wszystkich rodzajów funkcji, jakie parlament ma pełnić w obecnym ustroju Rzeczypospolitej. Niekiedy odczytanie kształtu relacji między Sejmem i Senatem wywoływało spory ustrojowe⁴⁴, wymagające interwencji sądu konstytucyjnego. Ten niejednokrotnie modyfikował swoje wcześniejsze poglądy w tym zakresie⁴⁵, a nawet odnajdywał w Konstytucji RP (przy braku jej regulacji w tym zakresie) normy, prowadzące do równoważenia znaczenia izb względem siebie⁴⁶.

Również i z trzech innych powodów uległo pewnemu osłabieniu znaczenie ustrojowe Sejmu wraz z Senatem. Po pierwsze, restytucja samorządu terytorialnego przyniosła ze sobą przeniesienie władzy stanowienia prawa na organy stanowiące samorządu terytorialnego. Chociaż możliwość wydawania aktów prawa miejscowego uzależniona została od ram określonych przez ustawodawstwo (art. 94 Konstytucji), to jednak niewątpliwie wykonywanie „istotnej części zadań publicznych” w rozumieniu art. 16 ust. 2 Konstytucji, zakładać musi istnienie pewnego zakresu swobody w stanowieniu aktów normatywnych również przez organy samorządu terytorialnego, mające podobnie jak parlament, legitymację pochodzącą wprost od suwerena (por. wyrok TK P 10/02). Po drugie, demokratyczny system stanowienia prawa zakłada współuczestnictwo różnego typu ciał i gremiów opiniodawczych na różnych etapach przygotowania i uchwalania ustaw, co stanowi konieczny element dialogu społecznego. W świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego, naruszenie ustawowych obowiązków konsultacyjnych może nawet prowadzić do uznania niekonstytucyjności dojścia do skutku ustawy, ze wszystkimi z tego wynikającymi konsekwencjami dla jej obowiązywania. Oznaczać to musiało konieczność liczenia się Sejmu co najmniej z pewnymi dodatkowymi wymogami formalnymi w procesie ustawodawczym (por. wyrok TK K 3/98 i K 39/07). Wreszcie, co nie mniej ważne, wejście Polski w maju 2004 roku do struktur unijnych⁴⁷, oznaczające

⁴³ M. Kudej, *Problematyka konstytucyjnej zasady suwerenności narodu* [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, red. M. Mączyński i E. Zwierzchowski, Katowice 2000, s. 65.

⁴⁴ Szerzej na temat sporów, jakie wynikały z praktyki ustrojowej funkcjonowania Senatu w ramach realizacji funkcji ustawodawczej, w kontekście jego relacji z Sejmem, zob. np. W. Orłowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–1991*, Warszawa 2009, s. 177 i n.

⁴⁵ M. Zubik, *Prawo parlamentarne i postępowanie ustawodawcze w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 716–717.

⁴⁶ W zakresie wykonywania funkcji „europejskiej”, w świetle braku szczegółowych przepisów konstytucyjnych w tym zakresie, Trybunał Konstytucyjny odnalazł podstawę do wyprowadzenia konstytucyjnego zrównoważenia roli Sejmu i Senatu (zob. wyrok K 24/04).

⁴⁷ Szerzej na ten temat zob. np. J. Jaskiernia, *Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony* [w:] *Księga...*, dz. cyt., s. 222 i n. wraz z szeroko cytowaną tam literaturą.

przekazanie szeregu kompetencji władzy ustawodawczej w ręce organów wspólnotowych, przyniosło tym samym ograniczenie krajowego prawodawcy w zakresie swobody w nadawaniu materialnego kształtu regulacjom krajowym w niektórych sprawach.

5.3. W ciągu minionych 20 lat nie podjęto poważnej debaty nad procesem stanowienia prawa, rolą parlamentarzystów w przedstawianiu inicjatywy prawodawczej oraz dopuszczalnymi granicami ingerencji parlamentu w rządowe projekty ustaw. Nazbyt duża aktywność parlamentu w tej sferze może w istocie doprowadzić do przejścia kompetencji prowadzenia bieżącej polityki wewnętrznej przez parlament.

Analizując działalność legislacyjną pierwszych pięciu kadencji Sejmu, zauważalna jest swoista eksplozja liczby projektów ustaw wnoszonych do Sejmu, co częściowo uzasadnia transformacja gospodarcza, a następnie konieczność dostosowania prawodawstwa polskiego do wymogów prawa wspólnotowego. Jak obrazują dane statystyczne⁴⁸, w I kadencji wniesiono 336 projektów ustaw, w kadencji III zaś już 1152, a w IV – 1265 projektów. W związku ze skróceniem, po 2 latach, Sejmu V kadencji, liczba wniesionych projektów w tym okresie była relatywnie niewielka wobec kadencji III i IV, gdyż wynosiła jedynie 708. Jednakże uwzględniając ówczesny stan prac legislacyjnych, jest wysoce prawdopodobne, że po zakończeniu pełnych 4 lat funkcjonowania izby Sejm V kadencji stałby się pod tym względem rekordzistą. Wzrostowa tendencja utrzymuje się również i w VI kadencji. W jej połowie zgłoszono już ponad 900 projektów ustaw.

Znaczna liczba zgłaszanych projektów nie stanowi jednak największego mankamentu minionych 2 dekad przeobrażeń ustrojowych w zakresie legislacji ustawodawczej. Znacznie większym problemem i zagrożeniem jest to, że kolejne rządy nie czuły się gospodarzami procesu legislacyjnego. W minionych 20 latach nie doczekaliśmy się ukształtowania takiej wizji sprawowania władzy państwowej, w której to Rada Ministrów, korzystając z przysługującego jej domniemania kompetencji, traktuje stanowienie prawa jako jedną z metod zarządzania państwem⁴⁹. Pod tym względem ponieśliśmy chyba porażkę.

⁴⁸ Za: J. Lipski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu IV kadencji (w okresie od 19 października 2001 r. do 19 października 2004 r.)*, „Zeszyty Prawnicze”, BAS 2005, nr 1, s. 8.

⁴⁹ W dniu 1 kwietnia 2009 roku weszła w życie nowelizacja ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 42, poz. 337). Zmieniono także regulamin pracy Rady Ministrów. Zgodnie z nimi Rządowe Centrum Legislacji opracowuje rządowe projekty ustaw na podstawie założeń przyjmowanych w ministerstwach. Jak wskazują badania na temat skuteczności rządowego procesu legislacyjnego, w nowym trybie zrealizowano jedynie 10% planów legislacyjnych. Zob. K. Zaczekiewicz, Ł. Kuligowski, *Przyjęto tylko co czwartą z zaplanowanych ustaw*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 8 lutego 2010 roku.

Początkowe lata transformacji zaowocowały zwiększoną aktywnością posłów w procesie stanowienia prawa zarówno do wnoszenia własnych projektów, jak i zgłaszania poprawek, co można tłumaczyć swoistym odreagowaniem po czasach dominacji jednej partii i pozaparlamentarnych dróg prawodawstwa. W I kadencji Sejmu, spośród ogółu projektów wniesionych do łaski marszałkowskiej, aż 68% pochodziło od posłów⁵⁰.

Dopiero w III kadencji izby doszło do odwrócenia tego trendu. Rząd przejął wówczas zasadniczy ciężar przygotowywania projektów ustaw. Przyczyn takiego stanu rzeczy w dużej mierze należało upatrywać nie tyle w zwiększonej aktywności rządu jako podstawowego organu prowadzącego politykę kraju, lecz w zbliżającej się dacie integracji z Unią Europejską, która implikowała konieczność szybkiego, a czasem merytorycznie złożonego procesu dostosowywania polskiego prawa do wspólnotowych regulacji. Nieco inne, jak się wydaje, powody wzrostu liczby projektów rządowych miały miejsce w IV kadencji Sejmu. Choć oczywiście w dalszym ciągu trwały prace legislacyjne nad zapewnieniem spójności prawa polskiego z europejskim systemem prawnym, to znaczną przyczyną zmniejszenia aktywności posłów była słabość, również intelektualna, ówczesnego składu parlamentu.

Okolicznością wartą uwagi w kontekście funkcjonowania parlamentu jest czas potrzebny na rozpatrzenie projektów ustaw. W V kadencji Sejmu średni czas rozpatrywania projektów złożonych przez Radę Ministrów wynosił 100 dni, przy 114 dniach w IV kadencji oraz 152 dniach w kadencji III. Średni czas rozpatrywania projektów grupy posłów był zdecydowanie dłuższy, wynosząc odpowiednio 157, 215 i 247 dni⁵¹. Na tym tle korzystnie wypadają pilne projekty ustaw, które Sejm rozpatrywał w ciągu około 25-30 dni. Jeśli jednak przyjąć, że projekty pilne przedstawiane są w szczególnych, nadzwyczajnych sytuacjach państwa, to średni czas 30 dni na rozpatrzenie projektu w Sejmie wydaje się zdecydowanie długi, biorąc dodatkowo pod uwagę konieczność postępowania w Senacie oraz uzyskania podpisu prezydenta. W takiej sytuacji uchwalana w trybie pilnym ustawa i tak może okazać się spóźniona w stosunku do potrzeb. Co ciekawe, praktyka ostatnich lat pokazała, że mimo nienadania trybu pilnego przez Radę Ministrów, przy odpowiedniej woli większości parlamentarnej, tryb uchwalania ustawy może być skrócony do jednego dnia, o czym przekonuje kasus ustawy uchwalonej przez Sejm w kwietniu 2009 roku, zmieniającej ustawę o partiach politycznych, która ograniczała finansowanie partii politycznych z budżetu państwa⁵².

⁵⁰ Zob. J. Lipski, R. Tymiński, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu w toku całej IV kadencji* [w:] *Ustawy 2001-2005. Sejm IV kadencji*, Prace Studialne BSiE, Warszawa 2006, s. 11.

⁵¹ Za: J. Lipski, *Analiza projektów ustaw...*, dz. cyt., s. 37-40.

⁵² Prezydent RP skierował ustawę do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o jej prewencyjną kontrolę, zarzucając m.in. uchybienie zasadom przyzwoitej legislacji poprzez brak odpowiedniej *vacatio legis*. Prezydent RP nie zaskarżył natomiast samego trybu uchwalenia ustawy. W dniu 20 stycznia 2010 roku Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w tej sprawie (Kp 6/09, OTK ZU 2010, NR 1A, poz. 4), jedynie w części podzielał zarzuty Prezydenta RP. Wyrok ten nie został wykonany, jak do tej pory.

Zastanawiające jest natomiast, dlaczego projekty ustaw wnoszone przez Radę Ministrów, która powinna cieszyć się choćby domniemanym poparciem większości parlamentarnej, wymagają w zwykłym trybie co najmniej 100 dni pracy Sejmu. Może to świadczyć o tym, że albo projekty ustaw są niedopracowane, albo nie ma odpowiedniej politycznej koordynacji prac między rządem a większością, która władna jest taki projekt uchwalić jako ustawę.

6. Polski model parlamentaryzmu zrjonalizowanego

6.1. Pojęcie parlamentaryzmu zrjonalizowanego odnoszone jest przede wszystkim do zapewnienia takich rozwiązań ustrojowych, które zagwarantują parlamentowi – jako organowi o charakterze przedstawicielskim – należne mu miejsce wśród innych organów władzy publicznej tak długo, jak będzie zdolny do wykonywania swoich kompetencji. Gdy natomiast tę zdolność straci, muszą istnieć mechanizmy zapewniające możliwość właściwego funkcjonowania państwa, najczęściej chroniące rząd przed destrukcyjnym działaniem negatywnych większości, niezdolnych do powołania do życia nowej Rady Ministrów⁵³.

Jednym z podstawowych rozwiązań parlamentaryzmu zrjonalizowanego jest zapewnienie rządowi, który nie cieszy się choćby domniemanym poparciem większości sejmowej, możliwości działania dopóty, dopóki nie pojawi się większość zdolna do wyłonienia nowego gabinetu w drodze konstruktywnego wotum nieufności. Zasadniczą więc rolę w parlamentaryzmie zrjonalizowanym odgrywają instrumenty kształtujące tryb i zasady odwoływania poszczególnych członków Rady Ministrów oraz całego gabinetu.

W minionych 20 latach sytuacja, gdy rząd nie cieszył się poparciem większości sejmowej, wystąpiła czterokrotnie – trzy razy na skutek rozpadu koalicji sejmowej, a raz na skutek niezdolności nowo wybranego Sejmu do natychmiastowego zbudowania takiej koalicji. Jak się wówczas okazywało, mechanizmy stabilizujące przewidziane przez ustawę zasadniczą właściwie spełniły swoją rolę, chroniąc kraj przed kryzysem władzy. Nie uniknięto jednak sytuacji, w których istniejące rozwiązania okazały się niesatysfakcjonujące. Chodzi tu między innymi o sytuację, gdy posłowie opozycji w V kadencji Sejmu złożyli serię wniosków o wotum nieufności dla wszystkich ministrów ówczesnego mniejszościowego rządu. Na wniosek Prezesa Rady Ministrów Prezydent RP odwołał wszystkich ministrów, wobec których został złożony wniosek

⁵³ Zob. M. Kruk, *System rządów w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Ustrój polityczny RP w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, red. W. Skrzydło i R. Mojak, Lublin 1998, s. 35-37; L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność* [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze 2002, s. 105-120; R. Mojak, *Prawounstrojowe i polityczne mechanizmy kształtowania składu Rady Ministrów* [w:] *System rządów RP. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 135-136.

o wyrażenie wotum nieufności, a następnie powołał te same osoby na dotychczasowe stanowiska. Zabieg taki, w zamierzeniu premiera, miał na celu dezaktualizację złożonych wniosków opozycji. Samo w sobie nie byłoby to działaniem sprzecznym z podstawowymi założeniami parlamentaryzmu zrationalizowanego, gdyby zdymisjonowane osoby na stałe opuściły skład Rady Ministrów. Natomiast ponowne powołanie osób objętych wnioskami o wyrażenie wotum nieufności do składu rządu uniemożliwiło realizację indywidualnej odpowiedzialności ministra przed Sejmem, co stało w sprzeczności z mechanizmem przewidzianym w art. 159 Konstytucji.

6.2. Tryb działania Sejmu oraz jego zdolność do sprawnego funkcjonowania stanowią w jakiejś mierze konsekwencję modelu wyborczego, ale także przyjętych rozwiązań w zakresie organizacji pracy izby. Od początku transformacji zdawano sobie sprawę z konieczności opracowania nowego regulaminu Sejmu. Owocem tych działań był uchwalony w 1992 roku regulamin, formalnie obowiązujący do dzisiaj. Obecnie wskutek ponad kilkudziesięciu jego nowelizacji przestał mieć charakter spójnego aktu normatywnego⁵⁴. Pierwotne zasady ogólne, na jakich został skonstruowany, wychodziły przede wszystkim z założenia konieczności nadania pracom izby demokratycznego charakteru w kształtującym się pluralistycznym systemie politycznym. Z czasem kolejne nowelizacje zauważały także potrzebę zrationalizowania prac izby, jednak w niewielkim stopniu odzwierciedliły reformatorskie działania oraz doświadczenia w zakresie parlamentaryzmu choćby państw kulturowo nam najbliższych. Podjęto się zmian instytucjonalnych i organizacyjnych, które eliminując przyczyny obstrukcji parlamentarnej, w zamierzeniu miały umożliwić izbie sprawne procedowanie oraz zapewnić szansę działania wyłonionemu rządowi. Wydaje się, że akt ten wyczerpał już możliwości właściwego normowania trybu prac Sejmu. Mimo tylu nowelizacji i wydania aż 3 tekstów jednolitych, nie zdecydowano się jednak na uchwalenie nowego regulaminu, który kompleksowo regulowałby ustrojowe zadania Sejmu. Podjęte z inicjatywy prezydium Sejmu III kadencji próby, które zaowocowały 3 całościowymi projektami regulaminu, nie spotkały się z polityczną wolą ówczesnego składu parlamentu⁵⁵.

6.3. Regulamin Sejmu w minimalnym zakresie zachęca do konsensualnego dochodzenia do rozstrzygnięć w izbie przy zachowaniu sprawności działania Sejmu i równocześnie praw mniejszości parlamentarnej⁵⁶. W praktyce dominuje przekonanie, że walka polityczna nie ma granic, a działalność w parlamencie służy wyłącznie zdobyciu i utrzymaniu władzy. W dodatku literalne odczytywanie zasad regulaminowych zaśłania niejednokrotnie przykrą rzeczywistość uwiądu podejmowania rozstrzygnięć publicznych przez parlament.

⁵⁴ Zob. M. Zubik, *Zmiany regulaminu Sejmu w latach 2007–2009*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 121.

⁵⁵ Zob. *Sprawozdanie z przebiegu spotkania na temat projektów regulaminu Sejmu zorganizowanego w dniu 19 kwietnia 2001 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 10–48.

⁵⁶ Szerzej na temat możliwości oddziaływania opozycji na prace Sejmu zob. S. Bożyk, dz. cyt., s. 177 i n.

Z takim przykładem mieliśmy do czynienia u schyłku V kadencji Sejmu, kiedy doszło do dekompozycji dotychczasowej większości parlamentarnej. Cztery opozycyjne kluby parlamentarne, posiadające większość głosów w Sejmie, złożyły wnioski o odwołanie marszałka Sejmu. Wnioski te pozostawały nie bez związku ze sposobem korzystania przez marszałka z przewidzianych dla niego kompetencji regulaminowych, wskutek czego bieżące funkcjonowanie izby było utrudnione, a rola mniejszości została ograniczona. Korzystając z przysługującego mu prawa do ustalania porządku posiedzeń, marszałek Sejmu konsekwentnie nie włączał tych wniosków pod obrady Sejmu. Działanie to w istocie uniemożliwiło izbie wypowiedzenie się co do ich zasadności, a mechanizmy służące marszałkowi do ochrony przed destrukcyjnym działaniem mniejszości, zostały skierowane przeciw istniejącej w tamtym czasie większości. Praktyka ta stanowiła również, niestety nie po raz pierwszy w praktyce ustrojowej, zaprzeczenie idei sprawowania funkcji marszałka Sejmu jako osoby będącej arbitrem w ramach zwykłej konkurencji poszczególnych ugrupowań politycznych.

Jednym z celów zapoczątkowanej przed 20 laty transformacji ustrojowej była demokratyzacja życia publicznego oraz odbudowa aktywności obywatelskiej, a przede wszystkim zapewnienie udziału obywateli w rządzeniu krajem.

Uformowane na przestrzeni minionych 20 lat struktura, kształt organizacyjny oraz tryb działania polskiego parlamentu są wypadkową kilku, niekiedy przeciwstawnych, sił, jakie oddziaływały na normy i zwyczaje regulujące te kwestie. Chodzi tu przede wszystkim o trzy kierunki. Po pierwsze, nie bez znaczenia okazała się siła zastanych konstrukcji prawnych i rozwiązań. Po drugie, zaciążyły na sposobie myślenia długie tradycje polskiego parlamentaryzmu, mające za sobą dobre, ale i niekiedy trudne okresy. Po trzecie wreszcie, istotne konsekwencje wiązały się z próbami podjęcia wysiłku reformatorskiego w państwie, wzorującymi się na rozwiązaniach funkcjonujących w innych krajach. Niestety, łącznie siły te nie doprowadziły do spójnej koncepcji polskiego modelu parlamentaryzmu.

Odnowienie demokratycznego kształtu parlamentu zostało zakończone. Jak pokazało życie, konieczne było również stworzenie podstaw polskiego modelu zrationalizowanego systemu parlamentarnego. Musiało to objąć zarówno kwestie dotyczące systemu wyborczego, jak i ustabilizowanie systemu partyjnego. Ciągłe przed nami pozostaje dyskusja nad rolą i zadaniami parlamentarzystów jako przedstawicielami Narodu. Po 20 latach, zwłaszcza w perspektywie zmieniającej się roli parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej, pada pytanie o wizję współczesnego parlamentu polskiego.

Należy się także zastanowić, czy i na ile troska o prestiż Sejmu i Senatu znajduje się jeszcze w sferze zainteresowań członków tych izb. Czy przy naturalnej rywalizacji sił parlamentarnych pozostała ciągle przestrzeń pozwalająca uwzględnić „rację stanu” jako sferę życia publicznego wyłączonej spod bieżących rozgrywek politycznych. W szczególności, czy istnieją rzeczywiste i racjonalne mechanizmy umożliwiające modernizowanie państwa, w których politycy będą szukać poparcia społecznego dla trudnych zmian, a nie rozgrywać wynikające z nich problemy wyłącznie dla zdobycia władzy? Od pozytywnej odpowiedzi na to pytanie zależą losy polskiego parlamentaryzmu i demokratycznego systemu sprawowania władzy w państwie.

JANUSZ KOCHANOWSKI

Za dużo przepisów, za mało prawa

1. Inflacja prawa	109
1.1. Dziennik Ustaw	109
1.2. Monitor Polski	112
1.3. Liczba ustaw	112
1.4. Liczba rozporządzeń	115
1.5. Dzienniki urzędowe ministrów	115
1.6. Ustawy nowelizujące	120
2. Przyczyny nadregulacji	122
3. Możliwości naprawy	124
4. Deregulacja i Rada Stanu	126
5. Ocena skutków regulacji (OSR)	128
6. Wprowadzenie regulacji typu <i>sunset</i>	131
7. Konkluzja	133



Janusz Kochanowski (ur. w 1940 roku, zm. w 2010 roku)

Prawnik, dyplomata. Studiował na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego: dyplom magistra uzyskał w 1963 roku, doktorat w 1980 roku, aplikacja sądowa w latach 1964-1966.

Kariera zawodowa: wykładowca Wydziału Prawa UW (1966-1990); ekspert Senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności (1989-1991); konsul generalny RP w Londynie (1991-1995); wykładowca Wydziału Prawa UW (1997-2006); doradca Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Lekarzy (1998-1999); członek zespołu przy Prezesie Rady Ministrów ds. oceny tworzenia służby cywilnej (1998); członek zespołu przy Ministrze Sprawiedliwości ds. nowelizacji kodeksu karnego (2000-2001); Prezes Fundacji i redaktor naczelny magazynu „Ius et Lex” (2000-2010); Przewodniczący Porozumienia Organizacji Zawodów Prawniczych 2003-2004; Rzecznik Praw Obywatelskich 2006-2010.

Visiting fellow: Max-Planck-Institute für Ausländisches und Internationales Strafrecht we Freiburg, Uniwersytet w Augsburgu, Uniwersytet w Oxfordzie Jesus College, Uniwersytet w Cambridge Wolfson College, Robinson College, Clare Hall, Peterhouse, The British Academy visiting fellow 2001.

Członek Okręgowej Rady Radców Prawnych w Warszawie (1995); NSZZ „Solidarność” (1980-1991); ZAIKS (1980-2010); Rotary Club of Warsaw (1989-2003); London Diplomatic Association (1991-1995); Consular Corps in London (1991-1995); The London Europe Society and European Luncheon Club (1993-1997); European Atlantic Group w Londynie (1993-1997); Polski Club „Ognisko” w Londynie (1991-1995); Oxford&Cambridge University Club w Londynie (1997-1999); British-Polish Legal Association w Londynie; Transparency International – członek zarządu; Polska Rada Ruchu Europejskiego; członek-założyciel Stowarzyszenia Pamięci Narodowej; International Advisers Criminal Law and Philosophy.

Opublikował ponad 100 prac na temat prawa karnego i administracyjnego oraz stosunków międzynarodowych; książka: *Rzeczpospolita praworządna* (2008).

Nagrody i wyróżnienia, m.in.: Złoty Paragraf przyznany przez „Gazetę Prawną” w 2005 roku *za upowszechnianie dobrych norm tworzenia prawa i stosowania prawa w społeczeństwie*; tytuł „Rzecznik Ochrony Zdrowia 2007” otrzymany od redakcji „Puls Medycyny”; „Honorowy Medal Europejski” – nagroda Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, UKIE i BCC w 2008 roku *za wzmacnianie standardów europejskich w polskich instytucjach państwowych i zaangażowanie w budowę społeczeństwa obywatelskiego*; „Orkiestrowy Znak Jakości” 2009 – nagroda przyznawana przez Wielką Orkiestrę Świątecznej Pomocy; „Medal Św. Brata Alberta” 2010 *za obronę praw osób niepełnosprawnych i organizacji pozarządowych oraz za troskę o ludzi ubogich*.

Zginął tragicznie w katastrofie prezydenckiego samolotu pod Smoleńskiem 10 kwietnia 2010 roku.

16 kwietnia 2010 roku został pośmiertnie odznaczony Krzyżem Komandorskim z Gwiazdą Orderu Odrodzenia Polski.

„Żyjemy wśród prawa i dzięki niemu. Czyni ono nas tymi, kim jesteśmy: obywatelami, pracownikami, małżonkami i właścicielami rzeczy. Jest mieczem, tarczą i groźbą: żądamy naszej płacy, odmawiamy zapłaty czynszu, jesteśmy zmuszeni zapłacić grzywnę czy zamykani w więzieniu w imię rozporządzeń naszego abstrakcyjnego (...) suwerena, prawa (...). Jesteśmy poddany imperium prawa...” – to Ronald Dworkin.

Wiemy również, że zgodnie z Konstytucją (art. 7) „organy władzy publicznej działają wyłącznie na podstawie i w granicach prawa”.

A więc być może liczba otaczających nas zewsząd przepisów nie powinna nas dziwić i niepokoić.

Od pewnego jednak czasu konstatujemy, że wszechobecność praw w społeczeństwie, które zostało przez nie, zgodnie ze słowami Jurgena Habermasa, skolonizowane, nie jest wcale rzeczą najlepszą, że jurydyzacja życia, tj. regulacja przez ustawodawcę nieomal każdej dziedziny życia, przekroczyła dawno pożądaną miarę, że nadmiar przepisów oznacza inflację prawa, która wcale nie zbliża, lecz oddala nas od ideału państwa prawa. Z obywateli imperium, zamieniając nas w niewolników.

Zadaniem, które sobie postawiłem, jest:

- ocena rozmiarów inflacji prawa,
- diagnoza przyczyn, które prowadzą do jego nadprodukcji,
- zarysowanie możliwości naprawy, czyli ograniczenia jego ilości i przywrócenia wartości prawu.

1. Inflacja prawa

Dokonane rachunki ujawniają, że w ciągu dwudziestolecia (1989–2008) na stronach polskich urzędowych publikatorów ogłoszono prawie 3 tys. ustaw (2996) oraz przeszło 20 tys. rozporządzeń wykonawczych (20 818), nie licząc blisko 6 tys. różnego rodzaju aktów w dziennikach urzędowych ministrów (5724). W sumie daje to przeszło 20 tys. aktów normatywnych o charakterze ustawodawczym i wykonawczym, a biorąc pod uwagę całą zawartość uwzględnionych dzienników – ponad 50 tys. tekstów (z których niemalże 42 tys. pomieszczono w dwóch najważniejszych dziennikach urzędowych). Objętość Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego (bez wspomnianych dzienników urzędowych) wyniosła przeszło 200 tys. stron (212 711).

Dla uzyskania należytego obrazu tej niewątpliwej inflacji, wypada przyjrzeć się pozyskanym danym z bardziej szczegółowej perspektywy.

1.1. Dziennik Ustaw

Najprostszą drogą do weryfikacji tezy o inflacji prawa i oceny jej rozmiarów jest w warunkach polskich podliczenie rocznego przyrostu numerów Dziennika Ustaw, liczby jego stron oraz tekstów, które są na nich opublikowane. Robiono to już nieraz, sam pisałem kilkakrotnie na ten temat, ale rekapitulacja minionego dwudziestolecia

wymaga podsumowania również ilości prawa, które w tym czasie zostało wprowadzone do obiegu. Wymaga też naszkicowania zaobserwowanych w tym czasie trendów w tej tak ważnej dziedzinie.

Uwagę wpieryw zwraca szybko rosnąca „produkcja” Dziennika, która przekroczyła sto numerów już w 1991 roku, krótko po rozpoczęciu demokratycznej transformacji, i od tej pory pozostaje stale powyżej tego symbolicznego progu. Liczbą 286 numerów w 2004 roku ustawodawca pobił kolejne rekordy. Uderzający jest również quasi-linearny wzrost liczby ogłaszanych tekstów. W roku 1990 ich liczba przekroczyła maksimum zarejestrowane do tej pory po wojnie (rok 1949 zamknął się liczbą 538 opublikowanych tekstów, a 1990 – liczbą 547). Z dwoma wyjątkami (lata 1992 i 1995), analizowane wskaźniki nieustannie rosły aż do roku 2004 włącznie, by po akcesji do Unii Europejskiej nieco opaść.

Tabela 1. Podstawowe dane dotyczące Dziennika Ustaw (oprac. P. F. Zwierzykowski)

Rok	Liczba numerów	Liczba pozycji	Liczba stron
1989	75	450	1 186
1990	92	547	1 348
1991	125	561	1 824
1992	103	526	1 836
1993	134	656	2 402
1994	140	804	3 034
1995	154	801	3 784
1996	158	821	3 782
1997	162	1 136	5 672
1998	166	1 267	6 544
1999	112	1 322	7 292
2000	122	1 346	7 456
2001	157	1 866	13 132
2002	241	2 098	16 020
2003	232	2 343	16 456
2004	286	2 889	21 032
2005	267	2 260	17 610
2006	251	1 857	12 933
2007	251	1 887	17 988
2008	237	1 666	13 723
Σ	3 465	27 103	175 054

Najbardziej spektakularny okazuje się jednak wzrost objętości rocznej Dziennika. Przed rokiem 1989 liczba 1000 stron została przekroczona tylko cztery razy – trzykrotnie zaraz po II wojnie światowej (1947-1949) oraz w 1982 roku.

Począwszy od przełomowego roku 1989, wskaźnik ów eksploduje, aby osiągnąć w 2004 roku imponującą wartość 21 032 stron, to jest ponad 60 razy więcej niż w roku 1980 – w którym było ich zaledwie 328. Należy podkreślić, że na początku lat 90. kolejne numery ukazywały się często, ale były względnie niezbyt obszerne. Tendencja ta zanika, począwszy od roku 1997. Gwoli sprawiedliwości trzeba zauważyć, iż po wejściu do Unii Europejskiej liczba stron Dziennika Ustaw zmalała do średnich stanów z początku aktualnej dekady, niemniej nadal utrzymuje się znacznie powyżej granicy 10 000 stron (przykładowo w 2006 roku – 12 933 stron).

Tabela 2. Średnia liczba stron w numerze Dziennika Ustaw (oprac. P. F. Zwierzykowski)

Rok	Średnia liczba stron (w zaokrągleniu)
1989	16
1990	15
1991	15
1992	18
1993	18
1994	22
1995	25
1996	24
1997	35
1998	39
1999	65
2000	61
2001	84
2002	66
2003	71
2004	74
2005	66
2006	51
2007	72
2008	58

Jak widać, przeciętna objętość numeru Dziennika Ustaw w ostatnich latach jest czterokrotnie większa od tej, jaką notowano jeszcze w pierwszej połowie lat 90.

1.2. Monitor Polski

W przypadku Monitora Polskiego również uwagę zwraca wzrost wszystkich analizowanych parametrów. Po lekkim i krótkotrwałym osłabieniu tendencji po wejściu w życie nowej konstytucji (lata 1998-1999) obszerność Monitora zaczyna następnie gwałtownie rosnąć, co tylko po części da się wytłumaczyć uchwaleniem nowej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (w 2000 roku), na nowo ustalającej miejsce oficjalnej publikacji polskich aktów prawnych i niektórych innych dokumentów. Symboliczny próg 100 numerów przekroczyliśmy w 2007 roku, a roczna objętość tego dziennika urzędowego zbliża się powoli do 5000 stron, liczby ośmiokrotnie wyższej względem poziomu wyjściowego z roku 1989.

Tabela 3. Podstawowe dane dotyczące Monitora Polskiego (oprac. P. F. Zwierzykowski)

Rok	Liczba numerów	Liczba pozycji	Liczba stron
1989	44	363	640
1990	49	383	460
1991	47	334	638
1992	40	301	460
1993	69	617	944
1994	69	626	900
1995	68	771	1 226
1996	85	761	1 607
1997	86	877	2 364
1998	46	658	1 084
1999	41	641	1 016
2000	43	858	1 508
2001	47	788	1 380
2002	61	882	2 360
2003	59	937	2 924
2004	56	959	3 042
2005	84	1 223	2 780
2006	90	964	2 899
2007	100	1 092	4 952
2008	97	854	4 473
Σ	1 281	14 889	37 657

1.3. Liczba ustaw

W 1990 roku liczba ogłoszonych ustaw po raz pierwszy w historii przekroczyła 100 (w 1989 roku było to 94, ale w 1988 roku – 28, 1987 roku – 34, 1986 roku – 18 itd.), by po spadku w połowie lat 90. ponownie przekroczyć liczbę 100 w roku 1996 (116 ogłoszonych ustaw), a następnie dalej rosnąć: w 1997 roku – 189, w 1998 roku

– wyjątkowo 96, w 1999 roku – 123, w 2000 roku – 159, w 2001 roku – 252, w 2002 roku – 210, w 2003 roku – 214, w 2004 roku – 242, w 2005 roku – 204, w 2006 roku – 196, w 2007 roku – 178 i wreszcie w 2008 roku – 225.

Tabela 4. Liczba aktów ustawodawczych – ustaw i dekretów (oprac. P. F. Zwierzykowski)

Rok	Ustawy	Dekrety	Łączna liczba aktów ustawodawczych
1989	94	2	96
1990	101		101
1991	117		117
1992	48		48
1993	60		60
1994	76		76
1995	94		94
1996	116		116
1997	189		189
1998	96		96
1999	123		123
2000	159		159
2001	252		252
2002	210		210
2003	214		214
2004	242		242
2005	204		204
2006	196		196
2007	178		178
2008	225		225
Σ	2 994	2	2 996

Rok przełomu zamknął się liczbą 94 ustaw (96 aktów ustawodawczych). Od tego czasu liczba rocznie ogłaszanych ustaw narasta falami: pierwszy skok miał miejsce już w roku następnym, po czym – z uwagi na zawirowania polityczne roku 1992 oraz wyraźną inercję prawodawczą parlamentu II sejmowej kadencji (1993-1997) – produkcja ustawodawcza osłabła. Kolejna, bardzo gwałtowna tym razem, fala nadeszła wraz z dojściem do władzy koalicji AWS-UW, co zbiegło się z początkiem kilku poważnych reform (emerytalnej, zdrowotnej, edukacyjnej i administracyjnej): nic dziwnego, że w roku 1997 odnotowaliśmy na stronach Dziennika Ustaw blisko 190 ustaw. Kolejny skok to końcowe miesiące III kadencji, tj. rok 2001 z liczbą 252 ustaw. Rok akcesji do Unii Europejskiej przyniósł 242 akty ustawowe, po czym aktywność legislacyjna parlamentu nieco osłabła, aby w roku 2008 znowu osiągnąć liczbę 225 ogłoszonych ustaw (uchwalonych było więcej, bo 259).

W podziale na kolejne kadencje Sejmu liczba ustanowionych ustaw przedstawia się następująco:

Tabela 5. Liczba ustanowionych ustaw (oprac. P. F. Zwierzykowski)

Kadencje	Liczba ustaw danej kadencji ogłoszonych w Dzienniku Ustaw
1989-1991	246
1991-1993	94
1993-1997	471
1997-2001	621
2001-2005	883
2005-2007	380
2007-2008	231

Powyższe zestawienie obejmuje tylko ustawy ustanowione, tj. ostatecznie uchwalone, a następnie urzędowo opublikowane, a więc bez aktów skutecznie zawetowanych czy zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny przed ich podpisaniem. Analizując dane, trzeba mieć na względzie to, że niektóre kadencje zostały skrócone, natomiast dane dotyczące aktualnej kadencji obejmują w istocie pierwszy jej rok. Zwraca uwagę duża liczba aktów, jakie przyjęto i opublikowano w 2008 roku (a przecież kilkanaście dalszych zostało bądź zawetowanych, bądź skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta RP).

Tabela 6. Ustawy ogłoszone – dane uśrednione w okresach czteroletnich (oprac. P. F. Zwierzykowski)

Lata	Liczba ustaw ogłoszonych
1989-1993	340
1993-1997	471
1997-2001	621
2001-2005	883
2005-2008	601

W powyższej tabeli dokonano połączenia kadencji dwuletnich tak, by otrzymać obraz produkcji ustawodawczej w okresach mniej więcej czteroletnich (w przypadku ostatnich dwóch kadencji zestawieniem objęto 3 lata). Wszystko wskazuje na to, że liczba ustaw w bieżącej czterolatce dorówna okresowi intensywnych przygotowań do wstąpienia do Unii Europejskiej.

1.4. Liczba rozporządzeń

Podobne tendencje zaobserwować można w odniesieniu do aktów wykonawczych o charakterze powszechnie obowiązującym, tj. rozporządzeń.

Tabela 7. Rozporządzenia ogłoszone w Dzienniku Ustaw (oprac. na podst. bazy danych *Lex*)

Rok	Liczba rozporządzeń
1989	288
1990	390
1991	392
1992	411
1993	486
1994	544
1995	541
1996	596
1997	841
1998	1 077
1999	1 050
2000	1 006
2001	1 429
2002	1 687
2003	1 854
2004	2 351
2005	1 753
2006	1 431
2007	1 472
2008	1 219
Σ	20 818

1.5. Dzienniki urzędowe ministrów

Stosunkowo rzadko przedmiotem zainteresowania czyni się określenie skali działalności prawodawczej o charakterze wewnętrznym ministrów (kierujących działami administracji rządowej). Mając na uwadze, że w dziennikach urzędowych wydawanych przez poszczególnych ministrów znaleźć można szereg aktów niepodpadających pod kategorię aktów normatywnych (takich jak komunikaty, obwieszczenia itd.), warto jednak i w tym przypadku zwrócić uwagę na ewolucję podstawowych danych liczbowych.

Tabela 8. Akty ogłoszone w wybranych dziennikach urzędowych ministrów – w latach 1989-2008 (oprac. na podstawie bazy danych Lex)

Rok	MEN		Min. Finansów		Min. Zdrowia		Min. Sprawiedliwości	
	nr	poz.	nr	poz.	nr	poz.	nr	poz.
1989	7	72	11	32	10	65	5	42
1990	8	58	18	50	5	19	6	61
1991	8	41	16	82	5	11	7	36
1992	8	41	17	94	3	5	6	50
1993	10	45	23	110	14	40	7	32
1994	5	34	30	107	14	31	6	36
1995	6	31	23	106	6	19	4	29
1996	7	44	26	138	13	36	6	49
1997	10	43	31	141	16	45	6	65
1998	7	46	27	110	9	19	4	23
1999	4	44	16	97	2	7	3	24
2000	5	33	12	73	2	50	4	21
2001	4	27	11	79	13	83	3	28
2002	4	22	16	78	11	87	5	25
2003	4	31	17	101	12	125	5	24
2004	4	31	20	250	18	142	8	35
2005	4	25	16	135	19	110	8	38
2006	2	28	15	104	18	94	8	138
2007	1	9	13	84	19	103	10	48
2008	1	8	14	104	13	89	8	130
Σ	109	713	372	2 075	222	1 180	119	934

Rok	Min. Budownictwa		Min. Gospodarki		MSWiA		Min. Kultury i Dziedzictwa Narodowego	
	nr	poz.	nr	poz.	nr	poz.	nr	poz.
1989								
1990								
1991								
1992								
1993					6	121		
1994					5	62		
1995					4	71		
1996					10	79		
1997					11	94		
1998					9	126		
1999					7	84		
2000					5	43		
2001					14	60	18	63
2002					12	49	6	95
2003					15	47	8	61
2004					14	39	8	50
2005					17	63	8	80
2006	1	6			14	74	8	72
2007	4	22			12	68	6	88
2008			1	33	16	86	8	84
Σ	5	28	1	33	171	1 166	70	593

Rok	Min. Infrastruktury		Min. Transportu i Gospodarki Morskiej		Min. Transportu i Budownictwa		Min. Transportu	
	nr	poz.	nr	poz.	nr	poz.	nr	poz.
1989								
1990								
1991								
1992								
1993								
1994								
1995								
1996								
1997								
1998								
1999								
2000								
2001	1	1	4	17				
2002								
2003								
2004								
2005					3	9		
2006					6	23	11	43
2007							15	52
2008								
Σ	1	1	4	17	9	32	26	95

Rok	Min. Spraw Zagranicznych		Min. Pracy i Polityki Socjalnej		Min. Pracy i Polityki Społecznej		Min. Środowiska i Główny Inspektor Ochrony Środowiska	
	nr	poz.	nr	poz.	nr	poz.	nr	poz.
1989			9	24				
1990			6	19				
1991			3	6				
1992			3	7				
1993			5	9				
1994			4	6				
1995			7	9				
1996			2	3				
1997			1	1				
1998			1	2				
1999								
2000								
2001	1	7						
2002	5	58					3	29
2003	5	75					3	56
2004	6	82					3	66
2005	6	119			1	1	3	64
2006	6	303					5	133
2007	5	178					4	74
2008	4	163					0	0
Σ	38	985	41	86	1	1	21	422

Wprawdzie dla pełnego scharakteryzowania powyższych danych potrzebna byłaby pogłębiona analiza, ale można pokusić się o kilka przykładowych uwag.

Jeśli chodzi o Dziennik Urzędowy Ministra Edukacji Narodowej (którego nazwa w minionym dwudziestolecu ewoluowała), wskazać trzeba na niewielką i stosunkowo stałą liczbę wydawanych aktów. Wydaje się, że ma tu znaczenie dokonanie zasadniczej reformy oświaty na samym początku lat 90. i fakt regulowania odtąd większości żywotnych spraw oświatowych aktami o randze co najmniej rozporządzeń. Poza tym od końca lat 90. konsekwentnie rozdzielano funkcję ministra właściwego do spraw edukacji oraz ministra kierującego działem administracji rządowej – nauka (odrębny dziennik prowadził nieistniejący już dziś Komitet Badań Naukowych).

Co się tyczy Dziennika Urzędowego Ministra Finansów, począwszy od roku 1993, liczba publikowanych tam aktów jest raczej stabilna, jeśli nie liczyć jednorazowego skoku z 2004 roku, uzasadnionego akcesją do Unii Europejskiej.

Odnośnie do Dziennika Urzędowego Ministra Zdrowia, uwagę zwraca wzrost liczby publikowanych w nim dokumentów, równoległy do wprowadzania w życie co rusz to nowych aktów normatywnych z zakresu gospodarki lekami, nadzoru sanitarno-epidemiologicznego, reorganizacji instytucji odpowiedzialnych za ochronę zdrowia, a to przede wszystkim w związku z przystąpieniem naszego państwa do Unii Europejskiej.

Wreszcie Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości cechował się długo stałą liczbą ogłaszanych aktów, przynajmniej do czasu wprowadzenia obowiązku powoływania przez Ministra Sprawiedliwości komisji egzaminacyjnych do spraw aplikacji, co spowodowało istotny wzrost liczbowej zawartości rzeczonoego dziennika w latach 2006-2008.

Tabela 9. Zbiorcze dane dotyczące dzienników urzędowych ministrów

Lata	Liczba numerów	Liczba pozycji
1989-2008	1309	8963

1.6. Ustawy nowelizujące

Nadmierna ilość produkowanego prawa, jakkolwiek zła z samej swojej istoty z uwagi na brak czasu do jego należytego przygotowania, prowadzi oczywiście do stanowienia prawa wadliwego zarówno pod względem merytorycznym, jak i techniczno-legislacyjnym. Nie trzeba tego nawet udowadniać, gdyż świadczy o tym liczba aktów nowelizacyjnych.

Tabela 10. Ustawy nowelizujące na tle całego ustawodawstwa ogłoszonego w Dzienniku Ustaw w kolejnych kadencjach

Kadencje	Ustawy ogółem ¹		Ustawy nowelizujące ²		Ustawy regulujące nową materię ³	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
X kadencja	246	100%	115	47%	131	53%
I kadencja	94	100%	57	61%	37	39%
II kadencja	471	100%	246	52%	225	48%
III kadencja	621	100%	355	58%	266	42%
IV kadencja	883	100%	507	57%	376	42%
V kadencja	381	100%	251	66%	130	32%
VI kadencja	231	100%	163	71%	68	29%
Σ	2 927 ⁴	100%	1 694	58%	1 233	42%

Dla przykładu na niemalże 250 ustaw uchwalonych w roku 2004 blisko 130 to ustawy nowelizacyjne. W kolejnych 2 latach przy 200 stanowiących ustawach, liczba nowelizacji oscylowała wokół 120, natomiast w roku 2007 na ok. 180 przyjętych ustaw 135 było nowelizacjami. Wreszcie w 2008 roku na 225 ustaw ogłoszonych w Dzienniku Ustaw prawie 160 (70%) stanowiły nowelizacje⁵.

Oto liczne tego przykłady: Kodeks pracy od 1998 roku zmieniano ponad 40 razy, w samym roku 2008 – 3 razy; Kodeks karny skarbowy od 1999 roku poddawano zmianom 26 razy, a prawo ochrony środowiska od 2001 roku – 67 razy (czterdziestokrotnie do czasu wydania pierwszego tekstu jednolitego w roku 2006, a tylko w 2008 roku 9 razy); ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych od jej uchwalenia w roku 1998 była nowelizowana 60 razy, w tym od początku 2008 roku już osmiokrotnie; ustawę o zakładach opieki zdrowotnej z 1991 roku dotknęło blisko 60 nowelizacji; uchwalona w roku 2004 roku ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych była zmieniana trzydziestokrotnie przed ogłoszeniem jej tekstu jednolitego w końcu 2008 roku, a od tego czasu dokonano w niej kilkunastu kolejnych modyfikacji; ustawę o systemie oświaty od czasu jej uchwalenia w roku 1991 nowelizowano ponad 70 razy (zaledwie 7 razy przed wydaniem pierwszego tekstu jednolitego w roku 1996, 35 razy do czasu ukazania się następnego tekstu jednolitego i ponad 30 razy od tamtej pory).

¹ Ustawy ostatecznie ogłoszone w Dzienniku Ustaw (oprac. P. F. Zwierzykowski).

² Uwzględniono jedynie akty nowelizujące *sensu stricto*, tj. takie, których głównym celem (wskazywanym w tytule) jest nowelizowanie.

³ W tym ustawy ratyfikacyjne, nieliczne uchylające itd.

⁴ Do pełnej liczby ustaw ogłoszonych w Dz.U. w latach 1989-2008 brakuje kilkudziesięciu aktów IX kadencji ogłoszonych w 1989 roku.

⁵ Uwzględniono jedynie akty nowelizujące *sensu stricto*, tj. takie, których głównym celem (wskazywanym w tytule) jest nowelizowanie. A przecież zmian w aktach normatywnych dokonuje się bardzo często przy okazji samodzielnego merytorycznego regulowania poszczególnych materii.

Najczęściej nowelizowana była ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych: 9 razy do opublikowania tekstu jednolitego z roku 1993, ponad 40 razy do momentu dokonania kolejnego urzędowego ujednolicenia w roku 2000 i 120 razy od tego czasu (co znamienne, od 9 lat nie ukazał się żaden tekst jednolity tej ustawy, a przecież w samym tylko 2008 roku wprowadzono do rzeczonoego aktu 15 istotnych zmian)⁶.

O tym, jak bardzo proces legislacyjny jest wadliwy, świadczy dość częsta praktyka nowelizowania przepisów, które jeszcze nie weszły w życie. Tak było, dla przykładu, z przygotowywanym latami Kodeksem karnym z 1997 roku, gdzie trzeba było zmienić zawierające liczne błędy przepisy wprowadzające. Od tego czasu kodeks był nowelizowany już ponad 30 razy (nie licząc 2 sprostowań). Trzeba sobie przy tym uzmysłwić, że parlament właściwie bez przerwy pracuje nad kilkoma, jeśli nie kilkunastoma projektami kolejnych „reform” materialnego prawa karnego.

Jaskrawym przykładem jest także ustawa z dnia 10 stycznia 2003 roku o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych (Dz.U. Nr 17, poz. 154), która miała wejść w życie 1 stycznia 2004 roku, ale już w grudniu 2003 roku uchwalony został rządowy projekt ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych, prowadzący do uchylecia poprzedniej ustawy.

Niezwykle częste zmiany aktów nowelizacyjnych praktycznie uniemożliwiają jakąkolwiek stabilizację praktyki i orzecznictwa. Zdarzają się nawet wątpliwości co do treści obowiązującego stanu prawnego. Niekiedy władza ustawodawcza nie panuje nad działalnością prawodawczą do tego stopnia, że w okresie *vacatio legis* zmuszona jest nie tylko wprowadzać zmiany do gotowych już ustaw nowelizujących, lecz wręcz uchylać tego rodzaju akty. Tytułem pierwszego z brzegu przykładu można przywołać z jednej strony ustawę „zmieniającą ustawę o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw, ustawę o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw oraz ustawę o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw” (Dz.U. z 2003 roku Nr 152, poz. 1267), z drugiej uchwaloną w grudniu 2003 roku ustawę uchylającą dwie ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz.U. Nr 228, poz. 2258).

2. Przyczyny nadregulacji

Przyczyn tego szczególnego w ostatnich latach wzrostu dopatrywać się można w rozmaitych okolicznościach. Po pierwsze, gwałtowny wzrost uchwalanych aktów prawnych związany był z natężeniem prowadzonych na przełomie lat 80. i 90. reform.

⁶ Tekst jednolity ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych został ogłoszony w Dz.U. z 2010 roku Nr 51, poz. 307. Po tej dacie pojawiły się kolejne ogłoszone już nowelizacje, inne oczekują na wejście w życie – przyp. red.

Po drugie, można go wiązać z uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 roku, po którym nastąpił dodatkowy wzrost liczby nowo uchwalonych ustaw. Po trzecie, wzrost liczby nowo uchwalonych aktów normatywnych był w ostatnich latach związany z koniecznością dostosowania prawa polskiego do prawa europejskiego. Jeśli chodzi o ten ostatni czynnik – przystosowanie prawa polskiego do prawa europejskiego – to ustawy tego rodzaju stanowiły w latach 2003 i 2004 (do 1 lipca), a więc w okresie szczególnego wysiłku przystosowawczego, jedynie 26% wszystkich wniesionych projektów. Nawet jeśli się weźmie pod uwagę, że w całym roku 2005 było ich 75 (w 2003 – 49 ustaw europejskich), to wydaje się, że czynnik ten jest przeceniany. Nie zawsze miały one wyłącznie tego rodzaju (tj. przystosowawczy) charakter, gdyż zawierały również przepisy niezwiązane bezpośrednio z dostosowaniem prawa polskiego do prawa UE.

Wzrost liczby uchwalonych ustaw występuje w szczególności w latach wyborczych. Można to zauważyć na przykładzie lat 1997 i 2001 – ilustruje to przedstawiona wcześniej tabela 4. Podobną prawidłowość daje się zauważyć w roku 2004 (być może w związku z zapowiadanyymi przez koalicję rządową wcześniejszymi wyborami), kiedy to – tylko do lipca 2004 roku – Sejm uchwalił 152 ustawy, w samym czerwcu i lipcu 2005 roku, a więc znowu przed wyborami – 102 ustawy. Jednocześnie można zauważyć, że po okresach wzrostu aktywności legislacyjnej dochodzi wprawdzie do spadku liczby nowo uchwalonych regulacji, ale nigdy do poprzedniego poziomu, co oznacza, że następuje umocnienie tendencji do przesadnej regulacji. Wskazuje to, że polityzacja procesu legislacji przyczynia się dodatkowo do nadmiernej ilości produkowanego prawa. Utrzymywanie się tej tendencji i brak spadku (po okresach wzrostu) mogą być także związane z potrzebą późniejszej nowelizacji uchwalonych w poprzednich okresach zbyt licznych (także zbyt pośpiesznych) i przez to często wadliwych regulacji.

Przede wszystkim jednak jurydyzacja jest związana ze współczesnym nasileniem się interwencjonizmu państwowego, jaskrawo widocznym w systemach totalitarnych, ale również w ustrojach liberalnych. Jak pisze Lech Morawski, tendencje jurydyzacyjne, które nasiliły się wraz z programami społecznymi interwencjonizmu państwowego, powodują, że polityka prawa i polityka społeczna stają się w coraz większym stopniu synonimami tego interwencjonizmu. Teoretycznym uzasadnieniem jurydyzacji życia jest pozytywistyczny sposób rozumienia prawa, który całe prawo sprowadza do prawa państwowego. Jeśli poza nim nie ma innego prawa, zrozumiałe jest, że musi ono obejmować wszystkie sfery życia, które w innym ujęciu mogłyby być pozostawione moralności lub temu, co Lon Fuller nazywa *interactional law*.

Istnieje wiele zalet regulacji życia poprzez pozytywne prawo stanowione. Jest nim jego elastyczność, która sprawia, że może podążać za potrzebami społecznymi, bez czego, jak się wydaje, nie mógłby nastąpić tak bujny rozwój gospodarki kapitalistycznej. Zaletą jest także większa jego określoność, która jest gwarancją niezbędnej dla postępu sfery wolności, oraz możliwość ustanowienia państwa rządzonego prawem.

Z drugiej jednak strony wadą jego nadmiaru jest to, że prawo pozytywne, mając w założeniu prowadzić do określenia pewnej niezbędnej sfery wolności, prowadzi w swoim rozwoju do jej zagrożenia. Do podważenia zasady państwa prawnego mówiącej, że obywatel może robić wszystko, co nie jest zakazane, a organy państwa mogą działać tylko na podstawie przepisów prawnych. W sytuacji, w której na wszystko istnieje przeważnie formalnie tylko znana regulacja, organy państwa zbyt często mogą znaleźć podstawy do działań, a obywatel nigdy nie może być do końca pewny, kiedy wkracza na obszar prawa państwowego i kiedy może ono być przeciwko niemu użyte. Jak słusznie pisze sir Christopher Staughton, każde działanie ustawodawcze jest ograniczeniem wolności i powinno być wprowadzane wówczas, gdy jest rzeczywiście uzasadnione.

Nadmiar regulacji prowadzi także do zakłócenia potrzebnej symbiozy, jaka powinna występować pomiędzy prawem państwowym a regulującym rozmaite sfery życia codziennego wspomnianym pierwotnym *interactional law*, obyczajami czy zwykłą moralnością. Mimo że pozytywiści prawniczy najczęściej istnieniu tego prawa zaprzeczają, określają je inaczej, odmawiając mu znaczenia prawa, lub też dostrzegają je dopiero wtedy, gdy prawo oficjalnie daje mu swój stempel, to jednak samo prawo pozytywne musi je uwzględniać, wprowadzając je w postaci klauzul „należytej ostrożności”, „przyjętych w obrocie reguł”, „zasad bezpieczeństwa” i „standardów dobrego gospodarza”.

I jeszcze jedna refleksja. U podstaw nadmiaru różnego rodzaju przepisów leży, jak sądzę, przekonanie, że ich wydawanie służy zamianie i poprawianiu rzeczywistości. Otóż bardzo często działania te sprowadzają się do samego wydawania przepisów i są substytutem rządzenia.

3. Możliwości naprawy

Opisane tutaj szczególnie, bo związane z kilkunastoletnim okresem transformacji, powody nadmiernej legislacji nie zmieniają faktu, że podstawowe znaczenie mają wcześniej wspomniane przyczyny o charakterze strukturalnym, tj. nadmierny interwencjonizm państwa i pozytywistyczny sposób rozumienia prawa, w rezultacie – określony sposób rozumienia instytucji parlamentu jako swego rodzaju fabryki przepisów prawa. Są to jednak wszystko przyczyny, które leżą poza zakresem krótkookresowej działalności reformatorskiej. Można jedynie powiedzieć, że zasadnicze zmiany strukturalne, jak np. ograniczenie funkcji państwa, prowadzić będą pośrednio do zmniejszenia liczby regulacji i w rezultacie umożliwią poprawę ich jakości. Podobnie jest ze zmianą sposobu rozumienia funkcji parlamentu, którego zadanie powinno być przede wszystkim kontrolne w stosunku do władzy wykonawczej, a dopiero potem prawotwórcze.

Działając jednak w ramach aktualnego sposobu widzenia roli państwa i prawa – na którego stopniową zmianę można jedynie starać się wpływać – należy określić możliwości instytucjonalnego przeciwdziałania opisanym patologiom.

Po pierwsze, należy przeciwstawiać się nadmiernej jurydyzacji przez szeroko zakrojony zabieg deregulacji. Według znanego raportu Mandelkerna zabieg taki w stosunku do przeregulowanego ustawodawstwa Unii Europejskiej powinien doprowadzić do jego zredukowania o ok. 40%. Tego rodzaju orientacyjny cel powinien zostać postawiony także ustawodawstwu polskiemu, gdzie deregulacja również może polegać na ograniczeniu objętości zbyt obszernych aktów prawnych. Należy przypuszczać, że skutecznie przeprowadzony zabieg deregulacji prawa europejskiego będzie miał pozytywny wpływ na deregulację prawa polskiego, na razie chyba jest jednak odwrotnie.

Po drugie, wskazane jest wprowadzenie rzeczywistej uprzedniej kontroli projektów ustawodawczych w formie właściwej oceny skutków regulacji (OSR), na wzór istniejącej w Stanach Zjednoczonych czy też UE, oraz kontroli następczej w postaci monitorowania funkcjonowania obowiązującego ustawodawstwa. W przypadku nowego projektu ustawy powinny być one łączone – monitorowanie skutków istniejących rozwiązań prawnych byłoby krokiem wstępnym do OSR projektu przyszłego prawa.

Po trzecie, wskazane jest wprowadzenie regulacji typu *sunset*, która polega na przyjęciu zasady automatycznej utraty mocy obowiązujących aktów normatywnych, jeśli w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania. Powinna ona mieć zastosowanie szczególnie w przypadku zaniechania wydania odpowiednich przepisów wykonawczych.

Wszystkie te trzy zabiegi mogłyby w rozsądnym czasie doprowadzić do zasadniczej redukcji przeregulowanego systemu prawa oraz przeciwdziałać samoczynnemu odradzaniu się tego zjawiska.

Poza samym celem deregulacyjnym konieczne jest wprowadzenie kilku mechanizmów naprawczych, mających na celu podniesienie jakości stanowionego prawa zarówno pod względem merytorycznym, jak i techniczno-legislacyjnym. Nie trzeba oczywiście powtarzać, że tego rodzaju znaczenie mają w pierwszym rzędzie OSR i monitorowanie funkcjonowania ustawy, których znaczenie wykracza poza pierwszy z określonych (tj. deregulacyjnych) celów.

Wysoka merytoryczna i techniczno-legislacyjna jakość prawa zależy przede wszystkim od poziomu tworzących go ludzi, w tym fachowej służby legislatorskiej. Najlepiej skonstruowany i przestrzegany tryb tworzenia prawa bez tego rodzaju ludzi sam w sobie nie wystarczy. Jednak nawet najbardziej światli prawodawcy i najwybitniejsi legislatorzy nie są w stanie zagwarantować właściwej jakości prawa przy braku lub nieprzebraniu odpowiednich procedur, kiedy to – jak stwierdza cytowana już Sławomira Wronkowska – cechą procesu ustawodawczego jest zbytnia „łatwość tworzenia i zmieniania prawa, zachwianie ról w procesie ustawodawczym, dezintegracja i nieekonomiczność wysiłków”.

Niżej wymienione procedury powinny określać poszczególne etapy procesu legislacyjnego:

- przygotowanie projektu ustawy przez władzę wykonawczą lub członków parlamentu,
- tryb prac nad projektem ustawy w parlamencie,
- obowiązki władzy wykonawczej w zakresie wydania przepisów w ramach delegacji ustawowej,
- sposoby instytucjonalnej kontroli nad każdym z tych etapów,
- możliwa odpowiedzialność dyscyplinarna, polityczna i prawna za niedopełnienie obowiązków lub przekroczenie uprawnień na każdym z tych etapów,
- odpowiedzialność za wydanie aktu normatywnego niezgodnego z konstytucją, umową międzynarodową lub inną ustawą.

4. Deregulacja i Rada Stanu

Rozpoczynając od niezmiernie trudnego, lecz niezbędnego i wykonalnego zabiegu deregulacji, konieczne jest w pierwszym rzędzie określenie podmiotu, któremu można by powierzyć takie zadanie. Tego rodzaju instytucji należałoby także zalecić dokonywanie oceny skutków regulacji (OSR) na jednym z węzłowych etapów procesu ustawodawczego oraz kontrolę następczą w postaci monitorowania konsekwencji uchwalonych ustaw. Zgodnie z tradycją i praktyką wielu krajów powinna się ona zajmować także kontrolą poprawności techniczno-legislacyjnej wnoszonych projektów ustaw. Do takiej instytucji powinno należeć wydawanie opinii w kwestii wspomnianych już regulacji typu *sunset*.

Zadania te powinny zostać powierzone organowi powołanemu u boku parlamentu, którego opinia byłaby niezbędna do nadania projektom ustawodawczym – zarówno rządowym, jak i poselskim – dalszego biegu. Tego rodzaju instytucje w postaci np. Rady Stanu lub Rady Prawniczej znane są w polskiej i obcej tradycji konstytucyjnej; Rada Stanu Księstwa Warszawskiego, Rada Stanu w Królestwie Polskim, Rada Prawnicza w II Rzeczypospolitej, Rada Stanu we Francji, Włoszech, Belgii, Holandii, Hiszpanii i Luksemburgu są przykładami tego rodzaju instytucji, o różnych zresztą zakresach kompetencji. Występujące w systemie polskim nadmierne przesunięcie ciężaru dbałości o rzetelność prawa na dokonywaną *ex post* kontrolę Trybunału Konstytucyjnego powinno zostać w ten sposób zrównoważone przez organ, który będzie jej dokonywał prewencyjnie, na początku procesu legislacyjnego.

Jest wiele argumentów, które można wysuwać przeciwko koncepcji powołania Rady Stanu, m.in. ten, że jej włączenie do procesu ustawodawczego wydłuży ten proces. Jest to jednak wydłużenie pozorne, gdyż w ostatecznym rachunku pozwoli to na szybsze rozpatrzenie przez obydwie izby. Podobnie koszt utworzenia i utrzymania Rady Stanu okaże się mniej obciążający niż konsekwencje, do jakich prowadzi tworzenie złego prawa.

Pozorną oszczędnością byłoby powierzenie tego rodzaju dodatkowych obowiązków Radzie Legislacyjnej lub Rządowemu Centrum Legislacyjnemu. Są to jednak organy rządowe, które skupiają się na działalności legislacyjnej władzy wykonawczej i powinny być zrównoważone przez analogiczne organy działające przy parlamencie.

Jak słusznie pisze Władysław T. Kulesza, „myśl o powołaniu odrębnego organu do spraw legislacji dla władzy ustawodawczej, w sytuacji gdy władza wykonawcza już takimi organami dysponuje, lepiej przystaje do idei podziału i równowagi między władzami niż propozycja skoncentrowania całości prac legislacyjnych w organach podporządkowanych jedynie władzy wykonawczej”.

To także służyłoby zmianie charakteru pracy parlamentu. W większym stopniu powinien on koncentrować się na podejmowaniu decyzji politycznych o uczynieniu odpowiednio przygotowanego projektu obowiązującym prawem niż na żmudnym tworzeniu tego prawa na forum komisji, a nawet obrad plenarnych, co ze swej istoty nie może prowadzić do właściwych rezultatów. W ten sposób nie da się po prostu stworzyć dobrego i spójnego prawa.

Najważniejsze przy powołaniu takiego organu jest określenie zakresu aktów prawnych, które powinny być obligatoryjnie (lub w niektórych przypadkach fakultatywnie) przedstawiane Radzie Stanu do opinii. Powinny one dotyczyć zarówno projektów ustaw przygotowywanych przez rząd oraz posłów. Z uwagi jednak na czasochłonność, pracochłonność i koszty OSR wskazane jest jej zawężenie do najważniejszych projektów ustaw. Zakres takiej kontroli projektu aktu normatywnego powinien być szeroki, gdyż poza OSR mógłby obejmować kontrolę hierarchicznej zgodności norm, kontrolę procedury stanowienia prawa, sposobu redagowania tekstu oraz jego miejsca w systemie prawa etc.

Jeśli chodzi natomiast o konsekwencje negatywnej opinii Rady Stanu, to może być nią albo przyjęcie stanowiska Rady i zmiana projektu lub rezygnacja z niego, albo też jej pominięcie. Opinia ta powinna być dostępna członkom parlamentu w trakcie procesu legislacyjnego i brana pod uwagę w przypadku kontroli konstytucyjności ustawy przez Trybunał Konstytucyjny, a także przez prezydenta przy podpisaniu ustawy – Rada Stanu mogłaby mieć prawo zwrócenia się do niego o jej niepodpisywanie. Natomiast nieprzedstawienie wbrew obowiązkowi aktu normatywnego do zaopiniowania przez Radę Stanu powinno skutkować zaskarżeniem do Trybunału Konstytucyjnego.

Niewątpliwie najważniejszym zadaniem tego rodzaju organu byłaby właściwie prowadzona na potrzeby parlamentu ocena skutków regulacji oraz postlegislacyjna ocena funkcjonowania aktu prawnego, a także sprawdzenie jego poprawności technicznolegislacyjnej.

5. Ocena skutków regulacji (OSR)

Pierwszym państwem, w którym wprowadzono OSR, rozumianą jako obowiązek analizy kosztów i korzyści dla projektów regulacji, były Stany Zjednoczone w latach 70. Najważniejsze założenia dzisiejszego systemu stworzył w latach 80. prezydent Ronald Reagan, który zaczął wymagać wykazania w procesie tworzenia prawa, że korzyści wynikające z regulacji przewyższają jej koszty. Natomiast kryteria, jakie mają spełniać wszystkie regulacje, procedury przygotowania oraz kontroli OSR, zostały w roku 1993 określone przez prezydenta W. Clintona.

W Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher wprowadziła obowiązek oceny kosztów dostosowawczych, jakie podmioty gospodarcze mogą ponieść wskutek działań regulacyjnych państwa. Kompleksowa ocena skutków regulacji została wprowadzona w roku 1996, a rekomendacje metodologiczne, jakim powinna ona odpowiadać, opracowano w latach 1998-2000.

W Unii Europejskiej wymogi jakościowe dotyczące regulacji wspólnotowych zawarte są w Traktacie o Wspólnocie Europejskiej, który określa najważniejsze kryteria subsydiarności i proporcjonalności oraz kryteria jakościowe, takie jak prostota, zrozumiałość i spójność. W roku 2002 Komisja Europejska opracowała główne zasady i wytyczne metodologiczne OSR, a system ten uruchomiono w 2003 roku.

W Polsce ocena skutków regulacji została wprowadzona Uchwałą Rady Ministrów nr 49 z 19 marca 2002 roku. Założenia polskiego systemu OSR zostały przyjęte przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w lipcu 2001 roku wraz z zapowiedzią zmiany regulaminu Rady Ministrów, stworzenia zasad oceny przewidywanych skutków regulacji (art. 9 ust. 1 regulaminu RM) oraz opracowania podręcznika *Zasady opracowywania oceny skutków regulacji. Podręcznik dla organów przygotowujących projekty regulacji prawnych*. Zgodnie z tym regulaminem ocena skutków regulacji obejmuje ocenę ustaw, dokonywaną przed sporządzeniem projektu przez wnioskodawcę i jego przyjęciem przez Radę Ministrów. Powinna ona zawierać także ocenę rozporządzeń, dokonywaną przed ich wydaniem przez upoważniony do tego organ. Natomiast nie przewiduje się analiz postlegislacyjnych, które służyłyby weryfikacji OSR i ustaleniu rzeczywistych skutków regulacji już po ich wejściu w życie. Powinny one zresztą być podstawą do późniejszych zmian nowelizacyjnych. Nieliczna jest również liczba kategorii ocen, które musi uwzględniać OSR.

Zasadnicze wątpliwości, poza brakiem określenia zasad dokonywania OSR, budzi jednak rzeczywiste jej funkcjonowanie, a wiązano z tym bardzo duże nadzieje. Powoływane przez J. Winczorka badania wszystkich (117) projektów rządowych wniesionych do Sejmu między 1 stycznia a 30 czerwca 2004 roku pokazały, że instytucja ta właściwie w ogóle nie funkcjonuje.

Oceny skutków regulacji przygotowywane są w sposób skrótowy. Ich objętość rzadko przekracza 2 lub 3 strony, a bardzo często spotykanym zabiegiem jest powtarzanie informacji zawartych w uzasadnieniu projektu. Zdarza się, że tekst OSR sprawia wrażenie, jakby został sporządzony raczej z myślą o uniknięciu dokonywania pogłębionej analizy. Przykładem może być uzasadnienie projektu ustawy o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą, zgodnie z którym ustawa nie wywoła żadnych skutków, jeśli nie zostaną wykorzystane narzędzia administrowania obrotem towarowym przez nią wprowadzane. Ponieważ – brzmi argumentacja – nie ma pewności, czy zostaną one wykorzystane, to analiza ich skutków nie jest potrzebna.

Ogólna ocena OSR, która wynika z przeprowadzonych badań, pokazuje, że przy obecnym sposobie ich prowadzenia nie ma nadziei na poprawę jakości tworzonego prawa, zwłaszcza optymalizacji kosztów i unikania regulacji, które nie są w stanie osiągać założonych celów. Tego rodzaju ocenę potwierdzają rezultaty wcześniejszych badań R. Zubka dotyczących lat 2002-2003, przeprowadzonych na podstawie 104 ocen OSR zawartych w uzasadnieniach do 125 rządowych projektów ustaw. Nie powinno to dziwić, jeśli zważyć, że – jak podaje autor – sześciuosobowy zespół ds. oceny skutków regulacji Rządowego Centrum Legislacji miał do zaopiniowania w 2003 roku 1839 projektów.

Brak niezbędnej metodologii (zwłaszcza brak wykorzystania analiz kosztów/korzyści), dowolność w interpretacji regulacji, wyraźny pośpiech i niechlujstwo w ich przygotowaniu, ograniczony zakres informacji o konsultacjach społecznych czy wreszcie dopuszczanie do wnoszenia projektów ustaw bez OSR powodują, że te nadzieje nie mogą być zrealizowane. W obecnej postaci OSR nie spełnia swoich zadań i musi ulec zasadniczej reformie.

Tego rodzaju reforma OSR powinna polegać na:

- szczegółowym określeniu zasad i metodologii prowadzenia OSR,
- przygotowaniu i wyszkoleniu odpowiednich kadr (z zakresu ekonomii, statystyki i prawa), które byłyby w stanie należycie je prowadzić,
- określeniu, na jakim etapie procesu ustawodawczego i w jakim zakresie powinna być prowadzona wstępna OSR, pogłębiona OSR i dalsze oceny,
- ustaleniu sposobu bieżącego monitorowania jakości OSR, które mogłoby być prowadzone przez wyspecjalizowaną instytucję centralną lub niezależne ośrodki badawcze,
- ustaleniu sposobu badań postlegislacyjnych, które służyłyby określeniu rzeczywistych skutków regulacji już po ich wejściu w życie i weryfikacji skutków oszacowanych w OSR.

Notabene, OSR powinna dotyczyć wyłącznie sposobów realizacji pewnych celów politycznych, nie zaś wyboru tych celów.

Sposoby prowadzenia OSR w różnych krajach są różne, zwłaszcza pod względem skali i zakresu wykorzystania analizy matematycznej i kryteriów oceny. We wszystkich jednak przypadkach metodologia OSR musi opierać się na dokonywaniu kolejnych „kroków” decyzyjnych, z których każdy będzie otwierał nowe możliwości decydowania. Spośród wielu możliwości, za pomocą kilkustopniowej analizy, wybierana jest w końcu jedna, którą rekomenduje się do wdrożenia. Widać więc wyraźnie, że tak zaawansowane w sensie intelektualnym oraz doniosłe społecznie działania nie powinny być rozproszone i pozbawione koordynacji. Można więc stwierdzić, że sama metodologia OSR potwierdza konieczność powołania do życia organu takiego, jak postulowana przeze mnie Rada Stanu.

Tego rodzaju kolejne kroki powinny wyglądać mniej więcej następująco i mogą przybrać postać odpowiedzi na kolejne pytania:

- czy w świetle posiadanej wiedzy likwidacja niepożądanego stanu jest w ogóle możliwa,
- jak należy określić cel, który ma zostać osiągnięty (powinien być poddany analizie pod względem logicznym oraz hierarchii jego elementów składowych),
- czy dla osiągnięcia zakładanego celu potrzebne jest działanie, czy też może powstrzymanie się od działania lepiej służyć będzie jego realizacji,
- czy i jaka interwencja ze strony państwa jest potrzebna, a jeśli tak, to w jakiej skali, czy też same mechanizmy samoorganizacji społecznej nie doprowadzą do zamierzonych skutków,
- czy ewentualny koszt samego podejmowania działania zmierzającego do regulacji (w tym koszt prowadzenia badań nad OSR!) nie będzie przekraczał ewentualnych korzyści wynikających z wdrożenia regulacji.

Jeśli odpowiedź na którekolwiek z tych pytań będzie negatywna, należy rekomendować niepodejmowanie dalszych działań i ograniczyć się do działań ekonomicznych lub popularyzujących określone sposoby postępowania. Jeżeli odpowiedź na wszystkie te pytania będzie pozytywna, należy rozważyć działania o charakterze legislacyjnym i przystąpić do właściwej OSR. Jak widać, rozsądnym i daleko idącym założeniem wydaje się domniemanie na rzecz innych, niż prawne, metod działania.

6. Wprowadzenie regulacji typu *sunset*

Jednym z instrumentów deregulacyjnych powinno być wprowadzenie mechanizmów uchylających moc obowiązywania regulacji, które zachowują ją tylko dlatego, że nie zostały uchylone, jednak nie są stosowane lub ich obowiązywanie wywołuje negatywne skutki. Znaczna bowiem część istniejących regulacji nie odgrywa istotnej, pozytywnej roli w życiu społecznym i gospodarczym, „zamulając” jedynie system prawny. Tego rodzaju opinie podziela także większość respondentów⁷ – 76% uważa, że połowa lub więcej uchwalonych ustaw gospodarczych nie znajduje istotnego zastosowania w praktyce, 38%, że jedynie niektóre przepisy uchwalone w Sejmie mają istotne znaczenie, 31%, że bez sensu jest około połowy ustaw gospodarczych.

Z tych względów wskazane jest wprowadzenie zasady automatycznej utraty mocy obowiązujących aktów prawnych, jeśli w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania. Tego rodzaju samoczynne oczyszczanie się systemu powinno doprowadzić do sytuacji – ze względu na naturalną dla organów administracji bezwładność – w której utrzymywane będą wyłącznie regulacje, co do których istnieje pewność, że mają istotne znaczenie społeczne, co:

- przyczyniłoby się do sukcesywnego usuwania z polskiego systemu prawnego tych nowo tworzonych regulacji, które po upływie przewidzianego okresu obowiązywania nie zostałyby uznane za niezbędne,
- pozwoliłoby adresatom prawa na uniknięcie negatywnych skutków konieczności dostosowywania się do regulacji nieprzynoszących spodziewanych zysków, a co za tym idzie, np. zredukowanie kosztów działalności gospodarczej,
- przyczyniłoby się do spadku aktywności legislacyjnej, zwłaszcza w tych przypadkach, w których podejmuje się próby dokonywania regulacji symbolicznych,
- w szczególności mogłoby mieć znaczenie w przypadku aktów prawnych, w stosunku do których nie wydano w przewidzianym czasie aktów wykonawczych, co powinno świadczyć o tym, że być może nie były one niezbędne z punktu widzenia władzy wykonawczej.

Celem osiągnięcia tego dopingującego efektu wskazane byłoby zawarcie w przepisach końcowych ustawy określenia terminu ich wydania.

Mankamentem tego rodzaju rozwiązań typu *sunset* może być potrzeba każdorazowej weryfikacji skutków uchwalenia aktu normatywnego i oceny, czy wyrażenie woli dalszego ich utrzymania jest celowe. Tego rodzaju studia byłyby oczywiście pracochłonne i kosztowne. Należy jednak pamiętać, że w ten sposób zostałoby wymuszone tak bardzo potrzebne postlegislacyjne badanie skuteczności aktów prawnych.

⁷ Sondaż Pracowni Badań Społecznych w Sopocie z 19-20 czerwca 2004 roku.

Ważną zaletą regulacji typu *sunset* powinno być uaktywnienie władzy wykonawczej we wprowadzaniu w życie przepisów wykonawczych, które zwyczajnie nie są wydawane. Mimo ich merytorycznej wartości, po odegraniu swojej roli politycznej przy ich wprowadzaniu, ustawy takie zaczynają pełnić funkcję czysto symboliczną. Dla przykładu, w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy wprowadzono do polskiego prawa karnego m.in. trzy, wydawałoby się ważne, zmiany – ustawę o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych oraz dwie nowelizacje do obowiązującego Kodeksu karnego. Pierwsza polegała na rozbiciu solidarności biorącego i dającego łapówkę przez zwolnienia od odpowiedzialności tego ostatniego, w przypadku złożenia przez niego odpowiednich zeznań. Druga – na ułatwieniu dokonywania przepadku korzyści i przedmiotów pochodzących z przestępstwa przez przerzucenie ciężaru dowodu ich legalnego pochodzenia na sprawcę przestępstwa. Mimo że wprowadzenie każdej z tych zmian wymagało wiele zachodu, żadna z nich dotychczas nie funkcjonuje.

Nie można oczywiście zapominać, że istnieją rozwiązania, których niestosowanie wynika z braku specjalnych okoliczności, na wypadek których zostały wprowadzone, albo z braku możliwości przeprowadzenia analizy funkcjonowania i celowości utrzymania określonej regulacji. Wszystko to nie przekreśla jednak wartości takiego rozwiązania jako instrumentu służącego „czyszczeniu” systemu prawnego oraz jego uaktywnieniu.

Przy wprowadzeniu tego rodzaju rozwiązań należy mieć na uwadze, że ze względu na konstytucyjny system źródeł prawa w Polsce i ogólne zasady ustrojowe nie wydaje się możliwe, by o utrzymywaniu w mocy aktów normatywnych mogły decydować inne podmioty niż te, które dany akt wydały, oraz że wskazane byłoby wprowadzanie klauzuli derogacyjnej, uzależniającej automatyczne uchylenie ustawy nie tylko od upływu określonego terminu, ale także od innego warunku, np. niewypełnienia przez określony podmiot spoczywających na nim obowiązków w postaci wydania aktów wykonawczych.

Wszystko to, a więc prowadzona przez Radę Stanu lub inny organ deregulacja istniejącego stanu prawnego oraz ustawodawstwo typu *sunset*, wymaga wprowadzenia okresowych (corocznych lub w połowie i na zakończenie czteroletniej kadencji) przeglądów deregulacji, których celem byłaby weryfikacja osiągniętych w tym zakresie rezultatów. Towarzyszyć jej więc powinna nie tyle ocena skutków regulacji (OSR), ile jej odwrotność w postaci oceny skutków deregulacji (OSD), bilans poczynionych w ten sposób oszczędności i ułatwień, ale także niedomagań oraz wniosków na przyszłość. OSD powinna stanowić załącznik do programu prac legislacyjnych rządu i być również podstawą jego rozliczania.

7. Konkluzja

Nadmiar regulacji prawnych, pośpiech w tworzeniu prawa oraz dążenie do objęcia normami prawnymi każdego aspektu życia prowadzą do zagrożenia wolności i ograniczenia możliwości rozwoju społecznego.

Przyczynami tego stanu rzeczy w ostatnich latach są: prowadzone po roku 1989 reformy systemu społeczno-gospodarczego, dostosowanie prawa do wymogów nowej Konstytucji oraz prawa europejskiego. Polityzacja procesu legislacji, wzrastająca w geometrycznym tempie liczba uchwalanych ustaw oraz „bałagan nowelizacyjny”, a także źle rozumiana funkcja parlamentu przyczyniają się dodatkowo do nadmiernej ilości produkowanego prawa – złego prawa. Zapotrzebowanie na tego rodzaju tworzenie prawa wynika z błędnie pojmowanej instrumentalnej funkcji prawa.

Konkretne i realistyczne propozycje naprawy *status quo* obejmują: deregulację, wprowadzenie rzeczywistej kontroli projektów, kontrolę następczą w postaci monitorowania funkcjonowania obowiązującego ustawodawstwa, wprowadzenie regulacji typu *sunset*, która polega na przyjęciu zasady automatycznej utraty mocy obowiązujących aktów normatywnych, o ile w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania, poddanie prac związanych z polityką tworzenia prawa Radzie Stanu o funkcjach kontroli prewencyjnej, techniczno-legislacyjnej oraz monitorującej skutki legislacji i regulacji typu *sunset*.

Teoretycznie rzecz biorąc, tego rodzaju propozycja naprawy wydaje się prosta i sama przez się zrozumiała. Wymaga ona jednak na tyle rewolucyjnej zmiany sposobu myślenia, że trudno się spodziewać, aby mogła zostać, przez któregokolwiek z naszych rządzących, zaakceptowana.

IRENA KAMIŃSKA

Czy Polska ma wizję wymiaru sprawiedliwości?

1. Najważniejsze pytania o polskie sądownictwo	137
2. Sądownictwo i jego przemiany po 1989 roku	137
3. Droga do urzędu sędziego w nowych regulacjach prawnych	139
4. Najważniejsze problemy sądownictwa	140
5. Polityka medialna w wymiarze sprawiedliwości	145
6. Jakość stanowienia prawa	146



Irena Kamińska (ur. w 1948 roku)

Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; nominację sędziowską otrzymała w 1982 roku. W 1998 roku została członkiem Krajowej Rady Sądownictwa jako sędzia sądu wojewódzkiego w Łodzi; wchodziła w skład Prezydium Rady, a przez ostatnie 2 lata była jej rzecznikiem prasowym. W ostatnim roku funkcjonowania w Krajowej Radzie Sądownictwa, w dniu 15 stycznia 2002 roku otrzymała nominację na sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Od 1 stycznia 2004 roku pełniła funkcję Przewodniczącej Wydziału Informacji Sądowej w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie, a od 2005 roku była jednocześnie wiceprezesem tego sądu. W związku ze zrzeczeniem się stanowiska Wiceprezesa WSA, w 2008 roku została przeniesiona decyzją Prezesa NSA do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Od 1996 roku jest członkiem Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, w 2007 roku weszła w skład zarządu, a od 25 października 2008 roku do 14 listopada 2009 roku była Prezesem tego Stowarzyszenia.

1. Najważniejsze pytania o polskie sądownictwo

Jaka jest obecnie kondycja polskiego sądownictwa? Czy proponowane reformy rozwiążą istniejące problemy i urealnią prawo obywatela do rozpoznania jego sprawy bez zbędnej zwłoki?

Czy urząd sędziego będzie postrzegany jako ukoronowanie prawniczej kariery, czy też jak dotychczas będzie to korona cierniowa?

Na te wszystkie pytania trzeba będzie wkrótce udzielić odpowiedzi, bo są one bezskutecznie zadawane od lat, a nieustająca reforma wymiaru sprawiedliwości nie daje zadawalających rezultatów.

Czy problemy te są ważne? Są jednymi z najważniejszych.

Bez sprawnie działających sądów nie ma dobrze funkcjonującego państwa prawa, kuleje obrót gospodarczy, obywatele nie szanują ani sędziów, ani prawa, ani też wreszcie dobra wspólnego, jakim jest państwo, w imieniu którego ferowane są wyroki.

2. Sądownictwo i jego przemiany po 1989 roku

Wydawało się, że po zmianie ustrojowej sytuację trzeciej władzy raz na zawsze przesądzą rozwiązania konstytucyjne.

Konstytucja z 1997 roku w art. 10 ustanawiała zasadę trójpodziału władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, a sądy i Trybunały stały się z mocy art. 173 Konstytucji władzą odrębną i niezależną od innych władz.

Do zapisów konstytucyjnych dostosowane zostały uregulowania zawarte w obowiązującym jeszcze wówczas Prawie o ustroju sądów powszechnych z 20 czerwca 1985 roku. Sędziowie zyskali wpływ na kierowanie sądem i wybór prezesa sądu, zmieniono sposób powoływania na urząd sędziowski, powstał konstytucyjny organ stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów w postaci Krajowej Rady Sądownictwa.

Wynagrodzenie sędziego miało odtąd stanowić, zgodnie z art. 71 Prawa o ustroju sądów powszechnych, wielokrotność przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej.

Na urząd sędziego przyszło wówczas lub wróciło bardzo wielu wybitnych prawników z innych zawodów prawniczych. Ale stan ten, niestety, trwał krótko. Kolejne zmiany Prawa o ustroju sądów powszechnych po kolei likwidowały wszystkie te zdobycze za wyjątkiem tych, które w sposób niewątpliwy wynikały z zapisów Konstytucji.

Kiedy w listopadzie 1999 roku Krajowa Rada Sądownictwa zorganizowała Konferencję Sędziów Polskich, chcąc zwrócić uwagę przedstawicieli dwu pozostałych władz na nurtujące sądownictwo problemy, stan polskiego sądownictwa nie był najlepszy. Był to kolejny rok „oszczędnego budżetu”. W sądach brakowało pieniędzy na wynagrodzenia dla biegłych i ławników, opłacenie prądu, zakup papieru i materiałów biurowych. Po zmianach ustrojowych ciągłemu rozszerzaniu podlegała kognicja sądów, przez co

kilkakrotnie zwiększyła się liczba rozstrzyganych przez nie spraw. Nie towarzyszyły temu nakłady finansowe i przyrost etatów. Statystycznie na jednego sędziego przypadało do załatwienia około 920 spraw, Ministerstwo Sprawiedliwości taktownie nie wspominało o pensum, bo liczba spraw nim objętych była od istniejącego wówczas obciążenia znacznie niższa. Czekano nas jeszcze ujawnienie faktu, że w jednym z najbardziej obciążonych sądów warszawskich przedawniła się możliwość ukarania sprawców, bo tam sędzia miał do rozstrzygnięcia około 1500 spraw. Nie poprawiło tej sytuacji przekazanie do właściwości sądów spraw dotyczących wykroczeń ani zapis ustawowy powodujący, iż przestępstwem stało się prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwym. Zaległości, jakie powstały w latach 90. i następnych zostały opanowane dopiero kilka lat temu.

Politycy byli oczywiście pełni dobrej woli. Obecny na wspomnianej wcześniej konferencji premier Jerzy Buzek mówił, że istniejący stan zapaści sądownictwa jest efektem wieloletnich zaniedbań, i obiecywał pomoc. Wtórował mu ówczesny Przewodniczący Klubu Parlamentarnego SLD Leszek Miller, twierdząc, że konieczne są zmiany w statusie społecznym i materialnym sędziów, a zawód ten powinien być ukoronowaniem zawodów prawniczych. Na obietnicach się oczywiście skończyło.

Nie próżnował też rząd. Przedstawiony został projekt zmian w Prawie o ustroju sądów powszechnych, zgodnie z którym miał jeszcze bardziej niż dotychczas umocnić się nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad sądami. Mianowanie sędziego zgodnie z projektem odbywałoby się na urząd, natomiast miejsce jego wykonywania miałyby wskazywać Minister Sprawiedliwości. Droga do urzędu sędziego miała wieść nie przez sędziowską aplikację, ale przez wykonywanie innych zawodów prawniczych, przy czym propozycji tej nie towarzyszyła żadna zmiana dotycząca wysokości sędziowskich wynagrodzeń. Wejście w życie tego rozwiązania odroczone w projekcie do 2011 roku, być może wiedząc, że musi mu towarzyszyć znaczna podwyżka sędziowskiego uposażenia.

Przetoczyły się później kolejne reformy. Utworzono wydziały grodzkie, stworzono sądy 24-godzinne, likwidowano i odtwarzano sądy w konkretnych miejscowościach. Przez wszystkie te lata wystarczyło otworzyć gazetę, włączyć telewizor lub radio, a pełno było doniesień o niesprawności wymiaru sprawiedliwości, jego ciągłym reformowaniu i braku pozytywnych wyników tych reform.

Oburzeni politycy obarczali winą sędziów, równie oburzeni sędziowie bronili się przed zarzutami, dziennikarze cytowali co ostrzejsze wypowiedzi i na ogół bez głębszej znajomości przyczyn istniejącego stanu rzeczy stawiali diagnozy i sporządzali recepty.

Kwitło też tzw. dziennikarstwo śledcze, dzięki któremu kilku sędziów zostało publicznie odsądzonych od czci i wiary.

W roku 2009 w zasadzie niewiele się zmieniło. Ciągłe trwa społeczna debata na temat naprawy polskiego sądownictwa. Minister Sprawiedliwości przedstawia kolejny projekt zmian do ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych. Urząd sędziego ciągle nie jest życiowym celem dla absolwentów wydziałów prawa, a statystyczny sędzia nie ma do rozstrzygnięcia 920 spraw jak w 1999 roku, ale około 1100 spraw.

Jednak obecna sytuacja pod wieloma względami różni się od tej poprzednio opisanej. Przede wszystkim od kilku lat znacznie wzrosły nakłady na wymiar sprawiedliwości. Siedziby wielu sądów mogą być przedmiotem nie jak kiedyś wstydu, lecz dumy. Na ogół nie brakuje środków na funkcjonowanie sądów, a warunki, w jakich pracują sędziowie, nie urągają podstawowym standardom. Ciągłe jeszcze w zbyt małym zakresie, ale jednak, w pracy pomagają nam asystenci i referendarze. Lepsze jest też wyposażenie w komputery i fachowe podręczniki. Dzięki działalności Szkoły Sędziów sędziowie są kształceni i mają możliwość doskonalenia swoich umiejętności. Po ostatniej zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zmieniły się też zasady obliczania sędziowskich wynagrodzeń. Odejście od tzw. kwoty bazowej, dowolnie kształtowanej przez władzę wykonawczą, jest bardzo ważnym krokiem zmierzającym do realizacji zasad konstytucyjnych mówiących o tym, że sądy są władzą odrębną i niezależną, a wynagrodzenie sędziego powinno odpowiadać godności urzędu i zakresowi obowiązków. Trzeba przy tym wyraźnie powiedzieć, że wprowadzone w tym zakresie zmiany nie stanowią realizacji konstytucyjnej zasady godnego wynagrodzenia sędziego, o której mowa w art. 178 ust. 2 Konstytucji. Sędzia sądu rejonowego przy mnożniku 2,05 w istocie otrzymuje niepełną dwukrotność średniorocznego przeciętnego wynagrodzenia, bo mnożnik ten dotyczy drugiego kwartału roku poprzedniego i jest najniższy w porównaniu do pozostałych kwartałów roku.

Rodzi to poważne obawy o nabór na urząd sędziego przy wiedzy, że pierwsi absolwenci aplikacji sędziowskiej opuszczą szkołę w 2014 roku, a obecnie brak jest powodów, aby do konkursów stawali najlepsi prawnicy wykonujący inne prawnicze profesje.

Zaproponowany przez Ministra Sprawiedliwości projekt zmian do ustawy będącej sądową konstytucją w wielu miejscach nawiązuje do uregulowań wprowadzonych i istniejących po zmianie ustrojowej, które zostały sędziom odebrane. Ma zmienić się sposób wybierania prezesów sądów, a nadzór administracyjny ministra nad sądami powszechnymi ma być sprawowany za pośrednictwem prezesów sądów apelacyjnych.

3. Droga do urzędu sędziego w nowych regulacjach prawnych

Uregulowane zostały kwestie dotyczące kształcenia kandydatów na sędziów i prokuratorów. Powstanie Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury rozwiązało kwestię sędziowskiej i prokuratorowskiej aplikacji, chociaż w sposób całkowicie odmienny od oczekiwania wszystkich środowisk prawniczych.

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” zgłosiło swój projekt, w którym proponowało dwie drogi dojścia do urzędu sędziego. Jedną z nich miało być wykonywanie przez wskazany okres innego zawodu prawniczego, drugą – i tylko na stanowisko sędziego sądu rejonowego – praca na stanowisku asystenta lub referendarza. Projekt znalazł aprobatę w środowisku prawniczym, poparły go również organizacje pozarządowe, nie stał się jednak przedmiotem prac legislacyjnych. Ostatecznie powstała Szkoła

i w tym roku odbywa się pierwszy nabór na aplikację ogólną, której zakończenie jest warunkiem ubiegania się o aplikację sędziowską i prokuratorską. Pierwsi absolwenci szkoły po zakończeniu aplikacji sędziowskiej opuszczają ją dopiero w 2014 roku.

4. Najważniejsze problemy sądownictwa

Dlaczego zatem, skoro pod tak wieloma względami odnotowujemy poprawę, z polskiego sądownictwa niezadowoleni są wszyscy: obywatele, politycy, dziennikarze i wreszcie sami sędziowie? Wszystko wskazuje zresztą na to, że najbardziej niezadowoleni są sami sędziowie. Co należy zrobić, aby stan ten wreszcie zmienić?

Receptę na pozór znają wszyscy. Trzeba ograniczyć liczbę spraw do rozpoznania, w których właściwe są sądy, i uprościć procedury. Przekazać część czynności niepolegających na wymierzaniu sprawiedliwości, a wykonywanych przez sędziów, asystentom i referendarzom, których powinno być znacznie więcej. Pozwoli to zmniejszyć liczbę sędziów, a urząd sędziego uczynić koroną zawodów prawniczych. Sędzia, któremu dwie pozostałe władze zapewnią wreszcie warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi obowiązków, będzie mógł bez zwłoki podejmować czynności w każdej z przekazanych mu spraw i wymierzać sprawiedliwość, czerpiąc ze swojej pracy satysfakcję intelektualną oraz finansową, i traktować swój urząd jako ukoronowanie prawniczej kariery. O urząd ten będą w związku z tym ubiegać się najlepsi absolwenci Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz doświadczeni przedstawiciele innych zawodów prawniczych. Sarkazm pobrzmiwiający w dwóch ostatnich zdaniach wynika wyłącznie z tego, że wizja ta jest tak optymistyczna, że wydaje się całkowicie nierealna.

Konieczne są też profesjonalne działania Ministerstwa Sprawiedliwości i Krajowej Rady Sądownictwa, mające na celu poprawienie społecznego odbioru i wizerunku wymiaru sprawiedliwości. Powinien on być kształtowany przez te dwie instytucje w sposób świadomy i pokazywać społeczeństwu zarówno trudności, z jakimi boryka się sądownictwo, jak i niewątpliwe osiągnięcia. Media podadzą społeczeństwu każdą informację, jeżeli będzie ona przygotowana w sposób profesjonalny i przyswajalna dla przeciętnego odbiorcy.

No i wreszcie warto wspomnieć o jakości stanowionego prawa, bo radosna twórczość naszego ustawodawcy jest przyczyną wielu kłopotów, z jakimi borykają się nie tylko sędziowie, ale też zwykli obywatele.

Nasz kraj przechodzi pewną chorobę, którą kraje o utrwalonych demokracjach mają już dawno za sobą. Po zmianie ustrojowej zapanowało uprawnione przekonanie, że prawa obywatela w demokratycznym państwie prawa będą najlepiej chronione, jeśli będzie o nich decydował niezawisły sąd. Spowodowało to ogromne rozszerzenie kognicji sądów, a w konsekwencji lawinowy wzrost wpływu spraw do sądów powszechnych. Przy pełnej akceptacji tego założenia trudno równocześnie zaakceptować fakt, że znakomicie

wykształcony prawnik, jakim jest sędzia, orzeka w sądzie rejonowym przy zachowaniu procedury karnej w sprawach dotyczących przekroczenia prędkości lub załatwiania potrzeb fizjologicznych w miejscach publicznych. Jest to problem, z którym prędzej czy później będą musieli uporać się konstytucjonaliści, podobnie jak z obecnie obowiązującą zasadą, że w każdej, nawet najdrobniejszej, jak te wskazane, sprawie powinny orzekać sądy dwóch instancji. Polska nie jest zresztą wyjątkiem, bo w wielu krajach Europy właściwość sądów przewidziana przez ustawodawcę w zbyt wielu sprawach jest przyczyną przewlekłości postępowania i skarg na sądową opieszałość.

Nadmierne rozszerzenie kognicji sądów prawie dwukrotnie powiększyło stan korpusu sędziowskiego. Często słyszy się głosy, że polskich sędziów jest za dużo. Jest ich za dużo, aby zawód ten mógł być traktowany jako elitarny i by można było przy naborze na urząd uniknąć pomyłek, bo takie też się zdarzają. Jednak przy obecnym obciążeniu sądów i zakresie czynności sędziego twierdzenie to jest całkowicie bezpodstawne. Bez względu na jakość spraw i stopień ich trudności przy nadmiernym obciążeniu sędzia nie może prawidłowo sprawować funkcji, do jakiej został powołany. Jego praca przestaje być intelektualnym wyzwaniem, staje się natomiast próbą opanowania nadmiernego wpływu, gdzie najważniejsza jest liczba załatwionych spraw, a nie merytoryczna jakość orzekania.

Tak więc podstawowym problemem, z którym trzeba się uporać, aby prawo obywatela do rozpoznania jego sprawy przez niezawisły sąd bez zbędnej zwłoki mogło być realizowane, jest ograniczenie właściwości sądów i zakresu obowiązków samych sędziów. Nie bez winy jest tutaj Ministerstwo Sprawiedliwości, które przez lata kształtowało strukturę kadrową jakby w oderwaniu od wielkości obciążeń, co powoduje obecnie bardzo zróżnicowany stan co do liczby przekazanych sędziemu spraw do rozpoznania. Jeżeli sędzia ma w swoim tzw. referacie ok. 500-600 spraw nie jest w stanie w każdej z nich, zgodnie z § 8 Zasad etyki, podejmować czynności bez zwłoki. Nadmierne obciążenie sędziów liczbą przekazanych im spraw wymusza gorszą jakość pracy, powoduje przewlekłość postępowań i jest nie do zaakceptowania przy założeniu, że sędzia wymierzając sprawiedliwość, musi mieć czas na podjęcie prawidłowej decyzji.

Czy wszystkie rodzaje spraw należące obecnie do właściwości sądów powinny być przez nie rozpoznawane? Z pewnością nie naruszałoby konstytucyjnych zasad prowadzenie rejestrów podmiotów gospodarczych przez instytucje inne niż sądy. Podobnie ciężar gatunkowy spraw o wykroczenia pozwala na to, aby w pierwszej instancji orzekał w nich referendarz, a środek odwoławczy od jego orzeczenia rozpoznawał sędzia.

Trudno dyskutować z treścią art. 176 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Ale tym większej rozwagi wymaga kształtowanie zakresu właściwości sądów, bo wskutek ich przeciążenia nadmierną liczbą, często drobnych, spraw konstytucyjne prawo obywatela do sądu może stać się pustą blankietową normą, której realizacja nie jest możliwa. Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń złągodził zresztą konsekwencje wskazanego wcześniej uregulowania i przyjął, że przepis ten dotyczy jedynie spraw, które od początku do końca prowadzone są przed sądem, i nie odnosi się do postępowań, w których sąd rozpoznaje skargi od rozstrzygnięć innego organu.

Powinny być również rozwijane alternatywne – wobec postępowań sądowych – formy załatwiania spraw. Za małą rolę w rozwiązywaniu wielu konfliktów odgrywają mediacja i sądy polubowne, a ich propagowaniem powinna bardziej niż dotąd zajmować się Społeczna Rada ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Konfliktów i Sporów.

Można też zastanowić się, czy w niektórych kategoriach spraw nie uzależnić możliwości skierowania sprawy na drogę sądową od wcześniejszego postępowania mediacyjnego.

Korekty wymaga również zakres czynności i obowiązków sędziego poprzez odjęcie sędziom szeregu czynności, które nie polegają na wymierzaniu sprawiedliwości. Najprostszym przykładem takiego działania jest stwierdzanie prawomocności orzeczenia, gdzie potrzebne jest tylko stwierdzenie upływu terminu wskazanego w ustawie do złożenia środka zaskarżenia.

W Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia” powstał Zespół ds. Poprawy Funkcjonowania Sądownictwa, kierowany przez sędziego Jacka Przyguckiego. W maju 2009 roku Zespół przedłożył analizę obowiązujących uregulowań prawnych pod kątem ich wpływu na realizację konstytucyjnego prawa do sądu.

Prace Zespołu będą prezentowane na specjalnej konferencji organizowanej przez Stowarzyszenie, jednak w tym miejscu warto wskazać na kilka zaproponowanych w nim rozwiązań, mogących przyczynić się do usprawnienia pracy sędziów i przekazania części ich obowiązków, niezwiązanych z orzekaniem, asystentom i referendarzom sądowym. Potrzeba poszerzenia uprawnień zarówno jednych, jak i drugich – tak wynika również z przyjętego ostatecznie modelu aplikacji sędziowskiej, w czasie której po zdaniu egzaminu sędziowskiego absolwenci szkoły mają przez 24 miesiące wykonywać funkcje asystenta lub referendarza. Dotychczasowe, niewielkie w gruncie rzeczy kompetencje spowodują raczej intelektualne uwstecznienie niż zawodowy rozwój.

We wskazanym wyżej opracowaniu zaproponowano m.in., dla lepszej organizacji pracy i odciążenia sędziów od czynności biurowych, utworzenie zespołów składających się z sędziego, referendarza, asystenta i protokolanta. Zespół taki, kierowany przez sędziego, byłby odpowiedzialny za przygotowanie i rozpoznanie spraw przekazanych sędziemu do referatu. Referendarz i asystent wykonywaliby wszystkie czynności związane z przyjęciem sprawy i przygotowaniem jej do rozpoznania na rozprawie (wezwanie do

uzupełnienia braków formalnych pisma, załączenia niezbędnych dokumentów, zwrot pisma, jego przekazanie wg właściwości, orzekanie w przedmiocie kosztów, zarządzenia w przedmiocie doręczania odpisów, przygotowanie projektu zarządzenia o wyznaczeniu terminu rozprawy, dopuszczeniu dowodu z opinii biegłych, przygotowanie orzecznictwa dotyczącego występującego w sprawie problemu prawnego). Protokolańt w tym modelu poza sporządzeniem protokołu byłby odpowiedzialny za techniczną obsługę referatu sędziiego. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że ze wszech miar zasługuje na poparcie inicjatywa Ministra Sprawiedliwości zmierzająca do rejestrowania przebiegu rozprawy na nośnikach elektronicznych. Rozwiązanie takie poprawiłoby kulturę rozpraw, bo wszyscy jej uczestnicy mieliby świadomość, że ich zachowania są sprawdzalne i mogą w razie potrzeby zostać ocenione po zakończeniu rozprawy. Ograniczyłoby to lawinę nieuzasadnionych skarg, w których strony starają się zmienić rozstrzygnięcie poprzez kontestowanie przebiegu rozprawy, lub wręcz przeciwnie: chroniłoby strony postępowania w przypadkach prowadzenia rozprawy w sposób sprzeczny z procedurą lub ograniczający prawo strony do obrony swojego usprawiedliwionego interesu.

Sędzia w tak funkcjonującym modelu powinien właściwie organizować pracę podległego mu zespołu, przygotowywać się do przeprowadzenia rozprawy i orzekać.

Bez względu jednak na to, jakie rozwiązania zostaną przyjęte, konieczne jest dalsze zwiększanie liczby asystentów i referendarzy i to zwłaszcza w sądach rejonowych, gdzie asystent pomaga przewodniczącemu wydziału lub równocześnie 5-6 sędziom.

Obecny stan jest niepokojący z wielu przyczyn i nie tylko dlatego, że powoduje przewlekłość postępowań. Powoduje też marnotrawstwo ludzkich możliwości i postępujący proces swoistej erozji kadry sędziowskiej. Sędzia, zwłaszcza najbardziej obciążonego sądu rejonowego, ma do wyboru dwie możliwości. Może traktować swoją pracę bardzo poważnie, mając świadomość, że każda ze spraw, dla niego jedna z wielu, jest równocześnie dla stron biorących w nich udział sprawą najważniejszą i być może jedyną. Jej rozpoznanie wymaga zaangażowania, przygotowania, pogłębienia wiedzy, wreszcie uzasadnienia swoich racji. Takie traktowanie obowiązków spowoduje, że sędzia ten nie będzie w czołówce pod względem liczby załatwianych spraw, może zapomnieć o wolnych weekendach, czytaniu książek innych niż prawnicze, rozmowach z rodziną i wielu innych przyjemnościach życia, do których przecież jak każdy ma prawo. Można też inaczej. Można starać się opanować wpływ, załatwiając jak najwięcej spraw, odkładając na później te trudniejsze, bo nie ma czasu się do nich przygotować.

Moim zdaniem większość sędziów stara się pogodzić obie te opcje, ale jest to usiłowanie nieudolne, bo tak naprawdę pogodzić ich się nie da.

Problem ten stał się jeszcze bardziej wyraźny po uchwale Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2009 roku (sygn. akt. II PZP 2/09), w której stwierdzono, że sędziemu sądu powszechnego nie przysługuje dodatkowe wynagrodzenie na zasadach wynikających z art. 151 ze znakiem 1 k.p. w razie świadczenia pracy w rozmiarze wykraczającym poza normy czasu pracy ustanowione w art. 129 § 1 k.p.

Artykuł 83 Prawa o ustroju sądów powszechnych, stanowiąc, że czas pracy sędziego jest określony wymiarem jego zadań, nie określa, jaki jest możliwy największy ich zakres. Wiceminister Sprawiedliwości powiedział ostatnio w jednym z wywiadów, że ministerstwo jest w trakcie tzw. mapowania, co oznacza określanie wielkości obciążeń na poszczególnych stanowiskach sędziowskich, a obliczenie pensum, czyli liczby spraw, które powinny być przez sędziego rozpatrzone, będzie możliwe w 2012 roku.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu swojej uchwały wyraźnie stwierdził, że w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych regulacje czasu pracy sędziów są niepełne z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej. Nie wdrażają bowiem postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/88/WE i nie wprowadzają norm dotyczących prawa do wypoczynku. Sędzia jest w tej sytuacji bezradny wobec bezmiaru przydzielonych mu zadań.

Wszystko to rodzi frustrację i zniechęcenie, młodych ludzi uczy byle jakiej roboty, a wielu sędziów, często bardzo dobrych i doświadczonych, skłania do podjęcia decyzji o rezygnacji z urzędu i odejściu do innego zawodu prawniczego. W 2006 roku z urzędu sędziego odeszło 24 sędziów, w 2007 roku – 46, natomiast w 2008 roku już prawie dwa razy więcej, bo 78 sędziów (do 31 sierpnia 2009 roku odeszło natomiast 46 sędziów, z czego 40 z sądów rejonowych).

Trzeba również przyznać, że środowisko samo sobie przysparza powodów do frustracji. Prezes, wskazywany przez Ministra Sprawiedliwości w całkowitym oderwaniu od opinii środowiska sędziowskiego, którym ma kierować, przestał być „pierwszym spośród równych”, stał się niekiedy dawcą funkcji i przywilejów dla ludzi mu przychylnych i surowym krytykiem dla osób mających jakiegokolwiek inne poglądy. Nie są to zjawiska powszechne, ale – niestety – istnieją. Dlatego Stowarzyszenie „Iustitia” pozytywnie ocenia zaproponowane przez Ministra Sprawiedliwości zmiany w projekcie Prawa o ustroju sądów powszechnych dotyczące sposobu powoływania prezesów sądów. Postulowało ponadto, aby większy wpływ na podział czynności w sądzie i obsadę stanowisk funkcyjnych miało kolegium sądu, które powinno być współgospodarzem procesu kierowania sądem. Pozwoli to sędziom na poczucie współodpowiedzialności za stan sądu, w którym orzekają, uczyni bardziej przejrzystą dla ogółu drogę zawodowej kariery – mam wreszcie nadzieję – że umożliwi wyeliminowanie z urzędu osób, które nie nadają się do jego sprawowania.

5. Polityka medialna w wymiarze sprawiedliwości

Poważnej zmiany wymaga również polityka medialna zarówno Ministerstwa Sprawiedliwości, jak i Krajowej Rady Sądownictwa. Obie te instytucje często sprawiają wrażenie stron walczących, pomimo że wspólnie powinny kształtować pozytywny wizerunek polskiego sądownictwa.

Dotychczas obowiązująca reguła była taka, że urzędujący Minister Sprawiedliwości, najczęściej polityk, próbując ograniczyć żądania środowiska lub przerzucić odpowiedzialność za błędy w zarządzaniu resortem, wyjaśniał obywatelom, jakie niesłychane przywileje mają sędziowie, podawał nieprawdziwe informacje o ich wysokich zarobkach, często groził i pouczał. Nie słyszałam nigdy, aby minister taki powiedział kilka zdań o tym, jak ciężka jest praca sędziego, z jakimi problemami w dzisiejszym skomplikowanym i szybko zmieniającym się świecie borykają się sądy.

Z drugiej strony Krajowa Rada Sądownictwa, nie mając zresztą innego wyjścia, kategorycznie daje odpór tego rodzaju wypowiedziom, do których zresztą ma skłonność wielu polityków niedbających o powagę państwa, w imieniu którego konkretny sędzia wydaje wyrok.

Konieczna jest w tym zakresie wspólna medialna polityka kształtująca pozytywny wizerunek wymiaru sprawiedliwości nie przez ukrywanie jego błędów i wad, ale również wskazywanie środków zmierzających do poprawy.

Nie bez winy są też sami sędziowie. To oni przy cieszących się społecznym zainteresowaniem sprawach i obecności na sali rozpraw przedstawicieli mediów powinni tak uzasadnić swoje rozstrzygnięcie, aby motywy jego podjęcia były jasne i czytelne dla każdego, kto motywów tych wysłuchał. Niczego nie usprawiedliwia konieczność posługiwania się językiem prawniczym, bo przede wszystkim takiej konieczności nie ma, istnieje natomiast potrzeba i konieczność powiedzenia pięknie i po polsku, dlaczego sąd uznał, że taki wyrok jest sprawiedliwy i słuszny.

Nieusprawiedliwione jest przekonanie, że naruszeniem dobrych obyczajów byłoby zaproszenie po ogłoszeniu orzeczenia przez sędziego sprawozdawcę czy przewodniczącego składu dziennikarzy i udzielenie odpowiedzi na ich pytania oraz wyjaśnienie motywów rozstrzygnięcia. Przy założeniu, że powinni robić to rzecznicy prasowi, trzeba na te funkcje wybierać ludzi mających dobry kontakt z mediami.

Wszystkich sędziów w tym zakresie powinna przygotować Szkoła Sędziów, bo przy obecnej tabloidyzacji życia publicznego tylko poprzez media możemy wyjaśnić społeczeństwu, dlaczego wyrok musiał brzmieć w taki, a nie inny sposób, zwłaszcza gdy nie zaspokaja on społecznych oczekiwań.

Autorytet sądów jest niezwykle ważnym elementem właściwego funkcjonowania państwa prawnego. Jego budowaniu służy strój urzędowy wkładany na czas przeprowadzenia rozprawy i ceremonialne formy zwracania się do składu orzekającego. Wszystko to jednak na nic się nie zda, jeśli nie zmieni się kultura wypowiedzi o sądownictwie.

Krytyka, nawet usprawiedliwiona, nie może być kierowana pod adresem rodzinnych powiązań konkretnego sędziego, a powinna dotyczyć całego systemu lub prawomocnego rozstrzygnięcia.

Ci sami politycy, którzy sądom i sędziom przypisywali wszystkie winy włącznie z uwikłaniami politycznymi po odejściu z piastowanej publicznej funkcji, tylko w niezawisłym sądzie upatrują ratunku przed politycznymi prześladowaniami, jakie ich rzekomo spotykają. Nie wiadomo dlaczego dopada ich nagła wiara w niezawisłość polskiego sądownictwa, skoro wcześniej wielokrotnie i publicznie ją kwestionowali. Autorytet państwa budujemy wszyscy i warto pamiętać o tym, że zależy on nie tylko od działania sądów i sędziów.

6. Jakość stanowienia prawa

Na koniec trzeba wreszcie wspomnieć o jakości prawa stanowionego przez parlament. Jakość ta naprawdę pozostawia wiele do życzenia.

Mnożenie aktów prawnych, częsta nowelizacja już uchwalonych, nierealizowanie wskazań Trybunału Konstytucyjnego to najczęściej wymieniane uchybienia w stanowieniu prawa. Polski parlament przestał być miejscem publicznej poważnej debaty nad kształtem ustawy, stał się miejscem realizowania zamysłu rządzącej koalicji co do mających obowiązywać uregulowań prawnych. Często, biorąc udział w pracach sejmowych komisji, słyszę argument, że wprawdzie coś jest złe, ale trzeba tę ustawę uchwalić, a później się ją poprawi.

Jest to argument niedopuszczalny i również mający wpływ na jakość orzecznictwa i wizerunek sądownictwa. *Dura lex sed lex*, a nie każde prawo da się wyinterpretować w sposób zgodny ze zdrowym rozsądkiem i społecznym, często słusznym, poczuciem sprawiedliwości.

Dlatego również proces stanowienia prawa powinien się zmienić, aby prawo obywatela do sprawiedliwego wyroku mogło być zrealizowane.

ADAM ZIELIŃSKI

Efektywność sądowej ochrony wolności i praw jednostki w Polsce

1. Uwagi ogólne	149
2. Dostęp do sądu	151
3. Procedura sądowa	155
4. Wyroki sądowe i ich wykonywanie	157
5. Opinia społeczna o sądownictwie	159
6. Zakończenie	162



Adam Zieliński (ur. w 1931 roku)

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W 1968 roku uzyskał stopień naukowy doktora nauk prawnych, w 1975 roku – doktora habilitowanego, a w roku 1989 – tytuł naukowy profesora.

W latach 1955-1961 roku był sędzią Sądu Powiatowego dla m.st. Warszawy, w latach 1961-1982 – sędzią Sądu Wojewódzkiego dla m.st. Warszawy, w latach 1982-1992 – Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego, a w latach 1992-1996 oraz 2000-2001 – sędzią tego sądu.

W 1970 roku objął funkcję dyrektora departamentu ustawodawczego (prawnego) w Ministerstwie Sprawiedliwości, a w latach 1994-1995 – sekretarza stanu w tym ministerstwie.

W latach 1996-2000 pełnił funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich III kadencji.

W latach 1989-1991 był posłem Sejmu kontraktowego.

W latach 1976-1984, 1986-1989 i 2002-2006 członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów (w latach 1976-1984 sekretarz tej Rady). Był członkiem Komitetu Praw Człowieka przy ONZ (1985-1988) i członkiem Izby Praw Człowieka w Bośni i Hercegowinie z ramienia Rady Europy (1996-1997). W latach 1986-1990 Prezes Zrzeszenia Prawników Polskich. W latach 1999-2000 był Wiceprzewodniczącym European Ombudsman Institute. Od 2000 roku członek Komitetu Nauk Prawnych PAN. W kadencji 2007-2010 – Wiceprzewodniczący tego Komitetu. Uczestniczył w radach naukowych różnych instytucji prawnych, a także w zespołach redakcyjnych czasopism prawnych (np. „The International Ombudsman Yearbook”). Od wielu lat jest członkiem komitetu redakcyjnego „Państwa i Prawa”. Od 1977 roku jest zatrudniony w Instytucie Prawa Cywilnego Uniwersytetu Warszawskiego, w tym od 1996 roku na stanowisku profesora zwyczajnego.

Jest autorem ponad 200 publikacji naukowych i popularnonaukowych głównie z zakresu prawa i postępowania cywilnego, postępowania sędowoadministracyjnego i praw człowieka, w tym 8 wydawnictw książkowych, m.in.: *O nowym kodeksie rodzinnym i opiekuńczym* (1965), *Ochrona roszczeń pracowników w sądowym postępowaniu cywilnym* (1969), *Sądownictwo opiekuńcze w sprawach małoletnich* (1975), *Wielkość prawa budujemy wszyscy* (2000) i *Ochrona praw podmiotowych [w:] System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna, t. 2.* (2008). Jest też współautorem komentarzy do Kodeksu postępowania administracyjnego i Kodeksu postępowania cywilnego.

Został odznaczony m.in. Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski (1970), dwukrotnie Krzyżem Komandorskim (1978 i 1984) oraz Krzyżem Komandorskim z Gwiazdą (2005).

1. Uwagi ogólne

Ocena efektywności (skuteczności) prawa i mechanizmów jego ochrony nie jest sprawą łatwą. Mimo że wyodrębnił się już nawet zajmujący się tym specjalny kierunek badawczy, zwany prawometrią (*jurimetrics*)¹, ciągle dyskutuje się o kryteriach tej oceny i metodach jej przeprowadzania. Co więcej – samo pojęcie efektywności (skuteczności) w sferze prawa nie jest w pełni jasne². Wiemy jednak coraz więcej o wchodzących tu w grę problemach, o przyczynach nieosiągnięcia zamierzonych skutków, a także o konieczności różnicowania ocen w związku z różnorodnością ocenianych zagadnień.

W zakresie oceny efektywności sądowej ochrony wolności i praw jednostki w grę wchodzi bowiem w istocie cztery różne postępowania sądowe (cywilne, sądowo-administracyjne, karne przed sądami powszechnymi i karne przed sądami wojskowymi). Co więcej – w ramach tych postępowań istnieją jeszcze dodatkowe zróżnicowania proceduralne uwzględniające przedmiot sprawy, co uzasadnia zastanawianie się nad efektywnością ochrony sądowej poszczególnych praw podmiotowych. Wreszcie – chodzi o różne etapy postępowania i różne rodzaje czynności sądowych. Skoro więc podstawy oceny efektywności nie są jednolite, różna też może być ich ocena.

Nie wyłącza to jednak potrzeby formułowania ocen generalnych. Skłania do tego dążenie do ogólniejszej refleksji teoretycznej, skłaniają oczekiwania opinii społecznej, która lubi odpowiedzi krótkie i wyraziste, skłania też chęć nawiązania do metod stosowanych w określonych instytucjach, jak choćby w powołanej w ramach Rady Europy 18 sierpnia 2002 roku Europejskiej Komisji Efektywności Sądownictwa (*European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ*). Trzeba wszakże mieć na względzie, że oceny ogólne mają z konieczności charakter uproszczony.

Oceniając efektywność systemu sądowej ochrony wolności i praw jednostki, można stosować różne kryteria. Dla potrzeb dalszych rozważań przyjęto, że ocena ta wymaga odpowiedzi przede wszystkim na trzy pytania, a mianowicie: 1) czy można łatwo uruchomić taką ochronę, 2) czy istniejąca procedura sądowa odpowiada uznawanym w państwach demokratycznych standardom, umożliwiając właściwe rozstrzygnięcie sprawy i 3) czy orzeczenia sądowe przyczyniają się do skutecznego likwidowania konfliktów prawnych i spotykają z aprobatą społeczną³.

¹ Zob. co do tego np. W. Lang, A. Malinowski, A. Mrózek, *Prawometria i jej zastosowanie w badaniu, tworzeniu i stosowaniu prawa*, „Państwo i Prawo” 7/1972, s. 20.

² M.in. J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, „Studia Prawnicze” 1-2/1980, s. 3 oraz J. Nowacki, *O rozumieniach skuteczności przepisów prawa*, „Studia Prawnicze” 1-2/1986, s. 199.

³ Nieco inne ujęcie przyjęto np. w przeprowadzonym przez Open Society Institute przed wstąpieniem Polski do UE monitoringu polskiego sądownictwa, w którym zajęto się analizą: 1) wydarzeń mających wpływ na jego niezawisłość i sprawność, 2) profesjonalizmu sędziów oraz 3) instytucjonalną sprawnością (wydolnością) sądownictwa. Zob. *Program monitoringu akcesji do Unii Europejskiej. Sprawność sądownictwa. Raporty krajowe. Polska*, Warszawa 2002.

Nietrudno zauważyć, że co do dwóch pierwszych kwestii jest to w istocie jedynie nieco inne ujęcie pytań o sposób urzeczywistnienia tzw. prawa do rzetelnego (sprawiedliwego) procesu sądowego czy – jak to się częściej mówi w Polsce – prawa do sądu. Wśród uprawnień tych wymienia się bowiem: prawo dostępu do sądu, prawo do korzystania z rzetelnej procedury sądowej i prawo do wyroku. Trzecie z pytań zmierza natomiast do refleksji o charakterze socjologicznym.

Jeśli prześledzić ewolucję omawianej problematyki od przełomu roku 1989 do czasów obecnych, odnotować można zarówno wiele osiągnięć, jak i sporo niepowodzeń i niezrealizowanych nadziei.

Od strony jurydycznej w przemianach po roku 1989 chodziło zresztą nie tylko o zmianę istniejącego uprzednio stanu normatywnego, ale i o porzucenie dotychczasowych przyzwyczajęń oraz wdrożenie praktyk charakterystycznych dla systemów sądowych współczesnych społeczeństw demokratycznych. Szczególnie ważnym zadaniem była też odbudowa zaufania do sądownictwa.

Przyjęte w toku transformacji ustrojowej założenie zachowania w mocy prawa istniejącego przed 1989 rokiem spowodowało konieczność uchwalenia w krótkim czasie najważniejszych ustaw nowelizujących zastany stan prawny. Zadanie to spadło na Sejm kontraktowy, który – mimo iż nie pochodził z wyborów w pełni demokratycznych, a w jego skład wchodził i posłowie związani z opozycją demokratyczną, i osoby, których kandydatury wskazały ówczesne władze – uchwalił główne ustawy sankcjonujące zmianę ustroju Polski.

Pilna była zwłaszcza reforma ustroju sądownictwa. Wprowadzona ona została dwiema ustawami z 20 grudnia 1989 roku: ustawą o Krajowej Radzie Sądownictwa⁴ oraz ustawą o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie⁵. Główne przesłanie zawartych w tych ustawach regulacji sprowadzało się do zapewnienia organom wymiaru sprawiedliwości gwarancji niezależności od władzy wykonawczej, w szczególności od Ministra Sprawiedliwości, m.in. przez utworzenie Krajowej Rady Sądownictwa, złożonej z przedstawicieli środowiska sędziowskiego, władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej, jako organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także istotne wzmocnienie roli samorządu sędziowskiego w sferze zarządzania sądami. Ponieważ byłem posłem sprawozdawcą drugiej z tych ustaw, dobrze pamiętam, z jak wielkimi nadziejami – nie tylko w środowisku prawniczym – spotkały się wprowadzone wówczas zmiany.

⁴ Dz.U. Nr 73, poz. 435.

⁵ Dz.U. Nr 73, poz. 436.

I choć następnie stworzony wówczas model poddano korektom i to zarówno o charakterze ogólnym (system organizacyjny sądownictwa), jak i bardziej szczegółowym (zasady powoływania prezesów sądów czy drogi prowadzące do zawodu sędziego), od czasu uchwalenia tych ustaw można mówić o stworzeniu w Polsce podstaw do realizacji zgodnej z międzynarodowymi standardami koncepcji sądu niezawisłego i bezstronnego⁶.

Kolejne zmiany polegały na dostosowywaniu pozostałych elementów polskiego systemu sądowego do wymagań prawa do rzetelnego procesu sądowego.

2. Dostęp do sądu

Dostęp do sądu w sprawach publicznoprawnych został w poważnym stopniu zapewniony w wyniku reaktywowania jeszcze w 1980 roku instytucji sądownictwa administracyjnego⁷. Reaktywacja tego sądownictwa oznaczała bowiem wprowadzenie – po raz pierwszy w krajach tzw. realnego socjalizmu – ochrony sądowej w szczególnie ważnych z punktu widzenia przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela sporach między obywatelami a organami władzy publicznej, zwłaszcza administracją państwową. Początkowo kompetencja Naczelnego Sądu Administracyjnego nie obejmowała jednak wszystkich spraw, a to w wyniku zastosowania przy jej określaniu klauzuli enumeracyjnej. Ówczesny art. 196 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego nie obejmował w szczególności spraw z zakresu obronności kraju czy bezpieczeństwa publicznego, co było równoznaczne z wyłączeniem możliwości kontroli sądowej stosowania środków administracyjnych przeciwko opozycji politycznej. NSA zajmował się też początkowo jedynie kontrolą decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie k.p.a., z pominięciem innych form działalności administracji. Zmiany w kolejnych latach polegały na stopniowym rozszerzaniu kompetencji NSA. W 1981 roku, po Porozumieniach Sierpniowych, kompetencję NSA rozciągnięto na sprawy cenzury oraz przypadku na podstawie przepisów prawa celnego tzw. druków debetowych. Dopiero jednak po przełomie roku 1989, w wyniku nowelizacji k.p.a. z maja 1990 roku⁸, zastąpiono klauzulę enumeracyjną klauzulą generalną, choć początkowo z zachowaniem niektórych wyłączeń, następnie zresztą uchylanych, powierzono NSA kontrolę decyzji wydawanych na podstawie ustaw innych, niż k.p.a. oraz rozszerzono zakres jego kompetencji na niektóre ważniejsze postanowienia.

⁶ Zob. m.in. A. Wasilewski, *Pojęcie „sądu” w prawie polskim i w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 11-12, s. 34 oraz S. Gołonka, C. Czech-Śmiałkowski, *Niezależność i niezawisłość sędziów w prawie i orzecznictwie międzynarodowym*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 1, s. 16.

⁷ Ustawa z 31 stycznia 1980 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.).

⁸ Ustawa z 24 maja 1990 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201).

W zakresie zapewnienia dostępu do sądu w sprawach cywilnych szczególnie wiele zrobiono w pierwszych latach po zmianie ustroju, kiedy to rozpoczął się proces usuwania z polskiego systemu prawnego licznych przepisów, które wyłączały możliwość korzystania z drogi sądowej w celu ochrony prywatnych praw podmiotowych. Istotną rolę w tym procesie odegrał Rzecznik Praw Obywatelskich, którego wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego doprowadziły do uchylenia wielu takich przepisów. Podstawę tych wystąpień stanowiło sformułowane przez Trybunał – z powołaniem się na wprowadzone przez nowelę konstytucyjną z 29 grudnia 1989 roku stwierdzenie o Polsce jako państwie prawnym realizującym zasady sprawiedliwości społecznej – prawo do sądu.

Dostęp do sądu w sprawach karnych dotyczy z jednej strony możliwości ochrony praw naruszonych przestępstwem w drodze wszczęcia postępowań z oskarżenia prywatnego w celu uczestniczenia w postępowaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego, a także reakcji na sygnały o potrzebie wszczęcia postępowania karnego z urzędu, a z drugiej – ochrony praw osób, przeciwko którym prowadzone jest postępowanie karne. Charakterystyczną cechą współczesnego myślenia o sposobach realizacji praw podmiotowych jest przesuwanie punktu ciężkości ochrony niektórych z nich z postępowania karnego na postępowanie cywilne. W szczególności ochrona dóbr osobistych (zwłaszcza czci) jest dziś realizowana raczej w postępowaniu cywilnym niż karnym. Towarzyszy temu rozbudowa materialnoprawnych środków ochrony takich dóbr (zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową, zapłata sumy pieniężnej na cel społeczny, szczególne środki ochrony czci przed naruszeniami przez media itp.). Na rozszerzenie zakresu dostępu do sądów w sprawach karnych istotne znaczenie miała likwidacja – w następstwie wejścia w życie Konstytucji z 1997 roku – instytucji kolegiów do spraw wykroczeń i przejęcie przez sądy powszechne orzecznictwa w tych sprawach. Po 1989 roku wyraźnie też zarysowała się tendencja z jednej strony – do wzmocnienia ochrony praw ofiar przestępstw, a z drugiej – do zwiększenia praw procesowych osób, przeciwko którym prowadzone jest postępowanie karne.

Dziś, zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji, ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Pojęcie „sprawy”, której rozpoznania przez sąd może żądać uprawniony podmiot, ma przy tym na gruncie Konstytucji – jak to stwierdził Trybunał Konstytucyjny – znaczenie w pewnej mierze autonomiczne. Nie można go zatem objaśniać wyłącznie przez odniesienie do przepisów poszczególnych gałęzi prawa: cywilnego, administracyjnego czy karnego, które mogą rozumieć go wężiej, a w konsekwencji powodować ograniczenie dostępu do sądu. Jest przy tym oczywiste, że do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko te, które są objęte gwarancjami konstytucyjnymi, ale także wszelkie inne, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego, niesprzecznych z przepisami Konstytucji⁹.

⁹ Wyrok z 27 maja 2008 roku SK 57/06 (OTK-A 4/2008, poz. 63).

Odpowiedź na pytanie, czy dostęp obywatela do sądu jest dziś zapewniony, nie jest jednoznaczna. Przepisy wyłączające ochronę sądową zdarzają się wprawdzie już zupełnie sporadycznie, a jeśli są, to szybko się je eliminuje¹⁰. Mamy natomiast w dalszym ciągu do czynienia z uregulowaniami prawnymi i praktykami, które dostęp do sądu nadmiernie utrudniają.

W grę wchodzi zwłaszcza przesadnie rozbudowane wymogi formalne oraz zbyt wysokie koszty dochodzenia swych praw.

Próbuje się jednak przeciwdziałać nieuzasadnionemu formalizmowi w dostępie do sądu. Dla tendencji zmierzającej do osiągnięcia tego celu charakterystyczny był np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z marca 2002 roku, w którym uznano, że stopień komplikacji formularzy urzędowych pism procesowych w postępowaniu cywilnym, powodujący trudności z ich prawidłowym wypełnieniem, narusza konstytucyjny wzorzec prawa dostępu do sądu. Dla przeciętnego obywatela wymogi formalne stwarzają jednak ciągle barierę trudną do pokonania.

W zakresie kosztów sądowych chodzi z kolei zarówno o przeciwdziałanie ich nadmiernej wysokości, jak i o umożliwienie dostępu do sądu osobom niezamożnym. Tradycyjna instytucja zwolnienia od kosztów sądowych, z którą powiązana jest możliwość ustanowienia dla strony zwolnionej od kosztów adwokata lub radcy prawnego z urzędu, ma – z istoty rzeczy – dość wąski zakres i nie rozwiązuje ogólniejszego problemu pomocy prawnej dla osób, których nie stać na skorzystanie z usług profesjonalnego prawnika. Także różnego rodzaju dodatkowe inicjatywy, np. organizowanie przez adwokatów dni bezpłatnej pomocy prawnej, włączanie w udzielanie takiej pomocy studenckich klinik prawa czy opracowywanie pisemnych informacji dla obywateli, choć niezwykle pożyteczne, nie usuwają potrzeby wprowadzenia rozwiązań systemowych. Trwające od wielu lat próby ustawowego uregulowania tej kwestii nie doprowadziły – jak dotąd – do pozytywnego rezultatu¹¹. Jest to więc ciągle zadanie do podjęcia.

Nie stanowi natomiast obecnie poważniejszego problemu dostęp do sądu z punktu widzenia bliskości terytorialnej. Trudności, jakie istniały w sprawach sądowno-administracyjnych w czasie, gdy jedynym sądem, do którego można było zwrócić się w takich sprawach, był Naczelny Sąd Administracyjny, zostały w znacznej mierze złagodzone wraz z utworzeniem wojewódzkich sądów administracyjnych. Dziś ważniejsze wydają się nawet zmiany mające na celu likwidację zbyt małych, a w konsekwencji mniej efektywnych sądów powszechnych.

¹⁰ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2007 roku, K 28/05 (OTK-A 3/2007, poz. 24).

¹¹ Projekt, nad którego założeniami prace zakończyły się w połowie 2008 roku (projekt ustawy o bezpłatnej pomocy prawnej), zakłada wydawanie osobom niemogącym pokryć honorarium fachowego pełnomocnika bonów na jego pokrycie.

Z dostępem do sądu wiąże się jeszcze jeden niezwykle istotny problem. Niesłusznie uważa się bowiem nieraz, że dostęp do sądu powinien w każdym przypadku prowadzić do uruchomienia standardowego postępowania sądowego z dwuinstancyjnością tego postępowania włącznie. W art. 176 ust. 1 Konstytucji ustanowiono wprawdzie zasadę co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego, ale międzynarodowe standardy rzetelnego procesu sądowego nie idą jednak tak daleko. Zgodnie z nimi w drobniejszych sprawach wystarcza postępowanie jednoinstancyjne¹². Trybunał Konstytucyjny złagodził nieco konsekwencje art. 176 ust. 1 Konstytucji, przyjmując, że przepis ten dotyczy jedynie spraw, które od początku do końca prowadzone są przed sądem, a więc nie odnosi się do postępowań, w których sąd rozpoznaje odwołania (skargi) od rozstrzygnięć innego organu. W większości spraw obowiązuje jednak zasada dwuinstancyjności. Skoro więc np. zlikwidowanie kolegiów do spraw wykroczeń i przekazanie rozpatrywanych przez nie spraw na drogę postępowania sądowego musiało doprowadzić do istotnego zwiększenia obciążenia sądów, co wywarło negatywny wpływ na efektywność działalności sądownictwa, być może należało utrzymać kolegia, pozostawiając możliwość odwołania się od ich rozstrzygnięć do sądów orzekających jednoinstancyjnie. Skoro zaś likwidację kolegiów przesądzała Konstytucja z 1997 roku, możliwe było rozważenie celowości utworzenia jeszcze jednego szczebla sądowego (sądów pokoju) orzekającego w uproszczonym trybie. Wymagałoby to jednak określonych nakładów finansowych.

Coraz istotniejsze znaczenie z punktu widzenia systemu ochrony praw jednostki odgrywają obecnie alternatywne – wobec postępowań sądowych – formy załatwiania spraw¹³. Dostępność tych form, w tym zwłaszcza sądownictwa polubownego (arbitrażowego) oraz mediacji, stwarza szansę na szybsze, a także łatwiej akceptowane przez zainteresowanych sposoby rozwiązywania ich konfliktów. Mediacja to już dziś zresztą nie tylko domena prawa prywatnego, ale i publicznego. Na drodze mediacji załatwiane są zarówno sprawy cywilne (do czego podstawy stworzyła nowela do k.p.c. z lipca 2005 roku), jak i sądowoadministracyjne (art. 115 i nast. Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), a nawet karne (art. 23a k.p.k.). Korzystanie z instytucji mediacji po to, aby załatwić także sprawy karne wiąże się przy tym ze zmianą poglądów na cele odpowiedzialności karnej i docenienie walorów tzw. sprawiedliwości naprawczej, kładącej główny nacisk na potrzebę naprawienia wyrządzonej przez sprawcę przestępstwa szkody, a w konsekwencji rozwiązania konfliktu powstałego w wyniku przestępstwa bez sięgania do tradycyjnych metod walki z przestępczością i przy aktywnym udziale pokrzywdzonego. Inna rzecz, że instytucja mediacji ciągle jeszcze nie cieszy się w Polsce należyтым zainteresowaniem, a niektórym osobom nie jest nawet w ogóle znana. Warto więc poświęcać jej propagowaniu więcej uwagi.

¹² A. Zieliński, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, „Państwo i Prawo” 11/2005, s. 3.

¹³ A. Jakubiak-Mirończuk, *Alternatywne a sądowe rozstrzygnięcie sporów sądowych*, Warszawa 2008.

3. Procedura sądowa

Ważną konsekwencją realizacji w Polsce prawa do rzetelnego procesu była konieczność dostosowania zasad procedury sądowej do standardów przestrzeganych w współczesnych państwach prawnych.

W okresie Polski Ludowej dominowała tendencja do traktowania państwa jako instytucji, która lepiej od obywatela potrafi zapewnić ochronę jego interesów. Miało to wpływ na ukształtowanie zasad poszczególnych postępowań sądowych w sposób odmienny od istniejącego w tradycyjnych demokracjach zachodnich. Szczególną rolę nadawano zasadzie aktywności sądu, podważano istnienie zasady kontrydiktoryjności, nie przestrzegano też w pełni zasady równości stron postępowania.

Polska nigdy jednak nie zerwała więzi z Zachodem. Starano się więc – zwłaszcza w okresach różnych „odwilży” – nasycać model polskiego procesu sądowego wzorcami zachodnimi, co przychodziło tym łatwiej, że w wielu wypadkach oznaczało to powrót do rozwiązań znanych z czasów dwudziestolecia międzywojennego. Tempo tych przeobrażeń nabrało jednak przyspieszenia dopiero po roku 1989. W rezultacie dokonanych od tego czasu zmian generalna koncepcja postępowań sądowych w Polsce nie odbiega już dziś od standardów rzetelnego procesu sądowego¹⁴. Nie podważają tego wydawane od czasu do czasu wyroki Trybunału Konstytucyjnego, w których stwierdza się niezgodność szczegółowych przepisów proceduralnych z Konstytucją.

Ciągle naruszany jest jednak w poważnym stopniu standard rozpoznawania spraw „bez nieuzasadnionej zwłoki”. Artykuł 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wiąże wprawdzie ten standard jedynie z szeroko rozumianymi sprawami cywilnymi i karnymi, a art. 14 ust. 3 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych – tylko ze sprawami karnymi. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji odnosi wszakże ten standard do wszystkich rodzajów spraw sądowych. Podobnie czyni to Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. W pierwszym okresie po roku 1989, kiedy – zwłaszcza w wyniku rozszerzenia zakresu dopuszczalności drogi sądowej w sprawach cywilnych, wzrostu znaczenia pieniądza w systemie opartym na zasadach wolnorynkowych oraz pojawienia się nowych zagrożeń – znacznie zwiększyła się liczba spraw w sądach, a ani liczba kadry sędziowskiej, ani wielkość środków finansowych przeznaczonych na sądownictwo nie wzrosły w odpowiednim stopniu – można było nawet mówić o zapaści polskiego sądownictwa. Od tego czasu, w wyniku podejmowania rozmaitych środków legislacyjnych i organizacyjnych, szybkość postępowania sądowego wzrasta. Jest to jednak ciągle wzrost niewystarczający.

¹⁴ Zob. m.in. A. Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006, P. Pogonowski, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005, A. Zieliński, *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”*, „Państwo i Prawo” 7/1992, s. 15 oraz *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, red. P. Wiliński, Warszawa 2009.

Dowodem tego jest poważna liczba spraw przegrywanych przez Polskę przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Nie tak wiele, jak oczekiwano, pomogło tu uchwalenie w 2004 roku ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Trudno też spodziewać się przełomu w tym względzie po zapowiadanej nowelizacji tej ustawy (zastąpienie fakultatywności zasądzania kwot pieniężnych na rzecz poszkodowanych obligatoryjnością czy nieznaczne podwyższenie tych kwot). Wpływ spraw do sądów stale wzrasta. O ile jeszcze w 1993 roku wpływ do sądów powszechnych wynosił 4,5 mln spraw, o tyle w 1999 roku wzrósł do 6,6 mln, w 2003 roku – do 9,5 mln, a w 2007 roku – do ponad 10,6 mln¹⁵.

Możliwości opanowania wpływu zależą od wielu czynników. Jak już o tym była mowa, w 2002 roku wpływ wzrósł na skutek przejęcia przez sądy powszechne ok. 700 tys. spraw ze zlikwidowanych wówczas kolegów do spraw wykroczeń. Do poważnego wzrostu zapotrzebowania na kadrę sędziowską doszło też w wyniku odsunięcia od orzekania ok. tysiąca asesorów sądowych na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2007 roku stwierdzającego słusznie, iż powierzanie asesorom sądowym prawa orzekania jest sprzeczne z Konstytucją. Zbyt długi czas trwania postępowania z reguły przesłania pozytywne elementy w działalności polskiego sądownictwa. Dla jego skrócenia nie na wiele się zdaje wprowadzanie krótkich ustawowych terminów rozpoznawania niektórych spraw czy instytucji sądów 24-godzinnych. Więcej można byłoby osiągnąć, choćby wyrównując bardziej zdecydowanie dość znaczne nieraz dysproporcje w obciążeniu sędziów pracą w różnych sądach tego samego szczebla, przede wszystkim zaś – powierzając wiele z czynności wykonywanych obecnie przez sędziów innym pracownikom sądowym. Ważnym wydarzeniem realizującym taki właśnie kierunek było utworzenie w 1997 roku na podstawie nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych instytucji referendarzy sądowych.

Ostatnio wywiązała się dyskusja, czy przewlekłość postępowania nie wynika także z tego, że sądy polskie prowadzą postępowanie zbyt drobiazgowo. Sformułowany został zarzut, że sędziowie wykraczają nieraz poza obowiązek wyjaśnienia okoliczności istotnych dla sprawy, zajmując się badaniem także kwestii drugorzędnych¹⁶. Choć z zarzutem tym w sensie generalnym trudno byłoby się zgodzić, to jednak istotnie w niektórych sprawach stan faktyczny badany jest nadmiernie szczegółowo, zaś przepisy proceduralne stosowane są zbyt formalistycznie. Jest to z reguły konsekwencja nie tyle chęci odsunięcia w czasie konieczności wypowiedzenia przez sędziego swego stanowiska w sprawie, co się nieraz sędziom zarzuca, ile braku profesjonalnych umiejętności, także w zakresie przeciwdziałania przewlekaniu postępowania przez strony.

¹⁵ Do wojewódzkich sądów administracyjnych wpływa obecnie ok. 60 tys., a do sądów wojskowych – kilka tysięcy spraw.

¹⁶ Wypowiedzi w „Gazecie Wyborczej” S. Waltosia i M. Celeja (z 20 marca 2009 roku), A. Gaberlego (z 3 kwietnia 2009 roku) i A. Marka (z 23 kwietnia 2009 roku).

Dotyczy to nie tylko sądów pierwszej instancji, ale i sądów odwoławczych, które potrafią uchylić orzeczenie i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania z powodu całkowicie błahych zarzutów strony, powodując w ten sposób wydłużenie postępowania. Wszelkie spory powinny być zaś kończone jak najszybciej, tak aby istniejący konflikt nie istniał zbyt długo, ponieważ jest to zawsze szkodliwe z punktu widzenia interesu publicznego (*expedit rei publicae, ut finis sit litium*), a spóźniona reakcja sądu może prowadzić w okolicznościach sprawy do podobnego skutku jak jej brak. Szczególnie poważnym naruszeniem praw i wolności człowieka jest dopuszczanie do przewlekłości postępowania w sprawach, w których podejrzany przebywa w areszcie.

Krytykuje się nieraz – jako odbiegający od realiów – art. 6 k.p.c. przewidujący, że sąd powinien przeciwdziałać przewlekaniu postępowania i dążyć do tego, aby rozstrzygnięcie nastąpiło na pierwszym posiedzeniu, jeżeli jest to możliwe bez szkody dla wyjaśnienia sprawy, i podobnie brzmiące przepisy art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k. oraz art. 7 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. To „odbieganie od realiów” wiąże się jednak głównie z niedobrymi przyzwyczajeniami traktowania pierwszej rozprawy jedynie jako posiedzenia wstępnego, przeznaczonego na zgłaszanie wniosków dowodowych. Rozprawy wyznaczane są też z reguły jako posiedzenia jednodniowe. Ponieważ sale sądowe są już wcześniej zajęte na inne sprawy, a plany rozpraw sędziów zapełnione, w razie potrzeby kontynuowania rozpoznania sprawy kolejne rozprawy wyznacza się w odstępie kilku miesięcy. Efektywność polskiego sądownictwa znacznie wzrosłaby, gdyby sędzia, który nie może skończyć sprawy na posiedzeniu odbywającym się w danym dniu, kontynuował posiedzenie, przeznaczając na to dzień kolejny lub – jeśli to niemożliwe – jeden z nieodległych następnych dni. Byłby to znakomity sposób przeciwdziałania uchylaniu się od odpowiedzialności osób, które swą nieobecność na rozprawie usprawiedliwiają koniecznością udziału w ważnych czynnościach urzędowych akurat w dniu rozprawy. Jak na razie na taką praktykę można sobie popatrzeć odwiedzając sale sądowe w innych krajach lub oglądając zagraniczne filmy kryminalne. Nie przyjął się też zwyczaj wyznaczania posiedzeń na godziny popołudniowe, co pozwoliłoby na lepsze wykorzystanie sal rozpraw.

4. Wyroki sądowe i ich wykonywanie

Z realizacją prawa do wyroku wiążą się głównie dwa zagadnienia. Pierwszym jest jakość orzecznictwa, a więc zapewnienie podmiotom prawnym ochrony, jaka przysługuje im na podstawie odpowiednich przepisów prawnych. Zagadnienie drugie dotyczy natomiast skutecznego wykonywania orzeczeń sądowych. Dopiero bowiem wraz z wykonaniem wyroku osiągnięty zostaje cel postępowania sądowego.

Kwestia jakości orzecznictwa jest problemem na tyle złożonym, że jego analiza wymagałaby szerszych rozważań. Jakość ta nie odbiega jednak znacząco od przeciętnej istniejącej w innych państwach europejskich. Jeśli można dopatrywać się tu jakiejś różnicy, to raczej w tym, że polscy sędziowie rzadziej sięgają przy wykładni prawa do uregulowań konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych. Niezwykle ważne jest w związku z tym np. włączanie się do postępowań sądowych – w charakterze *amicus curiae* – Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, która w ramach realizacji *Programu Spraw Precedensowych* uwrażliwia na obowiązek przestrzegania międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka.

Pomyłki sądowe oczywiście się zdarzają. Nie tylko zresztą w Polsce. „The Guardian” z 8 maja 2009 roku doniósł np. o zwolnieniu z więzienia mężczyzny, który przebywał tam na podstawie wyroku sądu brytyjskiego 27 lat za morderstwo, którego nie popełnił. Tworzone są w związku z tym rozmaite mechanizmy mające na celu eliminację pomyłek i naprawienie wyrządzonych przez nie szkód. Stosowane w Polsce systemy korekcyjne są zgodne z tym, co stosowane jest na świecie.

Truizmem jest przywoływane często stwierdzenie, że poziom sądów zależy od poziomu sędziów. Ten ostatni z kolei zależy jednak od wielu czynników. Nie można np. pomijać niekorzystnego faktu, jakim jest niezbyt wysoki poziom kształcenia na niektórych prywatnych wydziałach prawa, co wynika m.in. z bardzo dużej liczby kandydatów na studia prawnicze i braku możliwości przyjęcia ich na studia przez renomowane uczelnie, czy konieczność łączenia przez słabo wynagradzanych nauczycieli akademickich pracy na uczelni z dodatkowym zatrudnieniem. Nie można nie dostrzegać tego, że młodzi prawnicy – mając takie możliwości – wolą wybierać pracę mniej absorbującą i stresującą, co dowodnie wykazały m.in. przeprowadzone nie tak dawno przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego badania poglądów studentów prawa na ich przyszłą działalność zawodową. Nie można nie uwzględnić wpływu na jakość sądownictwa zbyt słabo rozwiniętego systemu szkolenia kandydatów na stanowiska sędziowskie i doskonalenia zawodowego sędziów. Wreszcie – trzeba liczyć się z tym, że przy relatywnie niższych zarobkach kadry sędziowskie są mocno drenowane w rezultacie konkurencji z wolnymi zawodami prawniczymi.

Co się tyczy skuteczności wykonywania orzeczeń sądowych, to choć wprawdzie skuteczność ta się zwiększa, ciągle nie jest wystarczająca. Egzekucja orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych jest zbyt droga, nadmiernie powolna i nie zawsze prowadzi do wykonania orzeczenia. Zmiany modelu tej egzekucji wprowadzone ustawą z 1997 roku o komornikach sądowych i egzekucji (znowelizowaną w maju 2007 roku), jak również nowelą do k.p.c. z lipca 2004 roku, choć poprawiły sytuację, nie zmieniły jej jednak w stopniu wystarczającym. Potwierdzają to m.in. raporty Banku Światowego (*Doing Business*) zwracające uwagę na przewlekłość postępowań egzekucyjnych w sprawach gospodarczych.

O niepełnym wykonywaniu wyroków karnych świadczy kilkudziesięciotysięczna liczba skazanych oczekujących na umieszczenie w przeludnionych zakładach karnych. Nie udało się też wypracować skutecznego systemu wykonywania kar ograniczenia wolności, co w nieuchronny sposób zwiększa nacisk na stosowanie kar izolacyjnych.

Kłopoty z wykonywaniem orzeczeń sądów administracyjnych polegają z kolei na niewykonywaniu przez organy administracji wyroków uwzględniających skargi na bezczynność oraz na bezczynności tych organów po wyrokach uchylających lub stwierdzających nieważność aktów administracyjnych lub innych czynności. Rocznie chodzi o kilkaset takich przypadków, choć może ich być nieco więcej, jako że sąd administracyjny stosuje sankcje za niewykonywanie wyroku na żądanie strony, a żądania takie nie zawsze są zgłaszane.

5. Opinia społeczna o sądownictwie

Opinia społeczna o polskim sądownictwie jest zła. Nie da się jej porównać zwłaszcza z opinią o sądach w krajach zachodniej Europy. Autorytet sądów jest zaś niezwykle ważnym czynnikiem właściwego funkcjonowania państwa prawnego, wzmacniając skuteczność stosowanych przez sądy środków.

Na kształtowanie się tej opinii ma wpływ wiele czynników. W pierwszym rzędzie jest to „zasługa” samych sądów, a zwłaszcza wskazanych wyżej słabych stron ich działalności. Formułowane często postulaty usprawnienia funkcjonowania sądownictwa są w tej sytuacji w znacznej mierze uzasadnione. Wziąć jednak trzeba pod uwagę także i inne okoliczności.

Kiedyś badaniami opinii społecznej o sądach zajmowały się uznane autorytety z zakresu socjologii prawa¹⁷, co zwiększało gwarancję wyjaśnienia stanu rzeczywistego. Ostatnio zajmują się tym instytucje biznesowe specjalizujące się w badaniach z każdego niemal zakresu, np. badania na temat wizerunku wymiaru sprawiedliwości, oceny reformy wymiaru sprawiedliwości, aktualnego stanu świadomości społecznej w zakresie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów oraz praw osób pokrzywdzonych przestępstwem zlecono jednej z takich instytucji. W celu zbadania opinii o korupcji w wymiarze sprawiedliwości zadano ankietowanym pytanie: „Czy ogólnie rzecz biorąc uważa Pan (Pani), że zjawisko korupcji (łapówkarstwa) dotyczy wymiaru sprawiedliwości?”.

¹⁷ Bardzo interesujące badania zostały przeprowadzone w swoim czasie na temat efektywności postępowania cywilnego i sądowniczoadministracyjnego. Zob. *Poglądy społeczeństwa polskiego na stosowanie prawa*, red. M. Borucka-Arctowa, Wrocław – Kraków – Warszawa – Gdańsk 1978; M. Borucka-Arctowa, *Skuteczność rozstrzygnięcia sporów w postępowaniu cywilnym w praktyce i opinii stron*, Wrocław 1989 oraz *Spoleczne poglądy o Naczelnyim Sądzie Administracyjnym*, red. M. Borucka-Arctowa, Warszawa – Kraków 1990.

Pomijając nawet to, że choć zgodnie z Konstytucją wymiar sprawiedliwości oznacza wyłącznie działalność sądownictwa, pojęciem wymiaru sprawiedliwości w badaniach objęto także ocenę pracy notariuszy, policjantów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, funkcjonariuszy służby więziennej i komorników, nietrudno było przewidzieć, jaka będzie odpowiedź: „bierze” ponad połowa!

Gdyby analogiczne pytanie zadano na temat korupcji w innych organach władzy, nawet tych najwyższych, odpowiedź byłaby zapewne podobna. Wobec żadnej z władz zarzut korupcji nie jest jednak tak niszczący jak w odniesieniu do sądownictwa. W badaniach nie zadano pytania, skąd obywatele o korupcji w sądownictwie wiedzą. Usłyszano by zapewne, że przecież nawet na Zachodzie stwierdza się, że Polska tonie w „morzu korupcji”, że wszyscy tak mówią, że opowiadała o tym znajoma, że na pasku wiadomości w telewizji co chwila pojawia się informacja, że kolejny sędzia został aresztowany za łapówkarstwo... Należałoby wówczas zapytać, czy ankietowany słyszał, że jedna z najbardziej znanych publikacji zachodnich o tym „morzu korupcji”¹⁸ została oparta na niewiarygodnych dowodach i zawiera bezpodstawne uogólnienia, czy zastanawiał się, jak sprawdzono wiedzę rzekomo „wszystkich” o korupcji w sądach, czy znajoma, która o tym mówiła, sama dała łapówkę, albo czy dał ją ktoś z jej najbliższych i czy ankietowany zauważył, że choć w telewizji istotnie podawane są informacje o aresztowaniach sędziów, dotyczą one arbitrow piłkarskich.

Zdarzają się wprawdzie i obecnie fachowe badania efektywności sądownictwa. Przykładem może być badanie sposobów komunikowania się sądów z obywatelami przeprowadzone przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w kwietniu 2009 roku¹⁹. Badania te także ujawniły nieprawidłowości w działaniach sądów. Omówiono je jednak w sposób profesjonalny, zaopatrzone wyjaśnieniami i przedstawiono propozycje zmian.

Na zgłoszeniu zastrzeżeń do niektórych badań problemu korupcji zakończyć nie można. Przypadki takie w wymiarze sprawiedliwości, choć niezwykle rzadkie, jednak się zdarzają. Łapownictwo sędziów podważa zaś samą istotę władzy sądowniczej, jaką jest jej bezstronność. Jest przy tym wymierzona nie tylko w przeciwnika strony dającej łapówkę, ale także przeciwko kolegom sędziom i całemu społeczeństwu, powodując zachwianie zaufania do sądów.

W dawnej Polsce zamieszczano na ścianach sal sądowych słowa psalmisty *iustitias vestras iudicabo*, aby patrzący na nie sędziowie pamiętali o czekającej ich odpowiedzialności przed Opatrznością. Był to piękny zwyczaj przypominania sobie samemu o obowiązku właściwego postępowania. Nie jest bowiem trudno zachęcać do tego innych. Słowa te dołączył do swego Rzecznik Praw Obywatelskich V kadencji.

¹⁸ R. Karklins, *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2009.

¹⁹ J. Lora, *Komunikacja sądów z obywatelami – badania empiryczne, wnioski, rekomendacje zmian*, Warszawa 2009.

Poza tego rodzaju odpowiedzialnością musi jednak istnieć także odpowiedzialność doczesna. Na obrazie *Sąd Kambyzesa* G. Davida przedstawione zostało w szczególności wykonanie wyroku – przekupny sędzia Sisamnes, został skazany za wzięcie łapówki na obdarcie żywcem ze skóry. Dziś tego rodzaju kar wprowadzić się już nie stosuje, ale przypadki korupcji sędziów muszą być karane niezwykle surowo, a każdy z zarzutów takiej korupcji powinien być wyjaśniony wyjątkowo dokładnie i rzetelnie. Trudno zresztą wykluczyć, że wyjaśnienie to doprowadzi do stwierdzenia, iż ktoś rzeczywiście wziął – rzekomo dla sędziego – pieniądze, by w zależności od wyniku sprawy, na który nie mógł mieć żadnego wpływu, bądź pieniądze zatrzymać, bądź je zwrócić.

Niezwykle istotny wpływ na negatywną opinię o sądach ma także nasz styl debaty o sądownictwie. Jest bardzo charakterystyczne, że wśród kryteriów, ze względu na które wolność do wyrażania opinii może być w krajach członkowskich Rady Europy ograniczona, w art. 10 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wymieniono względem zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej. Jest to zresztą jedyny organ władzy państwowej, który z ochrony takiej może korzystać. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji takich podstaw ograniczenia wolności słowa wprowadzić nie przewiduje, ale sama myśl, iż sposób wyrażania opinii o sądownictwie nie powinien naruszać powagi i bezstronności władzy sądowej, warta jest podkreślenia.

Prestiż sądów jest tak ważny, że buduje się go, wykorzystując nawet środki nieco sztuczne. Ubiera się więc sędziów w togi, birety i peruki, urządzi się sale sądowe tak, by szczególna pozycja sądu była dla wszystkich widoczna, od osób znajdujących się na sali sądowej wymaga się powstawania, kiedy sąd wchodzi i wychodzi, podczas ogłaszania wyroku, a także przy zwracaniu się do sądu, w tym ostatnim przypadku stosuje się uroczystą formułę „Wysoki Sądzie”, w wyroku zaznacza się, że jest on wydawany w imieniu państwa itp. Wiadomo bowiem nie od dziś, że formy ceremonialne służą wzbudzaniu szacunku dla instytucji, których dotyczą. Tu zaś chodzi o szacunek dla instytucji, która jest gwarantem przestrzegania prawa w państwie.

Krytyka jest sądom niezwykle potrzebna. W demokracjach zachodnich wypracowano jednak określone zasady takiej krytyki. Przede wszystkim więc nie krytykuje się na ogół rozstrzygnięć nieprawomocnych, czekając na wyczerpanie toku instancji. Krytykę kieruje się przeciwko rozstrzygnięciu lub systemowi sądownictwa, a nie sądowi, a tym bardziej sędziemu. Odróżnia się krytykę wykładni prawa od krytyki prawa, które – mimo prawidłowej jego interpretacji przez sąd – może prowadzić do skutków wadliwych społecznie. Wreszcie – z wyjątkową starannością przestrzega się norm kultury wypowiedzi.

W Polsce zasady te są często naruszane. W dodatku obserwujemy zachowania, które w demokratycznych państwach Zachodu uznano by za niedopuszczalne. Polską specyfiką stała się bowiem m.in. odmowa przez czołowych polityków i funkcjonariuszy państwowych wysokiej rangi wykonywania niekorzystnych dla nich prawomocnych orzeczeń sądowych.

Warto wspomnieć jeszcze o jednej sprawie. W mediach zagościł pewien styl prezentowania orzeczeń sądowych, jakim jest pytanie o prawidłowość wyroku osób uczestniczących w sprawie lub ich bliskich. W sprawach sądowych chodzi o reguły o konflikt dwóch interesów. Odpowiedź na pytanie o ocenę wyroku zależy więc od tego, kto się na jego temat wypowiada. Wyroki chwalą osoby, które sprawę wygrały. Osoby przegrywające je krytykują. Pytania o trafność wyroku karnego reporterzy zadają zaś bądź wyłącznie ofiarom przestępstwa lub członkom ich rodzin, bądź – np. w reportażach z zakładów karnych – wyłącznie sprawcom przestępstw. Ofiara przestępstwa oświadcza, że wyrok jest niesprawiedliwy, bo zbyt łagodny, a sprawca przestępstwa, że niesprawiedliwy, bo skazujący, a co najmniej – nadmiernie surowy. Jedno więc pozostaje w pamięci: rozstrzygnięcia sądowe są niesprawiedliwe.

Wiele szkód wyrządza obrazowi sądów wykorzystywanie sądownictwa w walce politycznej. Pozostający w opozycji politycy starają się dyskredytować istniejący system państwowy, w tym i sądownictwo, mając wyborców, że zdobywszy władzę, wszystko zmienią na lepsze. Niektórzy z nich – po dojściu do władzy – próbują też podporządkować sobie sądownictwo w celu wykorzystywania go do walki z przeciwnikami politycznymi. W konsekwencji podważają autorytet sądów, atakują niezależność organów władzy sądowniczej oraz okazują lekceważenie instytucjom i osobom broniącym niezawisłości sądownictwa. Na negatywne skutki takich działań zwrócono uwagę w uchwale Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego z 19 marca 2007 roku w sprawie zagrożeń dla demokratycznego państwa prawnego²⁰. Uchwała ta, która stała się podstawą wielu dalszych analogicznych wypowiedzi w środowisku nauki i praktyki prawniczej, nie zmieniła jednak wiele.

6. Zakończenie

Sądownictwu polskiemu potrzebna jest pomoc w przewyżczeniu występujących słabości. Wiele zależy od samych sądów. Potrzebna jest zwłaszcza większa determinacja środowiska sędziowskiego w przewyżczeniu występujących nieprawidłowości. Jak na razie więcej jednak robimy, by zrazić sędziów do dyskusji, niż uczynić ich aktywnymi podmiotami działań mających na celu zmianę istniejącej sytuacji.

Pozostaje jedynie wierzyć, że sytuacja ulegnie w przyszłości poprawie.

²⁰ „Państwo i Prawo” 4/2007, s. 111.

MACIEJ DYBOWSKI

Dysfunkcjonalność polskiego wymiaru sprawiedliwości

1. Funkcje wymiaru sprawiedliwości	165
2. Przyczyny niezadowolenia z wymiaru sprawiedliwości	167
3. Dysfunkcjonalność polskiego wymiaru sprawiedliwości a legitymizacja prawa	169
4. Dysfunkcjonalność polskiego wymiaru sprawiedliwości a ideologia stosowania prawa	171
5. Dysfunkcjonalność polskiego wymiaru sprawiedliwości a czynniki strukturalne i infrastrukturalne	174
6. Zakończenie	176



Maciej Dybowski (ur. w 1977 roku)

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, członek Rady Zarządzającej Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Wiedniu (od 2007 roku), pełnomocnik Rzecznika Praw Obywatelskich V kadencji ds. doradztwa naukowego, sekretarz redakcji magazynu „Ius et Lex”. W latach 2002-2003 stypendysta Fundacji im. Stefana Batorego, w roku 2008 stypendysta Fundacji na rzecz Nauki Polskiej. Autor książki *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS* (C. H. Beck, 2007), artykułów, recenzji i tłumaczeń naukowych z zakresu teorii i filozofii prawa oraz praw jednostki.

1. Funkcje wymiaru sprawiedliwości

Zgodnie z dominującym poglądem doktryny prawa wymiar sprawiedliwości stanowi działalność państwa polegającą na sądzeniu, czyli wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny¹. W świetle art. 175 ust. 1 Konstytucji RP wymiar sprawiedliwości sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, „monopol sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości rodzi konieczność zagwarantowania sądowego rozstrzygnięcia każdej sprawy, której przedmiotem jest spór o prawo, zaś stroną sporu jest jednostka lub inny podmiot podobny”². Sądowy wymiar sprawiedliwości nie oznacza jednak, że wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą być rozstrzygane wyłącznie przez sądy³. Nie zmienia to jednak zasadniczego sprowadzania problematyki wymiaru sprawiedliwości do działalności sądów.

By mówić o dysfunkcjonalności wymiaru sprawiedliwości, należy wyjść od funkcji, jakie wymiar sprawiedliwości spełniać powinien. Chodzi tu zatem o funkcje w znaczeniu normatywnym, o pewien wzorzec wskazujący te funkcje, które sądy pełnić powinny, nie zaś o ich faktyczną funkcjonalność, którą zawsze można opisać. Charakterystyka dysfunkcjonalności jakiejś instytucji zależy bowiem od przyjmowanego wzorca jej funkcjonowania.

Jeśli spojrzeć na funkcje, jakie w demokratycznym państwie powinien pełnić wymiar sprawiedliwości, wydaje się, że należałoby rozumieć je jako pewne względnie trwałe oddziaływanie sądów na sytuację prawną obywateli i innych podmiotów prawa, nadto jeszcze oddziaływanie które można uznać za korzystne, właśnie eufunkcjonalne, a nie dysfunkcjonalne⁴. Po pierwsze, w sprawach karnych podstawową funkcją wymiaru sprawiedliwości jest wymiar kary. Po drugie, wymiar sprawiedliwości zapewnia tzw. triadyczny mechanizm rozwiązywania sporów między stronami, co najpełniej widać w sprawach cywilnych. Po trzecie, jako konsekwencję realizacji funkcji polegającej na wymierzaniu sankcji oraz rozwiązywaniu sporów, można dodatkowo wskazać, że wymiar sprawiedliwości realizuje funkcję prewencyjną i wychowawczą. Jeśli funkcje te nie są realizowane w sposób zadowalający, uprawnione jest mówienie o dysfunkcjonalności wymiaru sprawiedliwości.

¹ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 342; Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” 9/1999, s. 3.

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2008 roku, sygn. P 54/07.

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1998 roku, sygn. K 41/97.

⁴ Ogólnie na temat pojęcia funkcji zob. R. K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa 1982, s. 100, a w zakresie szczegółowych zastosowań prawniczych zob. np. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo”, 12/1987, s. 20.

Innym, być może bardziej odpowiednim dla współczesnej wrażliwości, wraz z jej skupianiem się na prawach podmiotowych, sposobem definiowania zasadniczej funkcji wymiaru sprawiedliwości, a w konsekwencji sądów, jest określanie jej jako ochrony praw i wolności jednostki oraz innych podmiotów prawa⁵. Taki sposób ujęcia funkcji sądów wzmocniony jest dodatkowo argumentacją, powołującą się na prawo do sądu, rozumiane jako jedno z podstawowych praw człowieka. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Także regulacje prawnomiędzynarodowe wiążące Rzeczpospolitą i stosowane bezpośrednio, a zwłaszcza Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, wskazują na czas postępowania jako aspekt prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 ust. 1: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”) oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego (art. 13: „Każdy, kogo prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”).

W świetle tych argumentów normatywnych uprawnione jest przyjmowanie perspektywy tych, których dotyczy działanie prawa, doświadczane przez obywateli w sądowym stosowaniu prawa, by określić, na czym polega dysfunkcjonalność wymiaru sprawiedliwości. Podkreślmy więc, że w takiej optyce funkcje i dysfunkcje wymiaru sprawiedliwości określa się nie z perspektywy tych, którzy wymiar sprawiedliwości sprawują ani też z perspektywy systemu bądź – szerzej – porządku prawnego, w ramach którego realizowane są funkcje wymiaru sprawiedliwości, lecz z perspektywy podmiotów „prawa do sądu”.

Wypada także zaznaczyć, iż rozważania niniejsze prowadzone są z perspektywy teoretycznoprawnej, co usprawiedliwić powinno brak pogłębionego podejścia autora do problemów, jakie szczegółowe nauki prawne, zwłaszcza proceduralistyka, analizują w kontekście funkcji wymiaru sprawiedliwości, biorąc pod uwagę fakt, że w polskim systemie prawnym mamy do czynienia z kilkoma istotnie odmiennymi postępowaniami sądowymi: postępowaniem cywilnym, sądownoadministracyjnym, karnym przed sądami powszechnymi oraz karnym przed sądami wojskowymi. Dla potrzeb moich refleksji przyjmuję, że da się w przypadku działalności wymiaru sprawiedliwości wskazać pewną cechę konstytutywną, a ponadto towarzyszącą sądom, odkąd istnieją, jaką jest wydawanie wiążących decyzji w postępowaniu sądowym.

⁵ Zob. P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 315.

Ponadto, choć rozważania o wymiarze sprawiedliwości można prowadzić *in abstracto*, zaproponowane w tym tekście ustalenia odnoszą się do wymiaru sprawiedliwości w Polsce w umowną, dwudziestą rocznicę transformacji ustrojowej, której symboliczny początek wyznacza rocznica pierwszych częściowo demokratycznych wyborów parlamentarnych z 4 czerwca 1989 roku.

Przyjmując zarysowaną powyżej perspektywę „prawa do sądu”, sędzę, iż użyteczne będzie ujmowanie problematyki dysfunkcjonalności wymiaru sprawiedliwości w kategoriach przyczyn niezadowolenia z sądów, co w oczywisty sposób stanowi próbę nawiązania dziś do wysuniętych przed wiekiem propozycji Roscoe Pounda, który swe ogólne refleksje nad wymiarem sprawiedliwości osadził w rzeczywistości społeczno-kulturowej swego czasu.

2. Przyczyny niezadowolenia z wymiaru sprawiedliwości

W dniu 29 sierpnia 1906 roku wielki amerykański prawnik i myśliciel, Roscoe Pound, wygłosił przemówienie skierowane do członków Amerykańskiego Stowarzyszenia Prawników. Przemówienie nosiło znamieny tytuł: *Przyczyny powszechnego niezadowolenia z wymiaru sprawiedliwości*. Wystąpienie spotkało się z gromkim oburzeniem i wywołało oskarżenia o zamach na wymiar sprawiedliwości. Gdy jeden, bodaj jedyny, głos w obronie Pounda wezwał do powielenia wystąpienia w 4 tys. egzemplarzy i rozesłania go do wszystkich członków stowarzyszenia oraz do członków Kongresu i senatorów, zakrzyczano go, zabraniając rozpowszechniania herezji. Tak jednak narodziła się szczególna pozycja Roscoe Pounda, który 10 lat później był już dziekanem wydziału prawa w Harvardzie i zasłynął jako reformator wymiaru sprawiedliwości⁶.

Niezadowolenie z wymiaru sprawiedliwości jest więc nieodłącznym, krytycznym towarzyszem tego odwiecznego przedsięwzięcia ludzkości, jakim jest przywracanie ładu społecznego, mozolne korygowanie skutków zła w życiu zbiorowym, które w swej zinstytucjonalizowanej formie nazywa się wymiarem sprawiedliwości. Problemem nie jest jednak samo niezadowolenie, lecz przekroczenie pewnego poziomu krytycyzmu, poza którym znika przekonanie o motywującej czy konstruktywnej roli krytyki.

Sposób przyjmowania niezadowolenia przez adresatów krytyki może także wzmacniać albo osłabiać niezadowolenie krytyków. Podobnie jak w czasach Roscoe Pounda, także dziś znamieny jest gwałtowny opór środowiska prawniczego, sędziów w szczególności, wobec prób reform, zwłaszcza gdy są one oparte na krytyce *en bloc* lub zawierają postulaty radykalne. Na objawy niezadowolenia z ich pracy reagują niezadowoleniem. Instytucje, szczególnie takie jak wymiar sprawiedliwości, np. sądy, w odróżnieniu od legislatywy i egzekutywy niepodlegające okresowym ocenom elektoratu, nie lubią zmian.

⁶ Zob. R. A. Stein, *Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice in the Twenty-First Century*, „Hamline Law Review”, vol. 30, 2007, s. 503.

W swym wystąpieniu z 1906 roku R. Pound wskazał na szereg przyczyn niezadowolenia z wymiaru sprawiedliwości, dzieląc je na cztery grupy⁷. Do pierwszej zaliczył przyczyny niezadowolenia z jakiegokolwiek systemu prawnego, do drugiej – przyczyny typowe dla anglosaskiego modelu prawa, do trzeciej włączył przyczyny związane z amerykańską organizacją sądownictwa i procedurą, wreszcie do ostatniej – przyczyny niezadowolenia wypływające ze sposobu funkcjonowania sądów. Metodologia rozważań znanego amerykańskiego jurysty nie jest dziś może do końca przekonująca, zwłaszcza że nie przeprowadza on w swej analizie rozróżnienia na obowiązywanie i stosowanie prawa, co utrudnia wyodrębnienie czynników niezadowolenia z wymiaru sprawiedliwości związanych z samym prawem oraz tych, które wiążą się z instytucjami i sposobami jego stosowania. Sama idea przewodnia przeprowadzonych podziałów oraz liczne szczegółowe obserwacje zachowują w moim przekonaniu aktualność i moc inspirowania.

Pośród czynników niezadowolenia związanych z samym systemem prawnym, Pound wskazał mechanicystyczny sposób działania norm prawnych, różnice w tempie zachodzenia zmian opinii publicznej oraz zmian w prawie, popularne przekonanie, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest przedsięwzięciem łatwym, do którego nie trzeba specjalnych kompetencji, oraz zniecierpliwienie, wynikające z nadmiernej wstrzemięźliwości sędziów. Dziś wpływ sądów na system prawny, i to właśnie w krajach z obszaru *civil law*, wydaje się o wiele donioślejszy.

Druga grupa czynników, choć z pozoru dotyczy całkowicie odmiennej kultury prawnej, zawiera omówienie przyczyn niezadowolenia z wymiaru sprawiedliwości, które także w naszej rzeczywistości mogą dawać się odczuć. Należą do nich m.in. próby wykorzystywania prawa do celów bieżącej polityki czy brak jakiegokolwiek filozoficznej refleksji nad prawem, dającej się odtworzyć z rezultatów jego sądowego stosowania.

W trzeciej grupie czynników niezadowolenia z wymiaru sprawiedliwości umieścił Pound czynniki strukturalne generujące niepewność, koszty oraz przewlekłość postępowań sądowych. Należące do czwartej grupy przyczyny niezadowolenia, wypływające ze sposobu funkcjonowania sądów, obejmują m.in. zbyt daleko idące oczekiwania, że rozstrzygnięcia sądów zastąpią rozstrzygnięcia moralne, komercjalizację relacji między klientami a prawnikami czy ignorancję co do rzeczywistego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i opieranie się w jego ocenie na powierzchownych relacjach prasowych.

Spróbujmy przyjrzeć się przyczynom niezadowolenia z wymiaru sprawiedliwości w Polsce, konfrontując pewne hipotezy na ten temat z propozycjami Pounda, traktując je jednak w sposób mało rygorystyczny jako źródło inspiracji do refleksji nad wybranymi problemami dysfunkcjonalności wymiaru sprawiedliwości. Refleksji niemającej ambicji dogłębnego i szczegółowego przeanalizowania wszystkich problemów, lecz zasygnalizowania najważniejszych spośród nich.

⁷ Przytaczam za przedrukiem w pięćdziesiątą rocznicę wygłoszenia wykładu: R. Pound, *The Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice*, „Baylor Law Review”, vol. VIII, nr 1, 1956, s. 1-25.

3. Dysfunkcjonalność polskiego wymiaru sprawiedliwości a legitymizacja prawa

Pierwsza grupa czynników, które sprawiają, że z perspektywy posiadacza prawa do sądu można formułować krytykę polskiego wymiaru sprawiedliwości, odnosi się do samego systemu prawnego, a zwłaszcza do jego legitymizacji. Twierdzenie, że stosunek do sądów nie pozostaje w bezpośrednim związku ze stosunkiem wobec prawa, nie znajduje potwierdzenia ani w powszechnych intuicjach, ani na gruncie socjologii prawa. Powiada się wręcz, że sądy, obok organów administracji publicznej, są swego rodzaju filtrem, za pomocą którego społeczeństwo bezpośrednio „doświadcza prawa”⁸. Inna sprawa, że doświadczenie to nie pochodzi w zdecydowanej większości przypadków z bezpośredniego kontaktu z sądami, lecz raczej z medialnego przekazu na temat działalności sądów, co nie zmienia jednak faktu, iż przekłada się na krytyczny stosunek do sądów i prawa, które sądy zdają się w społecznym odbiorze reprezentować.

Można więc na najogólniejszym poziomie rozważać przyjąć, że wymiar sprawiedliwości dzieli skierowane wobec niego niezadowolenie z całym systemem prawnym, a może nawet szerzej, z całym polskim porządkiem społecznym. Normy społeczne, do których normy prawne z całą pewnością się zaliczają, tworzą jednak ramy normatywne i w nich prowadzona jest działalność sądów. Wymiar sprawiedliwości nie jest bowiem co do zasady twórcą, lecz wykonawcą owych standardów.

Tu jednak w kontekście polskiej transformacji pojawia się fundamentalny problem. Nasz wymiar sprawiedliwości działa bowiem nie w stabilnej, zakorzenionej moralnie i instytucjonalnie demokracji, jak ma to miejsce na przykład w Stanach Zjednoczonych czy w licznych państwach Europy Zachodniej, lecz w warunkach transformacji. Pośpieszne deklarowanie końca transformacji jest może przywilejem publicystów czy polityków, ale z punktu widzenia teorii czy socjologii prawa dwudziestolecie, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę powolny przebieg tego procesu, nie uprawnia do stwierdzenia, że zmiana już się dokonała. Można wręcz wskazać, że wczesne ogłaszanie końca transformacji, deklarowanie, że mamy oto do czynienia z państwem demokratycznym i realizującym rządy prawa, po pierwsze, dowodzi niezrozumienia istoty procesu demokratyzacji, po drugie zaś, może temu procesowi szkodzić, gdyż pośpieszne ogłaszanie końca zmian petryfikuje zwykle patologiczne stany rzeczy przed transformacją⁹.

Sądy polskie działają więc w warunkach tzw. sprawiedliwości tranzycyjnej, w której prawo – jak twierdzą znawcy problematyki¹⁰ – pełnić ma zarazem funkcje w dużej mierze wykluczające się. Z jednej strony bowiem system prawny zapewnić ma stałe i dające poczucie pewności ramy, w których przebiega proces transformacji, ponieważ

⁸ Zob. K. Daniel, *Kryzys społecznego zaufania do sądów*, „Studia Socjologiczne” 2/2007, s. 67.

⁹ Zob. M. Łoś, A. Zybortowicz, *Privatising the Police-State*, Nowy Jork 2000.

¹⁰ Zob. zwłaszcza R. Teitel, *Transitional Justice*, Nowy Jork 2000.

antycypując już realizowany cel, z drugiej zaś strony oczekuje się, że prawo właśnie dzięki swej elastyczności i potencjałowi adaptacyjnemu stanie się istotnym środkiem, nadającym procesowi transformacji dynamikę i konieczny radykalizm. Wymiar sprawiedliwości w Polsce jest więc w dużej mierze „wymiarem sprawiedliwości tranzycyjnej” i skazany jest na powielanie tych samych paradoksów, jakie towarzyszą prawu w okresie przemian.

Problemy sprawiedliwości tranzycyjnej we wszystkich państwach komunistycznych wiążą się z rozwiązaniem pewnych typowych kwestii prawnych. Jeśli w danym porządku prawnym dochodzi do ich rozwiązania, a sądy, zwłaszcza te, których wpływ na tendencje orzecznicze jest najsilniejszy, stają się promotorem tych rozwiązań, wówczas odnoszą sukces i trudno mówić o dysfunkcjonalności wymiaru sprawiedliwości na pierwszym ze wskazanych przez mnie poziomów.

Wystarczy jednak przyrzeć się owym problemom prawnym znamionym dla sprawiedliwości tranzycyjnej w państwach postkomunistycznych i przypomnieć sobie o roli sądów polskich w ich usuwaniu, a przynajmniej medialnej i społecznej percepcji tej roli, by zrozumieć, na czym polega najbardziej generalna przyczyna niezadowolenia z wymiaru sprawiedliwości.

W znakomitym, syntetycznym studium poświęconym temu zagadnieniu A. Czarnota wskazuje na dwie grupy problemów, przed jakimi stanęły państwa takie jak Polska¹¹. Po pierwsze, pojawia się problem ciągłości prawnej, a więc relacji między starym a nowym porządkiem. Po drugie, kwestia dekomunizacji, rozumianej szeroko jako usuwanie za pomocą narzędzi prawnych dziedzictwa komunistycznego z państwa i społeczeństwa. Dekomunizacja obejmuje problemy sprawiedliwości retrybtywnej w odniesieniu do zbrodni komunistycznych, problemy lustracji byłych współpracowników policji politycznej, problemy rehabilitacji i odszkodowań dla ofiar poprzedniego reżimu oraz problem restytucji własności.

Ciągłość prawna jest konsekwencją przyjętego u progu transformacji ustrojowej założenia o zachowaniu w mocy prawa sprzed 1989 roku. Konstytucja PRL, tzw. lipcowa, legitymizowała zmianę ustroju politycznego i gospodarczego, co potwierdzały autorytety prawnicze. Dobrze oddaje to jedna z opinii: „Po 1989 roku problem tożsamości państwa polskiego w praktyce w ogóle nie powstał, ponieważ nie powstał problem upadku państwa istniejącego pod nazwą Polska Rzeczpospolita Ludowa”¹². Przełożyło się to na zasadniczą tożsamość instytucji państwowych, w tym oczywiście także wymiaru sprawiedliwości.

¹¹ Zob. A. Czarnota, *Transitional Justice, the Post-Communist Post-Police State and the Losers and Winners. An Overview of the Problem*, „Silesian Journal of Legal Studies”, vol. 1, 2009, s. 15.

¹² R. Kwiecień, *Tożsamość i ciągłość prawnomiędzynarodowa państwa polskiego*, „Państwo i Prawo”, nr 8, 1998, s. 23. W podobnym tonie: W. Czapliński, *Raz jeszcze o problemie ciągłości i tożsamości państwa polskiego*, „Państwo i Prawo”, nr 9, 1999.

Pomimo jednak tożsamości porządku normatywnego i instytucjonalnego istotna zmiana prawa mogła się być dokonać dzięki skoordynowaniu mechanizmów tworzenia i – przede wszystkim – stosowania prawa. Wymagałoby to twórczego zaangażowania organów stosujących prawo, zarówno sądowych, jak i administracyjnych, oraz szczególnie Trybunału Konstytucyjnego. Tymczasem Trybunał przyjął zasadę państwa prawnego jako swego rodzaju kaganiec dla ustawodawcy, gdyby chciał on dokonywać radykalnej zmiany prawa, stwierdzając, że „przejście od państwa autorytarnego do państwa prawa może wyjątkowo przybierać formy, które nie miałyby uzasadnienia w normalnych warunkach, wszelkie jednak regulacje muszą mieścić się w granicach prawa, którego rozumienie zostało w Polsce określone w noweli konstytucyjnej dokonanej w grudniu 1989 roku”¹³.

Z kolei, w ścisłym związku z zagadnieniami ciągłości prawnej, zaangażowanie polskiego wymiaru sprawiedliwości w rozwiązanie problemów hasłowo określanych mianem dekomunizacji, charakteryzowało się połowicznością i dominacją legalizmu nad aksjologią. Z jednej strony liczne zbrodnie komunistyczne zostały ukarane, z drugiej jednak zbyt wiele pozostaje takich, w stosunku do których wymiar sprawiedliwości pozostaje bezradny. Brak wyroków dla sprawców odpowiedzialnych za wydarzenia w grudniu 1970 roku, zabójstwo Grzegorza Przemyka czy pacyfikację kopalni „Wujek” spotyka się z negatywną oceną społeczną. W zakresie lustracji byłych współpracowników policji politycznej przyjęto rozwiązania co najmniej ostrożne. Podobnie rzecz się, gdy idzie o odszkodowania dla ofiar poprzedniego reżimu oraz restytucję własności.

4. Dysfunkcjonalność polskiego wymiaru sprawiedliwości a ideologia stosowania prawa

Drugą grupę przyczyn niezadowolenia z wymiaru sprawiedliwości w Polsce, a w konsekwencji czynników, które z perspektywy obywateli mogą być uważane za powodujące jego dysfunkcjonalność, da się objąć hasłem „ideologia stosowania prawa”. Pound wspominał o nich, całkiem słusznie wskazując na ich związek zarówno z samym systemem prawnym, jak i ze szczególną kulturą prawną. W uproszczeniu można powiedzieć, że prawnicy, a skoro mowa o wymiarze sprawiedliwości, to nade wszystko sędziowie, powodują w nieunikniony sposób jego dysfunkcjonalność. Jest to teza banalna, a zarazem niewygodna do wygłaszania, ponieważ u tych, do których się odnosi, wywołuje poczucie bycia grupą atakowaną czy wręcz prześladowaną. Tymczasem, jak pisze jeden z autorów, „jakikolwiek poważny wysiłek ujęcia problemu społecznego niezadowolenia z wymiaru sprawiedliwości zawierać musi uczciwą i obiektywną ocenę profesji, której powierzono

¹³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 września 1993 roku, sygn. akt K 11/93. Szerzej na ten temat M. Dybowski, *Modernizacja a polskie prawo po 1989 roku. Zmiany w prawie czy zmiana prawa?* [w:] *Drogi do nowoczesności. Idea modernizacji w polskiej myśli politycznej*, red. J. Kloczkowski, M. Szułdrzyński, Kraków 2006, s. 224-242.

wymiar sprawiedliwości – profesji prawniczej”¹⁴. To zadanie nazbyt ambitne, dlatego pomijając takie czynniki jak np. wpływ postępowań dyscyplinarnych w stosunku do sędziów czy interioryzacja zasad etyki zawodowej przez prawników, skupię się jedynie na pewnej dominującej cesze myślenia prawniczego w Polsce, która w moim przekonaniu istotnie sprzyja dysfunkcjonalności wymiaru sprawiedliwości.

Sędziowie, a także inni przedstawiciele środowisk prawniczych, pozostają pod wpływem prostego pozytywizmu prawniczego, niechętnie albo w ogóle nie odnoszą się do problemów poszukiwania sprawiedliwości czy realizowania idei prawa. Stąd też sądowy sposób stosowania prawa w Polsce cechuje nadmierny formalizm, skutkujący zarówno niewłaściwym rozumieniem legalizmu, jak i oportunistycznym, co przejawia się na przykład w znikomej efektywności kontroli sądów nad postępowaniem przygotowawczym, a także – nade wszystko – w uzasadnieniach. Sądy bowiem sięgają częściej do argumentów formalnych i procesowych niż aksjologicznych oraz uciekają od merytorycznego rozstrzygnięcia spraw. Tendencja ta, dająca się wyjaśnić w przypadku sędziów wychowanych w kulturze prawnej PRL, daje się zaobserwować u młodszych sędziów, co należy także przypisać edukacji prawniczej i kształceniu zawodowemu sędziów.

Ujmując rzecz w uproszczeniu, sędziowski pasywizm i formalizm dominujące jako składniki ideologii stosowania prawa w Polsce, które niekoniecznie muszą sprzyjać dysfunkcjonalności sądów, w warunkach polskich mogą się do owej dysfunkcjonalności istotnie przyczyniać. Pierwszy powód takiego oddziaływania wspomnianej postawy sędziów wiąże się z dylematem sprawiedliwości tranzycyjnej. Od prawa oraz od aktów jego stosowania oczekuje się w okresie przemian, że będą one przyczyniać się jednocześnie do zapewnienia ciągłości oraz generowania zmian. To oczywiście zadanie herkulesowe, ale wydaje się, że w powszechnym odbiorze sądy, a zwłaszcza Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy kładą w swym orzecznictwie nacisk na pewność prawa, co zwykle bardziej służy ciągłości niż zmianie i ostatecznie stanowi wybór jednego ze stanowisk i rezygnację z bardziej ambitnego zadania podejmowania nieustannej deliberacji w ramach owego dylematu.

Drugi powód jest nieco bardziej złożony: tzw. nowy konstytucjonalizm, głoszący wymóg zgodności prawa z konstytucją jest standardem we współczesnych demokracjach. Jedną z jego konsekwencji jest wzrost aktywizmu sądów konstytucyjnych, obserwowany zarówno w tzw. starych demokracjach, jak i w państwach naszego regionu¹⁵.

Konstytucjonalizacja prawa oraz prawniczego i politycznego myślenia o prawie podważyła trzy najważniejsze dogmaty europejskich systemów prawnych, z których dwa bezpośrednio dotyczą wymiaru sprawiedliwości¹⁶. Pierwszy z nich głosił, że ramy kodyfikacji wyznaczają autonomiczne dziedziny prawa, z własnymi źródłami prawa

¹⁴ R. A. Stein, dz. cyt., s. 510.

¹⁵ Zob. L. Morawski, *Czy sądy mogą się angażować politycznie?*, „Państwo i Prawo”, nr 3/2006, s. 6.

¹⁶ Zob. A. Stone Sweet, *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, 2000, s. 115-116.

i zasadami orzecznictwa. Drugi dogmat stwierdzał, że sędziowie są podporządkowani ustawom i nie mogą twórczo interpretować prawa, zastępując go ideą sędziów jako obrońców konstytucyjności prawa. Trzeci dogmat głosił podział kompetencji w ramach władzy sądowniczej między sądy konstytucyjne, które jedynie odpowiadają na pytania prawne, oraz pozostałe sądy, które nie wdają się w rozważania na temat konstytucyjności aktów normatywnych.

Zwiększona rola sądów, zwłaszcza konstytucyjnych, powoduje daleko idące oczekiwania pod adresem sądów. Tak istotna z punktu widzenia jednostek, podmiotów prawa do sądu, tendencja do podkreślania konstytucyjnych i międzynarodowych standardów ochrony jednostki stanowi dla wymiaru sprawiedliwości olbrzymie wyzwanie. Nie ulega wątpliwości, że tzw. rewolucja praw człowieka, która ze znacznym, kilkudziesięcioletnim opóźnieniem dotarła wraz z transformacją do Polski, skonfrontowana z legalizmem i formalizmem odziedziczonymi po PRL i wciąż prominentnymi w kształceniu prawniczym, sprawia, że polski wymiar sprawiedliwości jako taki nie wypracował jeszcze adekwatnej ideologii stosowania prawa, która stanowiłaby odpowiedź na te oczekiwania.

Współcześnie ochrona praw człowieka kształtuje się w trwałej interakcji sędziów konstytucyjnych, sędziów sądów powszechnych i administracyjnych oraz prawodawców i egzekutywy. Interakcja ta nie zakłada jednak równorzędności partnerów, a wręcz wymusza dominujący wpływ sądownictwa. Nie dzieje się tak wyłącznie za sprawą pewnej fundamentalnej politycznej decyzji ustrojodawcy, który podjął decyzję o „delegacji olbrzymiej dyskrejonalnej władzy [interpretowania praw człowieka] na rzecz sędziów konstytucyjnych”¹⁷.

Związek między prawami człowieka a judykacją jest przede wszystkim konsekwencją dobrze znanych jurydycznych właściwości praw tego rodzaju, związanych z koniecznością ich wyważania (*balancing*) oraz semantyczną otwartością, która sprawia, że sądy mogą traktować niektóre wyrażające je przepisy jako otwarte zaproszenie do tworzenia „nowych” praw.

Ponadto sądy polskie konfrontowane są z perspektywą uwzględniania w swym orzecznictwie standardów wynikających z prawa międzynarodowego, zwłaszcza Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i jej strasburskich interpretacji oraz prawa wspólnotowego, co implikuje dialog orzeczniczy z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Samo to byłoby już wystarczającym czynnikiem sprzyjającym dysfunkcjonalności, a jeśli dołożyć wspomniane czynniki związane ze sprawiedliwością tranzycyjną, wydaje się, że spełnienie oczekiwań polegających z jednej strony na konieczności daleko idącej implementacji i poniekąd imitacji zewnętrznych standardów o charakterze uniwersalnym, z drugiej zaś na wymogu uwzględniania lokalnej specyfiki oczekiwań społecznych i politycznych związanych z transformacją jest po prostu niemożliwe.

¹⁷ Tamże, s. 93.

Jeśli jednak sądy są beneficjentem procesów społecznych, prowadzących do zwiększenia ich roli i prestiżu, a ich decyzje w tak dużym stopniu wpływają na sposób interakcji między jednostkami w danej społeczności, że w naukach społecznych mówi się już o procesie społecznym, określanym mianem „judykalizacji” (*judicialization*), czy może „usądowienia”¹⁸, polegającym na tym, że sądowy sposób podejmowania decyzji staje się dominujący w życiu publicznym i w relacjach między jednostkami, to z konieczności muszą twórczo zaangażować się, czy wręcz przyjąć główną rolę w kształtowaniu takiej kultury prawnej, w której decydenci i jednostki będą mogły odnajdywać wartości, z którymi się utożsamiają. Dopiero realizacja tego postulatu w stopniu wystarczającym, a więc doprowadzenie do transparentności i większej spójności w aksjologicznym uzasadnianiu decyzji orzeczniczych, uchyli jeden z najpoważniejszych czynników dysfunkcjonalności wymiaru sprawiedliwości w Polsce.

5. Dysfunkcjonalność polskiego wymiaru sprawiedliwości a czynniki strukturalne i infrastrukturalne

Sądzę, że tak mocno akcentowane czynniki odpowiedzialne za dysfunkcjonalność i dość powszechne niezadowolenie z wymiaru sprawiedliwości w Polsce, jak zbyt duży zakres spraw objętych kognicją sądów czy niezliczone czynniki organizacyjne i finansowe, nie stanowią w gruncie rzeczy źródła dysfunkcjonalności wymiaru sprawiedliwości, lecz jej skutek. Z całą pewnością analiza tych czynników istotna jest z punktu widzenia efektywności prawnej ochrony jednostek, w szczególności w związku z usuwaniem przyczyn przewlekłości postępowań sądowych, która stanowi niechlubną wizytówkę polskiego wymiaru sprawiedliwości. Bez uwzględnienia i eliminacji problemów wynikających z samej legitymizacji prawa i sposobu jego stosowania, o których mowa była wyżej, zwiększenie funkcjonalności wymiaru sprawiedliwości może mieć jedynie charakter powierzchowny.

To prawda, że niewydolność polskiego wymiaru sprawiedliwości wynika przede wszystkim z przyczyn historycznych, podobnie jak odziedziczony po okresie rządów komunistycznych fatalny stan gospodarki i finansów państwa, kultury, nauki, służby zdrowia. Jednak również po 1990 roku nie dokonano naprawy sytuacji w sądownictwie. Przywrócono wprawdzie sądownictwu konstytucyjną rolę, jaka w państwie demokratycznym przysługuje trzeciej władzy, ale nie zlikwidowano faktycznych przyczyn zacofania, powiększając je dodatkowo przez rozrost kognicji. Efektem jest wspomniana przewlekłość jako cecha konstytutywna sądownictwa w Polsce. Jak pisał S. Rudnicki: „Sądownictwo III Rzeczypospolitej nie miało swojego Balcerowicza

¹⁸ Trudno ustalić, kiedy w literaturze po raz pierwszy użyto pojęcia „judykalizacja”. W pracy C. Neal Tate’a i T. Vallindera, *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, 1995, s. 2, autorzy posługują się tym pojęciem.

i zamiast radykalnych, głębokich reform przechodzi trudny i powolny proces transformacji czy – jak kto woli – reformowania. Wymiar sprawiedliwości jest niezwykle czułym aparatem i nie znosi żadnych nieprzemyślanych, pochopnych i doraźnych środków naprawy, zwłaszcza proponowanych przez przygodnych naprawiaczy¹⁹.

Oczywiście zakres kognicji sądów powszechnych powinien się zmniejszyć. Jak pisze A. Marek: „Tylko w Polsce sędzia zawodowy orzeka w sprawach o drobne wykroczenia, takie jak zanieczyszczenie miejsca publicznego, zakłócenie spokoju hałasem lub innym wybrykiem albo w tysiącach wykroczeń drogowych, których sprawy odmówili przyjęcia mandatu. W większości państw sąsiednich jest to postępowanie karno-administracyjne z możliwością odwołania się do sądu²⁰. Nie ma jednak podstaw, by przypuszczać, że zmiany w zakresie kognicji wyeliminują dysfunkcjonalność i niezadowolenie z sądownictwa, ponieważ przyczyny tych zjawisk są dużo głębsze.

Niebezpieczeństwo skupiania się na takich problemach wymiaru sprawiedliwości jak zakres kognicji polega na braku rozeznania hierarchii celów, jakie należy zrealizować w celu zwiększania funkcjonalności wymiaru sprawiedliwości. Celem tym nie jest ograniczenie kognicji sądów powszechnych, lecz całościowe usunięcie przyczyn niezadowolenia. Należy zakwestionować samą logikę reformowania wymiaru sprawiedliwości w oparciu o wiarę w moc zmian legislacyjnych, przede wszystkim w przepisach proceduralnych. Tymczasem dyskusje o reformie wymiaru sprawiedliwości koncentrują się na propozycjach zmian ustawowych, mających usprawnić postępowanie sądowe. A przecież przepisy proceduralne zawsze dają sądowi szereg instrumentów usprawniających postępowanie, lecz środki te są mało wykorzystywane, np. w Polsce sądy notorycznie łamią art. 366 § 2 k.p.k.: „Przewodniczący (rozprawie) powinien dążyć do tego, aby rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło na pierwszej rozprawie głównej”.

Także zrzucanie winy za dysfunkcjonalność wymiaru sprawiedliwości na ubóstwo i organizację pracy w polskim sądownictwie jest w dużej mierze mitem. Doktryna wcale nie jest zgodna co do dysfunkcjonalności tzw. systemu prezesowskiego w polskich sądach. Informatyzacja sądów także jest ważna, ale nie ona decyduje o funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Według badań porównawczych Europejskiej Komisji ds. Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości z 2008 roku (dane z 2006 roku), nakłady na sądownictwo w Polsce są wyższe (proporcjonalnie do PKB) niż w większości krajów europejskich. Jeśli porównać te wydatki z PKB na obywatela, Polska należy do rekordzistów. Również pod względem liczby sędziów mamy największą liczbę sędziów na obywatela pośród dużych państw. Na każde 100 tys. Polaków przypada prawie 26 sędziów (w Anglii 7, we Francji – 11,9). Także personel pomocniczy jest w polskich sądach porównawczo bardzo liczny. W Europie na 100 tys. obywateli

¹⁹ S. Rudnicki, *O skutecznym rad sposobie*, „Rzeczpospolita”, 22 lutego 2001 roku.

²⁰ A. Marek, *Sądy i prokuratura. Długo i żmudnie: drobiazgową niesprawiedliwość*, „Gazeta Wyborcza”, 23 kwietnia 2009 roku.

przypada średnio 56 pracowników sądowych, gdy tymczasem w Polsce mamy 83 pracowników sądów na 100 tys. obywateli.

Opóźnione dostrzeżenie wielu problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w zakresie infrastruktury oraz organizacji i zarządzania, może być paradoksalnie korzystne, przynajmniej w tym sensie, że nie musimy powielać błędów wynikających z naiwnej wiary w istnienie jakiegoś logistycznego panaceum na niedomaganie wymiaru sprawiedliwości. Na przykład wprowadzenie do sądów amerykańskich agresywnych technik zarządzania oraz nacisk kładziony na strukturę sądów i alokację zasobów w latach 80. przyniosły mieszane skutki²¹. Do lat 70. przeważało przekonanie, że decydującym czynnikiem usprawniania wymiaru sprawiedliwości, a szczególnie ograniczania przewlekłości, są reguły proceduralne i zasoby sądu. Wkrótce zauważono jednak, że nadmierne koncentrowanie się na szybkości postępowania i promowanie modelu sędziów-menedżerów niesie ze sobą koszty społeczne, w tym zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej poprzez wytwarzanie u sędziów „interesu” w szybkim zakończeniu sprawy oraz umożliwianie sędziom dostępu do informacji od stron, których nie uzyskaliby oni w toku normalnego postępowania²².

W świetle opinii, jakie dominowały w amerykańskiej literaturze tematu w latach 90. za kluczowy czynnik przesądzający o powodzeniu w walce o efektywny i funkcjonalny wymiar sprawiedliwości uznano ukształtowanie u sędziów i przedstawicieli korporacji prawniczych trwałych postaw zaangażowania na rzecz jakości wymiaru sprawiedliwości, obejmujących zarówno „menedżerski”, jak i „socjokulturowy” aspekt programów reformatorskich²³.

6. Zakończenie

Zasadniczy wniosek, jaki wynika z doświadczeń innych państw, a także z polskich doświadczeń w reformowaniu wymiaru sprawiedliwości, potwierdza tezy, na jakich oparto niniejsze rozważania. Nie można spodziewać się automatyzmu w poprawie sytuacji za sprawą zmian regulacji prawnych dotyczących właściwości sądów, procedury czy wprowadzania nowych sposobów zarządzania. Co więcej, absolutyzowanie któregokolwiek z tych czynników szkodzi wymiarowi sprawiedliwości, gdyż odciąża uwagę od całościowej wizji jego funkcjonowania.

Zjawiska ze sfery kultury prawnej cechuje złożoność i długotrwałość, a do zmian w kulturze prawnej w danej społeczności prawniczej dochodzi, gdy ma miejsce odpowiednia kombinacja wielu rozmaitych czynników. Poza zasadniczym wzmocnieniem społecznej legitymizacji systemu prawnego w Polsce należą do nich przede wszystkim

²¹ Zob. D. C. Steelman, *What Have We Learned About Court Delay, „Local Legal Culture”, and Caseflow Management Since the Late 1970s*, „The Justice System Journal”, vol. 19, nr 2, 1997, s. 145.

²² Zob. J. Resnick, *Managerial Judges*, „Harvard Law Review”, vol. 96, 1982, s. 374.

²³ Zob. D. C. Steelman, dz. cyt., s. 154.

zwrócone na dobro wymiaru sprawiedliwości zaangażowanie i determinacja liderów środowiska sędziowskiego, szefów sądów, władz samorządów zawodowych, a ponadto edukacja i szkolenie zarówno na poziomie akademickim, jak i w ramach aplikacji oraz doksztalcania. Na pierwszym miejscu sama wspólnota prawnicza wytworzyć musi głębokie zaangażowanie się na rzecz sprawiedliwości, której cały system sądownictwa powinien być podporządkowany. Dopiero w dalszej kolejności sytuują się moim zdaniem czynniki zewnętrzne w stosunku do tej wspólnoty, związane z legislacyjnymi ingerencjami w wymiar sprawiedliwości czy wprowadzaniem systemów zarządzania w sądach.

JACEK CZABAŃSKI

Ocena bezpieczeństwa w Polsce w latach 1989-2009

1. Wstęp	181
2. Gwałtowny wzrost przestępczości	181
3. Złagodzenie odpowiedzialności karnej	183
4. Publiczna ocena sądów i prokuratury	187
5. Podsumowanie	189



Jacek Czabański (ur. w 1974 roku)

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji (1998) oraz Wydziału Zarządzania (2002) Uniwersytetu Warszawskiego. Stopień doktora nadany w 2008 roku przez Centre for Institutions, Economics and Law na Università degli Studi di Torino, Włochy. Specjalizuje się w zagadnieniach kryminologicznych i polityki karnej (ważniejsze prace: *Estimates of Cost of Crime*, Springer Verlag 2008; *Sędziowski wymiar kary pozbawienia wolności (na podstawie danych Krajowego Rejestru Karnego)*, „Prawo w działaniu”, tom 3 (2008); *Faktyczna karalność przestępstw w Polsce*, „Ius et Lex” V (1/2007); *Bezpieczne państwo. Nowe trendy w polityce karnej* (red.), Kraków 2006. W latach 2005-2007 był doradcą Ministra Sprawiedliwości. Jest członkiem Polskiego Stowarzyszenia Ekonomicznej Analizy Prawa, European Association of Law and Economics oraz European Society of Criminology. Współpracownik Fundacji „Ius et Lex”.

1. Wstęp

Okres transformacji w Polsce przełomu lat 80. i 90. całkowicie zmienił ustrój Polski. Wprawdzie Polska Rzeczpospolita Ludowa w swoim schyłkowym okresie była państwem nie tyle totalitarnym, lecz raczej autorytarnym, ciągle jednak opierała się na rozbudowanym aparacie kontroli i represji. Kontrola ludności, życia gospodarczego oraz społecznego, a także rozbudowany aparat współpracowników milicji i Służby Bezpieczeństwa w znaczący sposób krępowały wolność obywateli, w tym także – choć nie to było jego głównym celem – wolność popełniania przestępstw. Oczywiście, represyjność prawa karnego PRL wymierzona była nie tylko przeciwko przestępcom kryminalnym, lecz także, a w niektórych przypadkach przede wszystkim, przeciwko tym, którzy łamali prawa ustroju, czyli działaczom opozycji, łamiącym prawa polityczne, oraz przedsiębiorcom i spekulantom podważającym prawa gospodarcze.

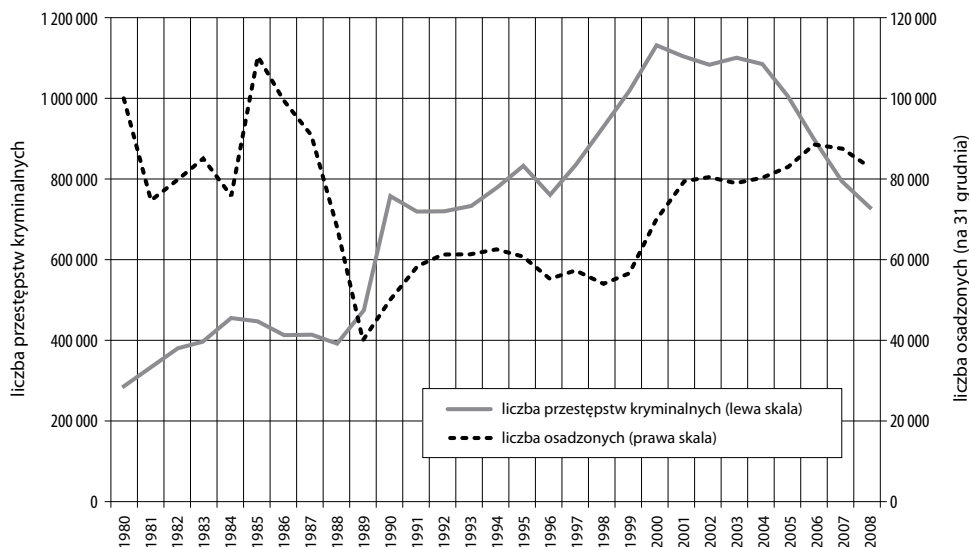
Nieuchronnie jednak zwiększenie zakresu swobody członków społeczeństwa, co następowało stopniowo od 1988 roku, a zwłaszcza od przełomu 1989 i 1990 roku, wiązało się również z poszerzeniem możliwości działania przestępczego. Wyzwolenie aktywności społecznej powinno było wiązać się z równie dobrym przygotowaniem sił policyjnych. Rodząca się niepodległa III Rzeczpospolita okazała się jednak państwem nieprzygotowanym do tego wyzwania.

2. Gwałtowny wzrost przestępczości

Wprawdzie statystyka przestępczości w PRL (tak jak i wszystkie inne statystyki gromadzone w tamtym okresie) nie może być uznana za w pełni wiarygodną, to jednak nie może ulegać wątpliwości, że pomiędzy rokiem 1989 a 1990 nastąpił skokowy wzrost przestępczości. Liczba przestępstw kryminalnych (nie obejmują one przestępstw drogowych, w tym prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwym, ani przestępstw gospodarczych) wzrosła wówczas o ok. 350 tys. (tj. o 64%), co oznaczało, że każdego dnia popełniano o 1000 przestępstw więcej niż jeszcze rok wcześniej. Liczba zabójstw wzrosła o 30%, podobnie jak liczba bójek i pobić, o blisko 50% wzrosła liczba kradzieży, o blisko 80% liczba rozbojów, niemal dwukrotnie liczba kradzieży z włamaniem¹.

¹ Dane Komendy Głównej Policji.

Rysunek 1. Liczba przestępstw kryminalnych i liczba osadzonych w latach 1980-2008



Rodząca się III RP okazała się nieprzygotowana na gwałtowny wzrost przestępczości. Przeciwnie nawet, podejmowano działania, które musiały się dodatkowo przyczynić do pogorszenia stanu bezpieczeństwa, jak uchwalenie generalnej amnestii pod koniec 1989 roku². Ustawa amnestyjna przewidywała m.in. że „w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, jeżeli z okoliczności sprawy wynika, że w wypadku przestępstwa umyślnego kara pozbawienia wolności nie przekroczyłaby lat 2, a przestępstwa nieumyślnego lat 3, postępowanie karne umarza się” oraz że „w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe wykonanie orzeczonej prawomocnie kary pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne w wymiarze do 2 lat, a za przestępstwo nieumyślne w wymiarze do 3 lat, warunkowo zawiesza się”. Osoby pozbawione wolności podlegały zwolnieniu nie później niż do dnia 20 grudnia 1989 roku. W rezultacie na koniec 1989 roku w zakładach karnych osadzonych było nieco ponad 40 tysięcy osób, tj. o ponad 27 tys. mniej niż jeszcze rok wcześniej, a także mniej niż kiedykolwiek później w historii III RP.

Po okresie gwałtownego wzrostu przestępczości, przez pierwszą połowę lat 90. przestępczość dalej utrzymywała się na wysokim poziomie. W rezultacie, nastąpiło załamanie poczucia bezpieczeństwa Polaków: o ile w roku 1988 na pytanie, czy Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie, pozytywnie odpowiadało 74% ankietowanych, a negatywnie tylko 22%, w roku 1993 proporcje się odwróciły: za kraj bezpieczny

² Ustawa z dnia 7 grudnia 1989 roku o amnestii (Dz.U. Nr 64 poz. 390).

uważało Polskę za ledwie 26% respondentów, podczas gdy 67% było przeciwnego zdania³. Nieuchronnie nasuwa się więc konstatacja, że polskie państwo w okresie transformacji nie wywiązało się ze swojego zadania ochrony społeczeństwa przed przestępczością.

3. Złagodzenie odpowiedzialności karnej

Okres zmian ustrojowych wiązał się oczywiście z przebudową porządku prawnego. W zakresie prawa karnego oznaczało to liczne nowelizacje Kodeksu karnego, Kodeksu postępowania karnego oraz innych ustaw karnych. W 1990 roku zniesiono ośrodkę przystosowania społecznego, a także karę dodatkową konfiskaty mienia⁴, w 1995 roku wprowadzono karę dożywotniego pozbawienia wolności, ogłaszając jednocześnie pięcioletnie moratorium na wykonywanie (choć nie orzekanie) kary śmierci⁵. Wreszcie w roku 1997 uchwalono nowy Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego oraz Kodeks karny wykonawczy, co stanowiło ukoronowanie prac kodyfikacyjnych toczących się od 1987 roku. Nowe kodyfikacje karne przyniosły znaczące złagodzenie odpowiedzialności karnej, co wyrażało się poprzez szereg łagodniejszych postanowień części ogólnej (m.in. zniesienie kary śmierci, obniżenie minimum kary pozbawienia wolności, złagodzenie odpowiedzialności nieletnich, rozszerzenie zakresu warunkowego zawieszenia wykonania kary, skrócenie okresów przedawnienia) oraz części szczególnej, wyrażającej się m.in. w tym, że w co najmniej 130 przypadkach obniżono górną granicę zagrożenia karą, a w co najmniej 200 przypadkach dolną granicę⁶.

W rezultacie polski Kodeks karny – pomimo późniejszych nowelizacji zaostrzających niektóre jego postanowienia – należy do łagodniejszych w Europie. Na gruncie przewidzianego prawem wymiaru kary za najcięższe przestępstwa, tj. zabójstwo, zgwałcenie, ciężki uszczerbek na zdrowiu oraz rozbój, ustawodawstwo polskie należy do najłagodniejszych, zwłaszcza w typach kwalifikowanych ze względu na następstwo w postaci śmierci lub ciężkiego kalectwa – w takich bowiem przypadkach inne ustawodawstwa przewidują możliwość orzekania kar izolacyjnych aż do kary dożywotniego pozbawienia wolności włącznie, podczas gdy polskie ustawodawstwo nie wykracza poza wymiar kary 15 lat pozbawienia wolności⁷.

³ *Poczucie zagrożenia przestępczością. Stosunek do przestępczości nieletnich*, komunikat z badań, kwiecień 1998, CBOS, tabela 1, s. 2. Nastąpiło także pogorszenie ocen co do bezpieczeństwa miejsca zamieszkania, choć w tym przypadku mniej spektakularne.

⁴ Ustawa z dnia 23 lutego 1990 roku o zmianie Kodeksu karnego i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 13 poz. 94).

⁵ Ustawa z dnia 12 lipca 1995 roku o zmianie Kodeksu karnego, Kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych i górnych granic grzywien i nawiązek w prawie karnym (Dz.U. Nr 95 poz. 475).

⁶ Zob. J. Kochanowski, *Redukcja odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2000.

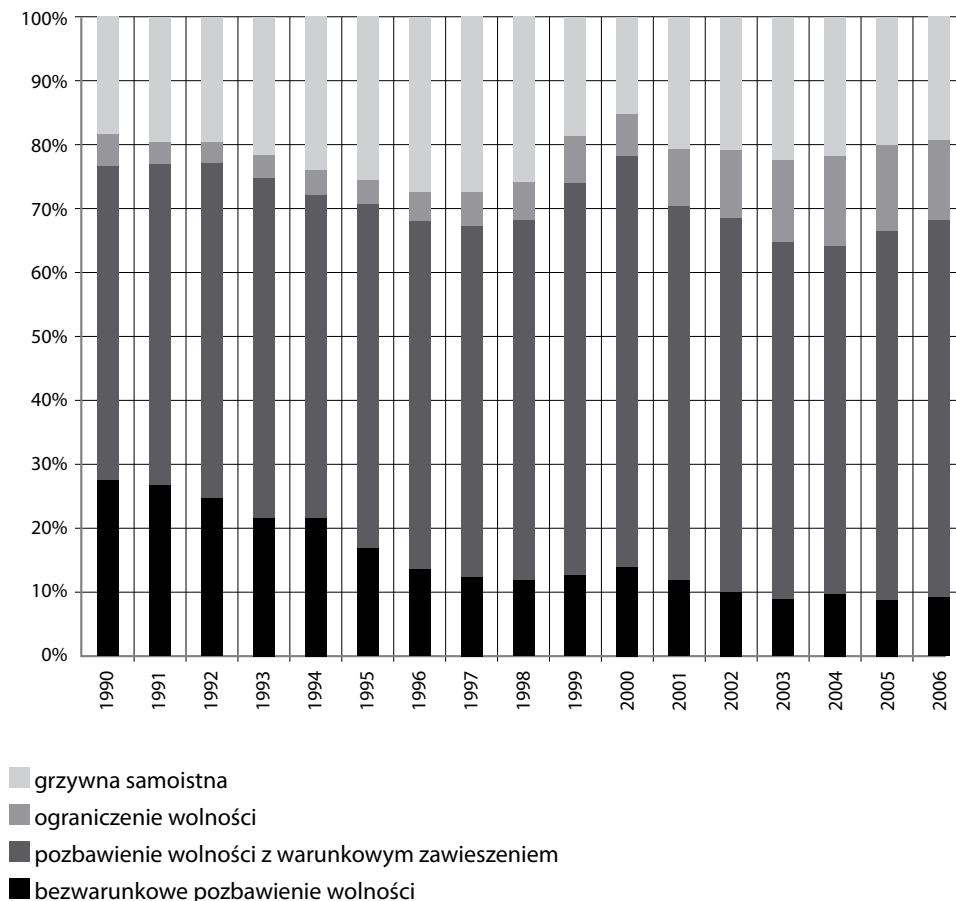
⁷ Zob. J. Czabański, *Zagrożenie karą oraz orzecznictwo za najpoważniejsze przestępstwa w ujęciu międzynarodowym*, „Prokuratura i Prawo” 1/2008, s. 99.

To złagodzenie odpowiedzialności karnej nastąpiło w szczególnym momencie, a mianowicie w trakcie kolejnej fali wzrostu przestępczości. Po okresie gwałtownego wzrostu przestępczości w roku 1990, kolejne lata przyniosły stabilizację poziomu przestępczości. Jednak już w roku 1997 można zauważyć początek kolejnej fali wzrostu przestępczości, której kulminacja przypada na rok 2000. W tym okresie liczba przestępstw kryminalnych wzrosła o blisko 50%, w tym dwukrotnie wzrosła liczba kradzieży oraz rozbojów, o jedną czwartą liczba bójek i pobić, o jedną piątą liczba zgwałceń. Prawdziwą skalę wzrostu przestępczości obrazuje jednak porównanie do roku 1989. W ciągu pierwszych 11 lat III RP, liczba przestępstw kryminalnych się podwoiła, w tym sześciokrotnie wzrosła liczba rozbojów, blisko pięciokrotnie liczba bójek i pobić, trzykrotnie liczba kradzieży, dwukrotnie liczba zabójstw.

Wzrastający poziom przestępczości spotkał się z odpowiedzią w postaci złagodzonego prawa karnego i podążającym za tym łagodniejszym orzecznictwem sądów. Złagodzenie orzecznictwa sądów dotyczyło przede wszystkim coraz szerszego stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary – od wejścia w życie Kodeksu karnego z 1997 roku warunkowo zawiesić można nie tylko karę pozbawienia wolności, ale również i karę ograniczenia wolności, a nawet karę grzywny. Wystarczy powiedzieć, że w roku 1990 ponad 27% skazań opiewało na bezwarunkową karę pozbawienia wolności, podczas gdy w roku 2000 o połowę mniej, niecałe 14%, a w roku 2006 zaledwie 9%⁸. Skróceniu uległ także średni wymiar kary pozbawienia wolności orzekanej bez warunkowego zawieszenia z 26 miesięcy w 1990 roku do 18 miesięcy w 2006 roku (spadek o 30%).

⁸ Zob. A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas przestępczości 4*, Warszawa 2009, s. 95.

Rysunek 2. Struktura orzekanych kar za przestępstwa w latach 1990-2006



Wzrost stosowania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania nie był spowodowany rozszerzeniem zakresu kryminalizacji o przestępstwo prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwym, co nastąpiło w grudniu 2000 roku, choć liczba przestępstw tego rodzaju, sięgając nawet 200 tys. rocznie, poważnie wpłynęła na zwiększenie ogólnej liczby przestępstw (dlatego też we wcześniejszych rozważaniach posługuję się kategorią przestępstw kryminalnych, bez uwzględniania przestępstw drogowych). Dla poszczególnych typów przestępstw zauważalny wzrost częstotliwości orzekania kary warunkowo zawieszonyj zaobserwować można m.in. dla przestępstwa zgwałcenia – w 1990 roku bezwarunkową karę pozbawienia wolności orzekano w 73% spraw, w 2006 roku w 55%; w przypadku udziału w bójce lub pobiciu odsetek kar bezwarunkowego pozbawienia wolności spadł z 16% do 7%; w przypadku rozboju z 96% do 49%;

w przypadku kradzieży z 36% do 12%, w przypadku kradzieży z włamaniem z 52% do 28%⁹. Podkreślić należy, że łagodzenie orzecznictwa następowało od początku lat 90., a wprowadzenie nowego Kodeksu karnego raczej utrwaliło tę tendencję, niż ją zapoczątkowało. W rezultacie polska praktyka karania należy do łagodniejszych w Europie: polskie sądy czterokrotnie rzadziej niż przeciętna europejska orzekają karę bezwzględnego pozbawienia wolności w przypadku uszkodzeń ciała (Polska 7,9%, średnia europejska 32%), o jedną piątą rzadziej w przypadku zgwałcenia (Polska 58,3%, średnia europejska 73%), o ponad 10% rzadziej w przypadku rozboju (Polska 58%, średnia europejska 65%). Polskie sądy rzadziej również orzekają kary długoterminowe, to jest co najmniej 5 lat pozbawienia wolności: blisko trzykrotnie rzadziej w przypadku zgwałcenia (Polska 12,4%, średnia europejska 33%) oraz rozboju (Polska 6,6%, średnia europejska 21%)¹⁰.

Złagodzenie rygorów odpowiedzialności karnej wyrażało się nie tylko w coraz to łagodniejszym orzecznictwie, lecz również coraz rzadziej stosowanym tymczasowym aresztowaniu wobec osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa: wśród osób osądzonych w I instancji tymczasowo aresztowanych w chwili wyroku było 17%, podczas gdy w 2006 roku blisko sześciokrotnie mniej, tylko 3%¹¹. Większość sprawców odpowiada więc z wolnej stopy, w tym także oskarżeni o ciężkie przestępstwa – z wolnej stopy odpowiada blisko połowa oskarżonych o zbiorowe zgwałcenie oraz 64% oskarżonych o zgwałcenie, podobnie jak 40% oskarżonych o rozbój z bronią w rękę oraz 85% o rozbój zwykły, 68% oskarżonych o wzięcie zakładnika, 96% oskarżonych o znęcanie się czy wreszcie ok. 99% oskarżonych o spowodowanie uszczerbku na zdrowiu (w tym średniego) oraz udział w bójce lub pobiciu¹². Niezależnie więc od zdarzających się przypadków ewidentnie przewlekłego okresu trwania tymczasowego aresztowania, co stanowi przedmiot niekorzystnych dla Polski orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, co do zasady tymczasowy areszt stosowany jest w Polsce wyjątkowo, może nawet zbyt wyjątkowo. Źródłem zaś przedłużającego się czasu trwania aresztu jest przewlekłość samego postępowania sądowego – stanowiącego podstawowy problem polskiego sądownictwa – na tym to bowiem etapie, nie zaś na etapie postępowania przygotowawczego, najczęściej dochodzi do przewlekłości aresztu¹³.

⁹ Tamże, s. 121-153.

¹⁰ Zob. J. Czabański, *Zagrożenie karą...*, dz. cyt., s. 123.

¹¹ Zob. A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas Przestępczości...* dz. cyt., s. 112.

¹² Dane Ministerstwa Sprawiedliwości.

¹³ Zob. S. Momot, *Postępowanie sądowe w sprawach, w których czas trwania tymczasowego aresztowania przekroczył 2 lata (w świetle badań aktowych)*, „Prokuratura i Prawo”, 4/2009, s. 72.

4. Publiczna ocena sądów i prokuratury

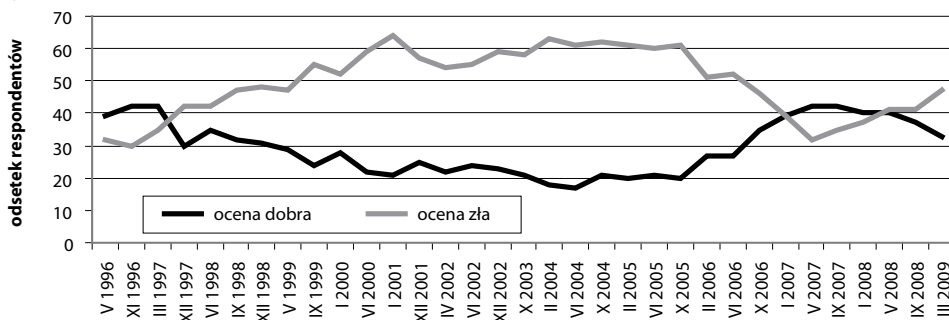
Niezdolność do skutecznego przeciwdziałania przestępczości stała się przyczyną pogarszających się od 1997 roku opinii społeczeństwa o sądach i prokuraturze. Warto przypomnieć, że na przykład liderzy największej polskiej zorganizowanej grupy przestępczej o charakterze zbrojnym, tzw. mafii pruszkowskiej, zostali skazani na kary poniżej ośmiu lat, gdyż takie tylko zagrożenie za kierowanie grupą zbrojną przewidywał Kodeks karny zgodnie ze swym pierwotnym brzmieniem¹⁴, co spowodowało, że rozbięcie struktur przestępczych mogło mieć tylko chwilowy wpływ. Niezrozumiałe dla opinii publicznej orzeczenia sądów w sprawach poważnych przestępstw, których sprawcy skazywani byli na kary w zawieszeniu, jak również niestosowanie tymczasowego aresztu nawet w poważnych przypadkach, wreszcie afery na szczytach władzy, zahaczające o sprawne funkcjonowanie organów ścigania, np. afery Rywina czy afery Starachowicka, spowodowały zapotrzebowanie na całościową reformę wymiaru sprawiedliwości.

Chociaż reformy wymiaru sprawiedliwości podejmowane w latach 2005–2007, ze względu na przedterminowe skrócenie kadencji parlamentu, tylko w drobnej części zostały wprowadzone w życie, udało się w tym okresie zmienić nastawienie opinii publicznej. Niewątpliwie przyczyniła się do tego także spadająca od połowy 2005 roku przestępczość, która w roku 2008 osiągnęła poziom nienotowany od 1989 roku. Jednakże spadek przestępczości uległ zahamowaniu w połowie roku 2008 (co było prawdopodobnie skutkiem cięć budżetowych, a pewnie także i tego, że zwalczanie przestępczości przestało być priorytetem rządu) i od tamtej pory przestępczość w niektórych kategoriach zaczęła ponownie rosnąć.

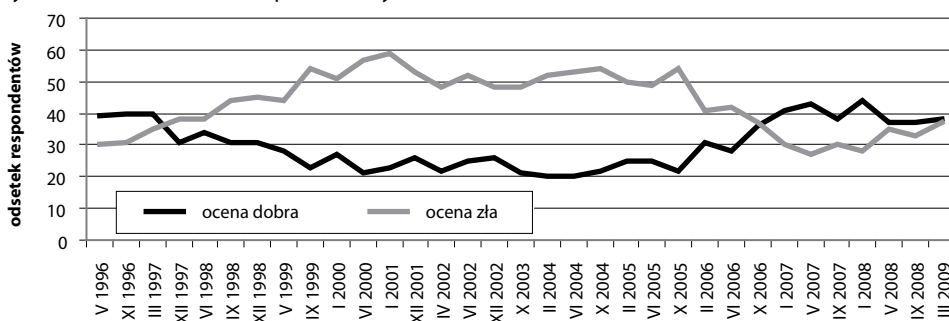
Według badań CBOS od 1997 roku w ocenie sądów i prokuratury przeważają oceny negatywne. Aż do końca 2005 roku sądy negatywnie oceniało ok. 60% respondentów, a pozytywnie zaledwie ok. 20% (dla prokuratury oceny te wynosiły odpowiednio ok. 50% i 20%).

¹⁴ A jeszcze łagodniejszą sankcję, do lat 5, przewidywał rządowy projekt Kodeksu karnego.

Rysunek 3. Ocena działania sądów



Rysunek 4. Ocena działania prokuratury



Już po roku reformy wymiaru sprawiedliwości, pod koniec roku 2006, oceny pozytywne zaczęły wyrażać więcej osób niż oceny negatywne. Wprowadzenie sądów 24-godzinnych, co nastąpiło w marcu 2007 roku, przełamało impas w postrzeganiu polskiego wymiaru sprawiedliwości jako skazanego na powolność i przewlekłość. Wprowadzenie sądów 24-godzinnych pokazało, że można kilkadziesiąt tysięcy spraw osądzić w ciągu kilku dni od popełnienia przestępstwa, zapewniając w ten sposób szybką reakcję wymiaru sprawiedliwości. Niestety, o ile w 2007 roku osądzono w trybie przyspieszonym ponad 36 tys. sprawców (ok. 8% wszystkich skazań), o tyle w 2008 roku już tylko ok. 8 tys. (niecałe 2% skazań). Zmiana rządu i spowodowane tym osłabienie woli reformowania wymiaru sprawiedliwości przyczyniło się do tego, że w praktyce tryb przyspieszony przestał funkcjonować. Jednocześnie zaniechanie szeregu innych zmian spowodowało, że Polacy ponownie utracili wiarę w to, że wymiar sprawiedliwości może funkcjonować dobrze. Od końca 2008 roku sądy znów są oceniane negatywnie przez większość respondentów (prokuratura oceniana jest nieco lepiej, ale jej oceny również się znacząco pogorszyły). Wygląda więc na to, że reforma wymiaru sprawiedliwości pozostaje ciągle zadaniem do zrealizowania.

5. Podsumowanie

Dwadzieścia lat polskiej transformacji przyniosło wiele pozytywnych zmian. Polacy w przeważającej większości uważają, że poprawiły się warunki materialne, stan gospodarki, pozycja Polski w świecie, jej bezpieczeństwo zewnętrzne, poziom edukacji, wpływ na własne sprawy. Najgorzej ocenianą dziedziną – dziedziną, w której III RP przyniosła pogorszenie stanu rzeczy – jest jednak poziom przestępczości, w tym zakresie zmianę na gorsze zauważa blisko 70% ankietowanych przez CBOS¹⁵. Ta negatywna ocena wystawiana w dwudziestolecie przemian stanowi sygnał ostrzegawczy dla każdego zainteresowanego sprawami publicznymi, w szczególności osób odpowiedzialnych za wymiar sprawiedliwości.

Zapewnienie bezpieczeństwa oraz reforma wymiaru sprawiedliwości muszą pozostać priorytetami rządu – brak aprobaty społecznej dla tak ważnej instytucji, jaką są sądy, podważa zaufanie Polaków do państwa, prawa i samo pojęcie sprawiedliwości. Reforma wymiaru sprawiedliwości nie może sprowadzać się wyłącznie do poprawiania pozycji materialnej sędziów i prokuratorów, zwłaszcza że ich zarobki, w relacji do przeciętnego wynagrodzenia, aczkolwiek dość niskie, to przecież ciągle są wyższe niż we Francji, w Holandii, Niemczech czy Austrii¹⁶. Nakłady w Polsce na sądownictwo oraz prokuraturę, mierzone jako odsetek budżetu państwa, należą zaś do jednych z najwyższych w Europie¹⁷. Problem nie leży więc w wysokości nakładów finansowych, czy też nie wyłącznie w nich. Problem jest znacznie głębszy i polega na – jak się wydaje – niesprawności sądownictwa i niezdolności zarówno klasy politycznej, jak i organów samorządu zawodowego sądownictwa do skutecznej zmiany tego stanu rzeczy.

Kodeksy karne uchwalone w roku 1997 nie tylko nadmiernie zliberalizowały odpowiedzialność karną, ale były także anachroniczne już w momencie wchodzenia w życie. Skuteczne pozbawianie sprawców korzyści majątkowych pochodzących z działalności przestępczej, zabezpieczenie roszczeń pokrzywdzonych już na wczesnych etapach postępowania, szybkie procedury karne, skuteczne wykonywanie kar, w tym kar alternatywnych dla pozbawienia wolności, zwalczanie przestępczości internetowej, a także monitoring elektroniczny – te i inne zagadnienia zostały pominięte w kodeksach karnych 1997 roku i tylko w części uwzględnione później, choć zarówno potrzeba przewidzenia takich rozwiązań, jak i wzory zagraniczne istniały też 12 lat temu.

¹⁵ *Od końca lat osiemdziesiątych do dziś – oceny zmian w różnych wymiarach życia społecznego i politycznego w Polsce*, komunikat z badań, luty 2009, CBOS, tabela 1, s. 2.

¹⁶ Zob. A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, R. Kulma, M. Marczewski, *Wymiar sprawiedliwości w Europie*, Warszawa 2006, s. 25.

¹⁷ Tamże, s. 20 i s. 40.

Tak samo zaniedbano sferę zarządzania sądami, zbyt optymistycznie uważając, że sami sędziowie będą w stanie stworzyć taki system, który będzie ich zmuszał do utrzymania wysokiej wydajności pracy. W istocie jednak okazało się, że bez presji z zewnątrz, sędziowie nie są w stanie wytworzyć właściwej kultury organizacyjnej, czego efektem jest niska wydajność i idąca w ślad za nią niska ocena społeczna całego sądownictwa.

Wymiar sprawiedliwości ciągle czeka na reformę, podobnie jak ciągle należy dokładać wysiłku w celu przeciwdziałania przestępczości. Jak do tej pory bilans zmian w zakresie wymiaru sprawiedliwości wypada dla III RP zdecydowanie negatywnie.

Podsumowanie

Opracowania niniejszego rozdziału dotyczą zagadnień organizacji władz publicznych i Konstytucji RP, oceny jakości zarządzania państwem ze szczególnym uwzględnieniem jakości tworzonego w Polsce prawa oraz problemów związanych z jego stosowaniem przez wymiar sprawiedliwości i faktycznej efektywności ochrony praw i wolności obywatelskich.

Wprowadzenie do problematyki przedstawił nestor polskich nauk o zarządzaniu publicznym, prof. **Witold Kieżun**. W swoim opracowaniu profesor dotyka najbardziej bolesnych kwestii funkcjonowania instytucji publicznych, podkreśla i – jak zwykle – precyzyjnie ilustruje patologie polityki, administracji, sądownictwa i służby zdrowia. U podstaw tych problemów dostrzega on wymiar antropologiczny. Przyjęcie zasady osobistej, indywidualnej autonomii i pełnej wolności poglądów, równości praw wszystkich obywateli, przy legalnej podstawie mechanizmu zróżnicowania indywidualnego czy społecznego, były niewątpliwie punktem wyjścia transformacji naszego ustroju. Jednak podkreśla on, że „skuteczne działania w obrębie instytucji publicznych dokonać się mogą dopiero w sytuacji upowszechnienia świadomości granic tej indywidualnej autonomii, granic postępowania według własnej woli i wykształcenia indywidualnej tolerancyjnej postawy w stosunku do odmiennych poglądów”. Skuteczne działanie publiczne to świadome i odpowiedzialne samoograniczenie.

Właściwy referat prof. Kieżuna jest bardzo gorzką oceną 20 lat transformacji z perspektywy krytycznej teorii organizacji. Składa się na nią: „analiza założeń strategicznych i zarządzania sferą gospodarczą, przykładowa prezentacja niesprawnej działalności reformatorskiej w zakresie administracji publicznej, opis patologii w procesie realizacji zasad ustrojowych Konstytucji z 1997 roku oraz indeks podstawowych niesprawności w zarządzaniu publicznym”.

Profesor Kieżun w sposób bardzo przenikliwy i wolny od sentymentów analizuje czynniki, których szczęśliwy zbieg umożliwił powstanie wolnej Polski w 1989 roku. Jednocześnie boleśnie obnaża błędy popełnione przez liderów politycznych okresu przełomu. Charakteryzowali się oni wysokim poziomem patriotycznego zaangażowania, ale i brakiem ekonomicznej i organizacyjnej wiedzy, znajomości świata zachodniego, jego metod konkurencji politycznej i ekonomicznej i brakiem strategicznego społeczno-ekonomicznego planu.

Skutkiem tego przyjęto katastrofalną, w ocenie Profesora, strategię wychodzenia z kryzysu, której autorem był Jeffrey Sachs. „Ten spontaniczny rewolucyjny system reformy sterowany przez kapitalistycznych specjalistów od polityki gospodarczej stworzył cały szereg możliwości rabunku dobra narodowego w legalnej formie”. Profesor Kieżun stawia bardzo ostrą tezę, że „ta strategia zagranicznego kapitału w efekcie doprowadziła do upodobnienia sytuacji Polski do afrykańskich krajów pokolonialnych”. Jednak jego argumenty – dla wielu bardzo kontrowersyjne – są trudne do zbiccia, a nabierają

one większej głębi na tle analizy przykładów patologii realizacji zasad ustrojowych zawartych w Konstytucji, połączonych ze zjawiskiem „Czterech Jeźdźców Apokalipsy Biurokracji”: Gigantomanii, Luksusomanii, Korupcji i Arogancji Władzy.

Rozwinięciem fundamentalnego wątku mechanizmów tworzenia prawa w Polsce jest referat Rzecznika Praw Obywatelskich, dra **Janusza Kochanowskiego**. Pokazuje on, w jaki sposób nadmiar regulacji prawnych, pośpiech w tworzeniu prawa oraz dążenie do objęcia normami prawnymi każdego aspektu życia prowadzą do zagrożenia wolności oraz ograniczenia możliwości rozwoju społecznego. W gąszczu przepisów ginie prawo.

W świetle przedstawionej analizy przyczynami tego stanu rzeczy w ostatnich latach są: prowadzone po roku 1989 reformy systemu społeczno-gospodarczego, dostosowanie prawa do wymogów nowej Konstytucji oraz prawa europejskiego. Polityzacja procesu legislacji, wzrastająca w geometrycznym tempie liczba uchwalanych ustaw oraz „bałagan nowelizacyjny”, a także źle rozumiana funkcja parlamentu przyczyniają się dodatkowo do nadmiernej ilości produkowanego prawa – złego prawa. Zapotrzebowanie na tego rodzaju tworzenie prawa wynika z błędnie pojmowanej instrumentalnej funkcji prawa.

Konkretne i realistyczne propozycje naprawy *status quo* obejmują: deregulację, wprowadzenie rzeczywistej kontroli projektów, kontrolę następczą w postaci monitorowania funkcjonowania obowiązującego ustawodawstwa, wprowadzenie regulacji typu *sunset*, która polega na przyjęciu zasady automatycznej utraty mocy obowiązujących aktów normatywnych, o ile w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania, poddanie prac związanych z polityką tworzenia prawa Radzie Stanu, organowi o funkcjach kontroli prewencyjnej, techniczno-legislacyjnej oraz monitorującej skutki legislacji i regulacji typu *sunset*.

Pokrewny temat dysfunkcji wymiaru sprawiedliwości rozumianych wspólnie jako niezdolność do ochrony praw i wolności jednostki oraz innych podmiotów prawa na poziomie filozoficzno-prawnym podejmuje dr **Maciej Dybowski**. Pokazuje on, że problemem nie jest jednak samo niezadowolenie z działania sądów, lecz przekroczenie pewnego poziomu krytycyzmu, poza którym znika przekonanie o motywującej czy konstruktywnej roli krytyki. Nawiązując do analizy wybitnego amerykańskiego prawnika Roscoe Pounda, dr Dybowski pokazuje, że na najogólniejszym poziomie legitymizacji wymiar sprawiedliwości dzieli skierowane wobec niego niezadowolenie z całym systemem prawnym, a nawet szerzej, z całym polskim porządkiem społecznym. Wymiar sprawiedliwości w Polsce jest więc w dużej mierze „wymiar sprawiedliwości tranzycyjnej” i skazany jest na powielanie tych samych paradoksów, jakie towarzyszą prawu w okresie transformacji, tj. rozpięcia między zapewnieniem ciągłości oraz generowaniem zmian.

Drugim wyzwaniem jest nowa ideologia stosowania prawa określana „rewolucją praw człowieka”, czyli tak istotna z punktu widzenia jednostek tendencja do podkreślania

konstytucyjnych i międzynarodowych standardów ochrony ich uprawnień. Zetknięcie tej ideologii z dominującym w Polsce prostym pozytywizmem prawniczym sprawia, że stosujący prawo niechętnie, albo w ogóle, nie odnoszą się do problemów poszukiwania sprawiedliwości czy realizowania idei prawa. Stąd też sądowy sposób stosowania prawa w Polsce cechuje nadmierny formalizm, skutkujący zarówno niewłaściwym rozumieniem legalizmu, jak i oportunizmem. Z tej perspektywy „tak mocno akcentowane czynniki odpowiedzialne za dysfunkcjonalność i dość powszechne niezadowolenie z wymiaru sprawiedliwości w Polsce, jak zbyt duży zakres spraw objętych kognicją sądów czy niezliczone czynniki organizacyjne i finansowe nie stanowią w gruncie rzeczy źródła dysfunkcjonalności wymiaru sprawiedliwości, lecz jej skutek”.

Oceny stopnia efektywności sądowej ochrony wolności i praw jednostki w Polsce podjął się Rzecznik Praw Obywatelskich III kadencji, prof. **Adam Zieliński**. Dokonuje tej oceny zastanawiając się nad tym, czy i w jaki sposób można uruchomić taką ochronę, czy istniejąca procedura sądowa odpowiada standardom uznawanym za właściwe w demokratycznych państwach prawych, i czy orzeczenia sądowe istotnie przyczyniają się do likwidowania konfliktów społecznych. Profesor Zieliński ilustruje, jak począwszy od odtworzenia sądownictwa administracyjnego na początku lat 80., przez reformę ustroju sądów w 1989 roku, aż po uchwalenie nowej Konstytucji w roku 1997, osiągnęliśmy pełen standard ochrony praw obywateli na poziomie ustawodawstwa.

Podkreśla on, że choć dostęp do sądu nie jest w Polsce obecnie ograniczany ustawowo ze względu na rodzaj sprawy, to jednak osoby, chcące skorzystać z takiej ochrony, natrafiają na wiele przeszkód związanych ze zbyt wysokimi kosztami postępowania sądowego, jego nadmiernym często formalizmem, a także brakiem systemu fachowej pomocy prawnej dla osób niezamożnych. Poziom wyroków sądowych w Polsce nie odbiega na ogół od tego, co obserwujemy w innych krajach. Ciągłe naruszany jest jednak w poważnym stopniu standard rozpoznawania spraw „bez nieuzasadnionej zwłoki”. Podstawową bolączką przebiegu postępowania sądowego jest z kolei jego nadmierna przewlekłość. Istotne zastrzeżenia budzi również sprawność wykonywania wyroków sądowych, ciągle jeszcze niewystarczająca. Egzekucja orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych jest zbyt droga, nadmiernie powolna i nie zawsze prowadząca do wykonania orzeczenia.

Zasadniczo metodologicznie odmienną – bo ekonomiczno-prawną – perspektywę przyjmuje w swoim artykule dr **Jacek Czabański**, który analizuje problem poziomu bezpieczeństwa w Polsce po 1989 roku. Pokazuje on jak odtworzenie sfery wolności obywatelskich, czyli „zwiększenie zakresu swobody członków społeczeństwa, co nastąpiło stopniowo od 1988 roku, a zwłaszcza od przełomu 1989 i 1990 roku, wiązało się również z poszerzeniem możliwości działania przestępczego”. Pomiędzy rokiem 1989 a 1990 nastąpił skokowy wzrost przestępczości. Liczba przestępstw kryminalnych wzrosła wówczas o około 350 000 (tj. o 64%), co oznaczało, że każdego dnia popełniano o 1000 przestępstw więcej niż jeszcze rok wcześniej. W rezultacie, nastąpiło załamanie

poczucia bezpieczeństwa Polaków: o ile w roku 1988 na pytanie, czy Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie, pozytywnie odpowiadało 74% ankietowanych, w roku 1993 za kraj bezpieczny uważało Polskę zaledwie 26% respondentów.

Kulminacją przebudowy polskiego prawa karnego był rok 1997, kiedy uchwalono nowy Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego oraz Kodeks karny wykonawczy. Te kodyfikacje karne przyniosły znaczące złagodzenie odpowiedzialności karnej. W rezultacie, polski kodeks karny – pomimo późniejszych nowelizacji zaostrzających niektóre jego postanowienia – należy do łagodniejszych w Europie. To złagodzenie odpowiedzialności karnej nastąpiło w trakcie kolejnej fali wzrostu przestępczości. Po okresie gwałtownego wzrostu przestępczości w roku 1990, już w roku 1997 można zauważyć początek kolejnej fali wzrostu przestępczości, której kulminacja przypada na rok 2000. Równoległe od początku lat 90. stopniowo dokonywało się złagodzenie orzecznictwa sądów. Aż do końca 2005 roku sądy negatywnie oceniało ok. 60% respondentów, a pozytywnie zaledwie ok. 20%. Już po roku reformy wymiaru sprawiedliwości, pod koniec roku 2006, oceny pozytywne zaczęło wyrażać więcej osób, niż oceny negatywne. Stan ten trwał do roku 2008. Nakłady na sądownictwo oraz prokuraturę, mierzone jako odsetek budżetu państwa, należą zaś w Polsce do jednych z najwyższych w Europie. Problem nie leży więc w wysokości nakładów finansowych, lecz niesprawności sądownictwa i niezdolności zarówno klasy politycznej, jak i organów samorządu zawodowego sądownictwa do skutecznej zmiany tego stanu rzeczy.

Ważny temat wizji i kondycji polskiego sądownictwa podjęła w swoim artykule sędzia **Irena Kamińska**. Pyta ona, czy proponowane reformy rozwiążą istniejące problemy i urealnią prawo obywatela do rozpoznania jego sprawy bez zbędnej zwłoki? Nasz kraj przechodzi pewną chorobę, którą kraje o utrwalonych demokracjach mają już dawno za sobą. Po zmianie ustrojowej zapanowało uprawnione przekonanie, że prawa obywatela w demokratycznym państwie prawa będą najlepiej chronione, jeśli będzie o nich decydował niezawisły sąd. Spowodowało to jednak ogromne rozszerzenie kognicji sądów, a w konsekwencji lawinowy wzrost wpływu spraw do sądów powszechnych. Zawód sędziego nie może być ukoronowaniem kariery w sytuacji, gdy sędziów jest za dużo, aby zawód ten mógł być traktowany jako elitarny i by można było przy naborze na urząd uniknąć pomyłek. „Jednak przy obecnym obciążeniu sądów i zakresie czynności sędziego bez względu na jakość spraw i stopień ich trudności sędzia nie może prawidłowo sprawować funkcji do jakiej został powołany. Jego praca przestaje być intelektualnym wyzwaniem, staje się natomiast próbą opanowania nadmiernego wpływu, gdzie najważniejsza jest ilość załatwionych spraw, a nie merytoryczna jakość orzekania”.

Inny kluczowy wątek rozważań dotyczy kwestii ustrojowych. Na poziomie konstytucyjnym podejmuje go prof. **Dariusz Dudek**. Podkreśla on, że choć Konstytucja RP z 1997 roku nie stanowiła przełomu ustrojowego w polskiej tradycji konstytucyjnej, w znaczeniu otwarcia nowej, oryginalnej epoki, to jej trwałym dorobkiem jest sytuacja, w której człowiek i obywatel stał się rzeczywistym adresatem i podmiotem obowiązujących i egzekwowalnych norm konstytucyjnych. Natomiast główną wadą tej Konstytucji jest według niego „brak dostatecznych ram normatywnych dla prawidłowego i uczciwego funkcjonowania mechanizmu władzy publicznej”. Profesor Dudek formułuje liczne propozycje korekt ustroju polskiego, które odpowiadać będą współczesnej kondycji państwa, społeczeństwa i jednostki. Ich wspólnym mianownikiem jest uznanie, że skoro istotą prawa jest sprawiedliwość i odpowiedzialność, to funkcjonowanie wszystkich władz publicznych, oparte na uznaniu i respektowaniu tych idei, jest oczywistą potrzebą i wymogiem egzystencji człowieka w społeczeństwie, władzy w państwie, a państwa we wspólnotach i organizacjach ponadnarodowych. „Racjonalne [zatem] pozostaje oczekiwanie możliwych, a przy tym doniosłych korekt regulacji konstytucyjnej, w zakresie ustroju państwa i systemu organów władzy publicznej oraz poszukiwanie skutecznego »systemu immunologicznego« konstytucji, czyli konsekwentnie przyjętego i realizowanego systemu odpowiedzialności piastunów władzy publicznej”.

Podsumowania trudnych doświadczeń w racjonalizacji polskiego parlamentaryzmu w okresie transformacji podjął się prof. **Marek Zubik**. Przedstawia on ewolucję ustrojową III RP, a następnie analizuje wady i zalety kolejnych modyfikacji systemu partyjnego i wyborczego. Jednym z najciekawszych wątków jego bardzo systematycznego artykułu jest paradoksalna trwałość zasady omnipotencji i preponderencji Sejmu, która będąc ustrojową fikcją pod rządami Konstytucji z 1952 roku, sfunkcjonalizowała się w ramach demokratycznego ustroju opisanego Konstytucją z 1997 roku. Zasadniczą zmianą z kolei jest odrzucenie imperatywnego i przyjęcie wolnego mandatu przedstawicielskiego. Parlamentarzyści mieli stać się reprezentantami całego Narodu, jako suwerena, odzwierciedlając interesy ogólnonarodowe. Jednocześnie jednak osłabiono możliwości utrzymywania dyscypliny wśród parlamentarzystów. W ordynację wyborczą nie zostały również wprężnięte żadne mechanizmy, które zachęcałyby partie polityczne do wspólnej walki o zwiększenie partycypacji wyborców w głosowaniu powszechnym.

Inną bardzo trafną obserwacją prof. Zubika jest teza, że „przyjęcie zasady podziału władz przyczyniło się – przy niekiedy niemałym wsparciu doktryny, orzecznictwa i nieudolności samych deputowanych – do znacznego zredukowania roli parlamentu głównie do stanowienia ustaw oraz dokonywania wyboru składu osobowego części organów państwowych. Doszło natomiast do zupełnej atrofii sprawowania funkcji kontrolnej przez parlament, która to funkcja nie tylko nie stoi w sprzeczności z ideą podziału władz, ale jest jej niezbędnym elementem składowym”.

Profesor Zubik stawia pytanie o kształt polskiego parlamentaryzmu zracjonalizowanego w sytuacji jego dysfunkcjonalności w obliczu nowych wyzwań społecznych, gospodarczych i geopolitycznych. „Uformowana na przestrzeni minionych 20 lat struktura, kształt organizacyjny oraz tryb działania polskiego parlamentu jest wypadkową kilku, niekiedy przeciwstawnych, sił jakie oddziaływały na normy i zwyczaje regulujące te kwestie. Po pierwsze, nie bez znaczenia okazała się siła zastanych konstrukcji prawnych i rozwiązań. Po wtóre, zaciążyły na sposobie myślenia długie tradycje polskiego parlamentaryzmu, mające za sobą tak dobre, jak i niekiedy trudne okresy. Po trzecie wreszcie, istotne konsekwencje wiązały się z próbami podjęcia wysiłku reformatorskiego w państwie, wzorujące się na rozwiązaniach funkcjonujących w innych krajach. Niestety, łącznie siły te nie doprowadziły do spójnej koncepcji polskiego modelu parlamentaryzmu”.

Wątek ustrojowy zamyka artykuł filozofa politycznego, prof. **Zbigniewa Stawrowskiego**. Stawia on zasadnicze pytanie, czy państwo, w którym dziś żyjemy, dorosło do oczekiwań i nadziei, jakie słusznie żywiliśmy 20 lat temu u początku transformacji ustrojowej. Chodzi przy tym przede wszystkim o to, czy nasze państwo spełnia instytucjonalne warunki tego, by mogło w oczach obywateli uchodzić za „własny dom”, za sprzyjającą przestrzeń dla ich własnej twórczej wolności. Innymi słowy, jest to pytanie o warunki możliwości realizacji obywatelstwa Polaków.

Profesor Stawrowski przywołuje klasyczne rozróżnienia na bierne i czynne rozumienie obywatelstwa. Obywatel bierny (*Bürger, bourgeois*) tym bardziej czuje się obywatelem, im bardziej państwo, w którym żyje, odpowiada wzorcowi państwa prawa. Chodzi o przekonanie, że w każdym z wypadków przed obywatelem stoi otworem realna droga odwołania i uzyskania sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Z tej perspektywy realia III RP wykazują duże przestrzenie do poprawy sytuacji, zarówno na poziomie legislacji, struktur organizacyjnych, jak i przede wszystkim etyki publicznej – polityków i reprezentantów wymiaru sprawiedliwości.

Drugie, przywołane przez prof. Stawrowskiego znaczenie słowa „obywatel” – obywatel czynny (*Staatsbürger, citoyen*) – ściśle wiąże się z naszym uczestnictwem w życiu politycznym. Tym razem poczucie „bycia u siebie” łączy się z poczuciem współodpowiedzialności za losy państwa i identyfikacją jednostki ze swoją wspólnotą polityczną. Człowiek rozumie tutaj swoją wolność jako gotowość służby ojczyźnie – w horyzoncie jego działania obok celów indywidualnych trwałe miejsce zajmuje perspektywa dobra wspólnego. Ponownie także i tu test rzeczywistości wypada nadal bardzo mizernie. „Refleksja nad szczegółowymi problemami państwa w naturalny sposób musi prowadzić do zasadniczego pytania, jak powinna wyglądać konstytucja państwa, aby zapewniała ona najlepsze warunki bycia obywatelem. Ujmując rzecz najkrócej: powinna ona zawierać naczelną zasady, konstytuujące republikańskie państwo prawa”.

Problemem kluczowym III RP jest w świetle refleksji prof. Stawrowskiego etyczna podstawa obowiązującej Konstytucji. „Ci, którzy skutecznie przevorsowali obowiązujący dziś w Polsce porządek konstytucyjny, nie byli zainteresowani, by oprzeć go o etyczny fundament, który pozwoliłby sprawiedliwie rozstać się z przeszłością i na którym dałoby się dopiero budować wspólny dom i wspólną przyszłość wszystkich Polaków”. Polsce potrzebna jest zatem nowa konstytucja, ale bez podjęcia rozstrzygnięć, które mają charakter przedkonstytucyjny, a mianowicie, bez jednoznacznego określenia, kto jako pełnoprawny, czynny obywatel może (tzn. jest godny) współstanowić konstytucję, czyli „również bez przynajmniej symbolicznej, ale jednoznacznej i ostatecznej dekomunikacji – nasze poczucie obywatelskości, bycia u siebie we własnym domu i identyfikacji z własnym państwem, pozostanie niedopełnione”.

Redakcja

Summary

This chapter concerns the issues of organisation of public authorities and the Constitution, assessment of the quality of state management with particular emphasis on the quality of legislation created in Poland and on problems related to its application by administration of justice and actual effectiveness of the protection of rights and liberties of citizens.

An overview of the issues was delivered by one of the most respected public management specialists in Poland, Professor **Witold Kieżun**. In the study, he addresses the most pressing problems of Polish public institutions, he highlights and, as usual, gives accurate examples of pathology in politics, administration, the judiciary and health care. He places the anthropological dimension at the core of the problems. The point of departure for transformation of Poland's system was to assume the principle of personal, individual autonomy and total freedom of expression, equal rights for all citizens and a legal basis for the mechanism of individual or social differentiation. Nevertheless, he emphasises that "effective operation of public institutions can only take place with popularisation of awareness of limits to individual autonomy, limits to behaviour based on one's own will and developing individual tolerance to different opinions." Effective public activity involves deliberate and responsible self-limitation.

The paper by Professor Kieżun is a bitter assessment of the 20 years of Poland's transformation from the perspective of the critical theory of organisation. The assessment comprises: "analysis of strategic assumptions behind and management of the economy, a model presentation of inefficient public administration reforms, description of pathology in the process of implementing system principles comprised in the 1997 Constitution and an index of basic inefficiencies in public management."

Professor Kieżun analyses in a very penetrating and unsentimental way the factors the lucky coincidence of which allowed the creation of free Poland in 1989. He also painstakingly exposes the disastrous strategic errors made by political leaders during the breakthrough period. Their attitudes were very patriotic, but they lacked economic and organisational knowledge, knowledge of the western world, its political and economic competition methods, as well as a strategic social and economic agenda.

As a result, a strategy developed by Jeffrey Sachs was adopted in order to lead the country out of the crisis. The author regards this strategy as disastrous. "The spontaneous revolutionary reform system controlled by capitalist economic policymakers provided a wide range of opportunities to legally strip Poland off national property." Professor Kieżun harshly argues that "the foreign capital strategy has made Poland's situation resemble that of post-colonial African countries." Although controversial to many, his arguments are very difficult to refute. They become even more in-depth when supplemented by the analysis of examples of pathology during the implementation of system rules provided by the Polish Constitution, combined with the phenomenon of „The

Four Horsemen of the Apocalypse of Bureaucracy”: grandiosity, obsession of luxury, corruption and arrogance of authority.

A paper by Dr **Janusz Kochanowski** develops on the fundamental issue of law creation mechanisms in Poland. It shows how excessive regulation, hasty creation of law and attempts at covering every aspect of life by legal norms threaten freedom and restrict social development. Thus, law is lost in the maze of regulations.

In the light of the analysis, the situation in the recent years can be attributed to: social and economic reforms introduced after 1989, adjusting the law to the requirements of the new Constitution and to European law. The politicisation of the legislation process, the number of adopted legal acts increasing exponentially and „amendment chaos,” as well as an erroneous notion of the function of parliament is also conducive to an excessive amount of poor quality regulations. The demand for this kind of law creation results from the instrumental function incorrectly attributed to legislation.

Concrete realistic proposals on how to amend the *status quo* include: deregulation; introduction of actual control of draft legal acts; introduction of follow-up in the form of monitoring of legislation in force; introduction of *sunset* regulations which involve adopting a principle under which the normative acts in force automatically expire unless policymakers express their willingness to upkeep them in a specified period; including policymaking in the competence of the State Council – a preventive supervision body with a technical and legislative function that monitors the effects of legislation and *sunset* regulations.

Dr **Maciej Dybowski** addresses a related issue discussing the inefficiency of administration of justice currently understood as its inability to protect the rights and liberties of individuals and of other legal entities on the philosophical and legal level. He argues that the problem does not lie with the very dissatisfaction with the operation of courts, but taking criticism to a level beyond which the conviction of the motivating or constructive role of a critical judgement withers away. Referring to an analysis by a prominent American lawyer, Roscoe Pound, Dr Dybowski shows that at the most general legitimisation level, social dissatisfaction with administration of justice extends also to the entire legal system and, in a wider context, to the entire Polish social order. The Polish administration of justice is therefore largely a “transitional administration of justice” and thus bound to repeat all the paradoxes typical for legislation in transition, i.e. the gap between ensuring continuity and introducing changes.

Another challenge consists in the new ideology behind law application described as “human rights’ revolution”, i.e. the tendency, so important from the point of view of individuals, to highlight the constitutional and international standards of their rights’ protection. Due to the clash of this ideology with the simple legal positivism dominant in Poland, those applying the law are reluctant to address the problems of seeking justice or pursuing the idea of law, or they disregard them altogether. That is why the manner of application of law in Poland as pursued by courts is characterised by excessive for-

malism resulting in incorrect understanding of both legalism and opportunism. From this perspective, „the strongly emphasised factors behind inefficiency and common dissatisfaction with the Polish administration of justice, such as the excessive scope of matters within the province of courts along with numerous organisational and financial factors, are not the real reason for inefficiency of administration of justice, but the result.”

The efficiency of judicial protection of individual rights and liberties in Poland has been evaluated by former Human Rights Defender, Professor **Adam Zielinski**. In his evaluation, he considers whether such protection can be implemented and how difficult would it be, whether the existing court procedure corresponds with standards regarded as appropriate in democratic states of law, and whether court rulings contribute significantly to eradicating social conflicts. Professor Zielinski provided examples on how, from administrative judiciary reconstruction at the beginning of the 1980s, to the court system reform in 1989, to the adoption of the new Constitution in 1997, we have achieved the highest standard of citizen rights' protection at the legislation level.

He emphasises that although the access to courts in Poland is not restricted by law depending on the type of case, those who wish to be covered with such protection come across many obstacles, such as excessive costs of legal proceedings, its excessive formalism and the lack of a system of professional legal support for the indigent. The severity of sentences in Poland usually does not differ from that in other countries. However, the standard of examination of cases “without unreasonable delay” is still being seriously violated. The basic problem relating to court proceedings is that they are too lengthy. The issue of still insufficient sentence execution efficiency also raises considerable objections. The execution of sentences in civil cases is too costly, too slow and does not always result in actual execution of a sentence.

In his article, Dr **Jacek Czabański** assumes an economic and legal perspective, different in terms of methodology. He analyses the problem of the security in Poland after 1989. He shows how the reconstruction of civil liberties, i.e. “enhancing the degree of freedom of society members, which has been gradually proceeding since 1988, and particularly since the end of 1989 and the beginning of 1990, also entailed intensifying criminal activity.” Between 1989 and 1990, there was an abrupt increase in crime rates. In that period, the number of criminal crimes increased by about 350,000 (i.e. by 64%), which means that the number of crimes committed per day was higher than the year before by 1,000. As a result, Poles' sense of security plummeted: while in 1988 74% of respondents acknowledged that Poland was a safe country to live in, in 1993 the figure was only 26%.

Reconstruction of the Polish criminal law reached its peak in 1997, with the adoption of the new Penal Code, Code of Penal Procedure and Executive Penal Code. New penal codifications brought about significant reduction of penalties. As a result, the Polish Penal Code is one of the most lenient ones in Europe, even despite its

later amendments toughening some of its provisions. The reduction of penalties was introduced during yet another wave of crime rate increase. After a rapid growth in delinquency rates in 1990, the onset of another wave of delinquency increase became visible in 1997, with its peak in 2000. Also since the beginning of the 1990s, there was gradual reduction of sentences passed. Until the end of 2005, courts were negatively perceived by about 60% of the respondents and positively by merely 20%. Only a year after the administration of justice reform, by the end of 2006, positive opinions prevailed. The sentiments lasted until 2008. Expenditures for the judiciary and the Public Prosecutor's Office measured as a percentage of state budget spending are among one of the highest in Europe. Thus, the problem does not consist in the amount of financial outlays, but in inefficiency of the judiciary and the incapacity of policymakers and professional self-governing bodies to change the situation.

The important issue of the vision and condition of the Polish judiciary has been addressed in the article by Judge **Irena Kaminska**. She poses a question whether the proposed reforms would solve the current problems and materialise the citizen's right to have a case examined without undue delay. Poland is suffering from an illness which countries with stable democracies have put behind them long ago. Following the system transformation, reasonable belief arose that civil rights in a democratic state would be protected best if they are ruled upon by an independent court. The approach resulted in vast extension of court relevance, and consequently a rapid growth in the number of cases brought to common courts. While the assumption is fully acceptable, it is difficult to approve of the fact that excellently educated judges would adjudicate in district courts' criminal proceedings on trivial offences. Becoming a judge may not crown a career in law as the number of judges in Poland is too great to regard the practitioners as elite and mistakes in the recruitment process are unavoidable. "However, with the present burden on courts and the extensive scope of judges' duties irrespective of cases quality and their complexity, judges are unable to correctly fulfil the function they have been appointed for. The work of a judge ceases to be an intellectual challenge; it rather becomes an attempt to reduce the influence where the number of closed cases prevails over the quality of verdicts."

Another key theme of the session concerned the political system. Professor **Dariusz Dudek** addressed the issue at the constitutional level. He emphasised that although the 1997 Constitution of the Republic of Poland did not bring about a radical change in the Polish constitutional tradition in terms of opening a new, original period, it has a permanent result as the man and the citizen have become real subjects and the objects of applicable and enforceable constitutional standards. However, he sees the main disadvantage of the Constitution as "lack of an adequate normative framework for correct and fair functioning of public authorities." Professor Dudek gives numerous proposals for improving the Polish system that would correspond with the contemporary condition of the state, the society and the individual. Their common underlying

assumption is that if the essence of the law is justice and liability, functioning of all public authorities based on the recognition of and respect for these ideas is an obvious need and prerequisite of the existence of an individual within the society, authority within the state, and the state within supranational organisations. “It is therefore reasonable to expect possible and significant amendments of constitutional regulation in terms of state system and public authority bodies, as well as to try to find an effective *immune system* of the constitution, i.e. a consistently adopted and implemented system of liability of public authorities.”

Professor **Marek Zubik**, Deputy Human Rights Defender, attempted to sum up the difficult experience of streamlining the Polish parliamentarism in the period of post-Communism transformation. He presents the evolution of the political system of the Third Republic (i.e. Poland after 1989) and analyses the advantages and disadvantages of successive modifications to the electoral and party system. One of the most interesting themes of the article, consists in the paradoxical permanence of the principle of omnipotence and preponderance of the Sejm that had been a fictional principle under the 1952 Constitution, but has become functional within the democratic system introduced by the 1997 Constitution. The key change consisted in the rejection of the imperative and adopting a free parliamentary mandate to represent. Deputies were to become the representatives of the whole nation as a sovereign and work for general national interests. However, the ability to maintain voting discipline among the deputies was limited. Parliamentary electoral law was not provided with any mechanisms encouraging political parties to work together with a view to increasing voters’ participation in general elections.

In another accurate observation Professor Zubik says that “adopting the division of power principle has contributed to diminishing the role of the parliament to include the adoption of acts and selection of staff members of certain state authorities, with significant support from the doctrine, the body of verdicts and incompetence of the deputies. On the other hand, the supervisory function of the parliament has disintegrated although it is coherent with the idea of separation of power and constitutes its indispensable component.”

Professor Zubik poses the question about the shape of the Polish parliamentarism, rationalised for its dysfunctionality in the face of new social, economic and geopolitical challenges. “The structure, the organisational form and the procedure of the Polish parliament developed within the last twenty years resulted from the operation of several, sometimes contradictory forces that have impacted the standards and norms regulating these issues. Firstly, the influence of legal structures and solutions that remained after the previous system was significant. Secondly, the long-established traditions of the Polish parliamentarism, covering both good and rough periods, affected the way of thinking. Thirdly, the attempts to introduce reforms based on solutions applied in other countries

brought about vital consequences. Unfortunately, the aggregate impact did not result in a coherent idea of the Polish model of parliamentarism.”

The system-related discussion is closed by the article by Professor **Zbigniew Stawrowski**, a political philosopher. He poses a fundamental question whether the country we live in has lived up to the expectations and hopes that we had 20 years ago, at the beginning of the political system transformation. The primary issue is whether the country satisfies the institutional requirements for being regarded as “home” by its citizens, to provide capacity for their creative freedom. In other words, it is a question about the conditions in which Polish citizenship can be realised.

Professor Stawrowski refers to classical distinction between passive and active citizenship. Passive citizens (*Bürger, bourgeois*) regard themselves as citizens to the greater extent the more their state is one under the rule of law. It is an essential conviction that in every case the citizen has a real possibility to appeal and obtain a fair decision. From this perspective, the reality of the Third Republic demands improvement, both at the level of legislation, organisational structures and, above all, public ethics, not primarily concerning the politics, but representatives of administration of justice.

The second meaning of the word „citizen” referred to by Professor Stawrowski – an active citizen (*Staatsbürger, citoyen*) is closely connected with our participation in the political life. In this case, the sense of “being at home” is combined with the sense of co-responsibility for the state and identification of an individual with the political community. The freedom of an individual is understood as one’s readiness to serve his country. Apart from individual goals, the scope of activity includes a stable perspective of common good. In this regard the test of reality once again produces poor results. “Reflection on detailed problems of the state must naturally lead to the essential question: what a constitution should be like to ensure the best opportunities to be a citizen? In short, it should comprise the chief principles constituting a republican rule of law”.

In the light of Professor Stawrowski’s reflections, the key problem of the Third Republic consists in the ethical basis for the present constitution. “Those who managed to force the current constitutional order were not interested in resting it on ethical foundations that would allow leaving the past behind in a just way and on which common home and common future for all Poles would be built.” Poland therefore needs a new constitution, but one introduced without pre-constitutional disputes, namely without unambiguous determination who, as a rightful active citizen may (i.e. deserves to) co-create the constitution, “also without at least a symbolic, yet unambiguous and final, decommunisation, our sense of citizenship, sense of being at home and identification with our own state would remain incomplete.”

Editorial team



Stanisław Orzechowski *Quincunx to jest wzór Korony Polskiej na cynku wystawiony*

ROZDZIAŁ II

SYSTEM POLITYCZNY

Paweł Śpiewak <i>Wprowadzenie: System polityczny 1989-2009 – próba diagnozy</i>	209
Zdzisław Krasnodębski <i>III RP jako państwo postkomunistyczne.</i>	
<i>Zerwanie i ciągłość</i>	217
Rafał Matyja <i>Osie konfliktów politycznych</i>	233
Henryk Domański <i>Konsolidacja demokracji a głosowanie w wyborach</i>	245
Marek Migalski <i>Dwadzieścia lat polskiego systemu partyjnego</i>	259
Jan Filip Staniłko <i>Budowa systemu władzy w transformacji postkomunistycznej</i>	277
Podsumowanie	299
Summary	304

PAWEŁ ŚPIEWAK

**Wprowadzenie:
System polityczny 1989-2009 – próba diagnozy**



Paweł Śpiewak (ur. w 1951 roku)

Socjolog i historyk idei, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, publicysta, były poseł na Sejm. W 1973 roku ukończył studia w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. W 1984 roku uzyskał stopień doktora, jego promotorem był profesor Jerzy Szacki. W 2000 roku został doktorem habilitowanym. Jest pracownikiem naukowym Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Pełnił w nim funkcję kierownika Zakładu Historii Myśli Społecznej. Wykłada również w Wyższej Szkole Mediów im. Jerzego Giedroycia, w Szkole Wyższej im. Bogdana Jańskiego oraz na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie.

Zajmuje się socjologią ogólną, socjologią polityki, historią myśli i filozofii społecznej oraz politycznej. Bada i popularyzuje zachodnią filozofię i teorię polityki, zwłaszcza myśl liberalną i konserwatywną (m.in. Johna Stuarta Milla, Johna Actona, Ervinga Goffmana, Michaela Oakeshotta, Leo Straussa czy Erica Voegelina). Zajmuje się także problematyką przemian politycznych i społecznych w Polsce i Europie Środkowej. Jest autorem licznych prac naukowych z wymienionych wyżej dziedzin.

Związany ze środowiskiem Klubu Inteligencji Katolickiej i „Więzi”. W 1979 roku był współzałożycielem podziemnego kwartalnika „Res Publica”. Od 1980 roku działał w NSZZ „Solidarność”, pracując w Regionie Mazowsze.

Jest członkiem Stowarzyszenia Pisarzy Polskich oraz kolegów redakcyjnych „Res Publici Nowej” i „Przeglądu Politycznego”. Stały współpracownik „Wprost” i „Życia Warszawy”. Publikował m.in. w „Tygodniku Powszechnym”, „Fakcie”, „Gazecie Wyborczej” i „Rzeczpospolitej”.

Wybrane publikacje książkowe: *Ideologie i obywatele* (1991), *W stronę wspólnego dobra* (1998), *Obietnice demokracji* (2004), *Pamięć po komunizmie* (2005).

Po 20 latach demokratycznej polityki obfitej w wydarzenia, partie, koalicje, wielkie i śmieszne osobistości nasuwa się bardzo wiele refleksji. Zatrzymajmy się przy czterech grupach zagadnień, które – mam nadzieję – będą podejmowane na naszym panelu.

Pierwsza dotyczy konsolidacji systemu demokratycznego w Polsce, jeśli przez konsolidację rozumieć stabilność, przewidywalność zachowań zarówno instytucji politycznych, jak i partii politycznych oraz samych obywateli. Stabilizacji służą z jednej strony trwałe reguły wyborcze, przejrzyste regulacje prawne odnoszące się do działania partii politycznych, a z drugiej – przewidywalne, względnie powtarzalne zachowania wyborcze za czym stoją silne, określone w swoich tożsamościach, partie polityczne.

Od roku 2001 można chyba zasadnie mówić o stabilizacji (jeśli wręcz nie o konsolidacji) polskiej demokracji i systemu partyjnego, choć, co wymaga podkreślenia, na nie w pełni dojrzałym etapie. Dostęp nowych formacji politycznych do parlamentu jest na razie bardzo trudny i niemal monopolistyczną pozycję zajęły formacje obecne w Sejmie od dwóch lub więcej kadencji. Monopol uzyskują dzięki funduszom otrzymywanym od państwa i uprzywilejowanemu dostępowi do mediów. Niektórzy komentatorzy zdają się twierdzić, że zmierzamy do systemu dwuipółpartyjnego, z dwoma dominującymi graczami i dwiema drobnymi partiami istotnymi przy tworzeniu koalicji wyborczych, ale nie przy konstruowaniu odległych i zasadniczych celów politycznych.

Czy ten model systemu partyjnego – biorąc pod uwagę oligarchizację partii, jakość polityków, zanik myślenia programowego, silne tendencje wodzowskie w wielu partiach – będzie na tyle elastyczny i reprezentatywny, by zasadnicze dla naszego wspólnego losu dylematy znalazły miejsce w politycznych debatach? Czy też powstanie taka sytuacja, że znaczna część społecznie i politycznie istotnych zagadnień w tym, moim zdaniem, przedwcześnie ustabilizowanym, dość zamkniętym na nowe inicjatywy, systemie nie znajdzie politycznej artykulacji?

Wiele osób twierdzi¹, że los polskiej demokracji, los wolności, w zasadniczej mierze zależy od naszego wysoce zoligarchizowanego systemu partyjnego. Powiada się, że parlament zdominowany przez dwie zdyscyplinowane partie zatracza swoje prymarne funkcje. Przestaje być miejscem deliberacji politycznej, dyskusji, sporów. Nie jest miejscem, w którym kształtują się i udoskonalają opinie, ale forum propagandy partyjnej. Posłowie otrzymują instrukcje, co myśleć w każdej istotnej sprawie i co wolno im publicznie mówić. Zresztą tylko nieliczni z nich mają prawo do obecności w mediach, do prezentowania i obrony linii partyjnej jako własnej. Ich rola publiczna, a także mówców na posiedzeniach plenarnych Sejmu i Senatu, sprowadza się do manifestacji poglądu szefa partii i jego drużyny, przy czym szef partii – można domniemywać – nie zwykł swoich decyzji i zamierzeń konsultować z członkami swojej partii. Autokratyczny sposób zarządzania klubami i partią znajduje odzwierciedlenie w statutach obu partii, tak PiS,

¹ Od kilku lat powtarzam tę tezę (ostatni raz w wypowiedzi na zjeździe Polskiego Towarzystwa Socjologicznego w Zielonej Górze w 2007 roku).

jak i PO². Kluby partyjne w tej sytuacji są tylko maszynkami do głosowania, a poszczególni parlamentarzyści są pozbawieni swego głosu. Ich sumienie jednostkowe zostaje podporządkowane „sumieniu“ partyjnemu, ich własny rozum ma tylko uzasadniać ostatnie decyzje przywódcy. Można rzecz nazwać inaczej, wysoce niedemokratyczne instytucje, jakimi są obecnie partie polityczne, mają zarządzać polską demokracją. Nieuchronny w tej sytuacji jest konflikt już nie idei, ale zasadniczych orientacji i nastawień. Obawiam się, że niedobrze to wróży jakości polskiej polityki i polskiej demokracji. Oczywiście rzecz wymaga poważnego namysłu.

Od pokoleń pisze się o partyjniactwie obecnym w naszej polityce. Czasem wydaje się, jakby niewiele w tym względzie się u nas zmieniało. Partyjniactwo (plemienność) dzisiaj oznacza, że w miejsce jednostek, indywidualnych głosów, słychać dwa niechętne sobie chóry. Trochę tak, jak za dawnego reżimu, tyle że wtedy był tylko jeden chór i jeden dyrygent. Znów mamy do czynienia – jak sądzę – z taką sytuacją, że polityka czy zasadnicze decyzje, pozostają zastrzeżone dla wąskiej grupy osób. Posłowie, nawet pełniąc swoją funkcję, zostają w dużym stopniu ubezwłasnowolnieni. Wiele utalentowanych osób zostaje w ten sposób utraconych, a ich indywidualności stłamszone. Osobiście uważam to za dużą stratę.

Wydaje się, że przyszłe zmiany konstytucyjne czy inne zmiany prawa muszą uwzględniać istniejący i działający system partyjny. Jeśli reforma będzie szła w stronę uprzywilejowania większości (model kanclerski), będzie to oznaczać, że obecny sposób funkcjonowania partii i jej agenda będą tylko wzmacniać oligarchiczne tendencje obecne w polskiej polityce. Może to prowadzić do osłabienia mechanizmów kontroli nad państwem i wręcz zawieszenia konstytucyjnej zasady równowagi sił i władz (*check and balance*). Los polskiej wolności może znaleźć się w niebezpieczeństwie (wizja katastroficzna), ale i szanse na zbudowanie sprawnego, a nie tylko dość autokratycznie zarządzanego, państwa są minimalne. Nie ma powodu sądzić, że model kanclerski w sposób realny przyczyni się do poprawy jakości rządzenia i zarządzania sprawami publicznymi.

Druga grupa zagadnień związana jest z problemem podziałów politycznych i pytaniem, jakie istotne różnice poglądów, tradycji oraz interesów wyznaczają od 20 lat scenę polityczną. Można podejrzewać, że za podziałami politycznymi, lub w nich, odnajdujemy właściwe różnym formacjom języki oraz tradycje, do których się odwołują, i które czasem – jak w wypadku SLD czy LPR – maskują czy po prostu skrywają. Socjologowie i politologowie w latach 90. konstruowali mapy podziałów politycznych, które – obawiam się – dzisiaj straciły wiele na aktualności. Dzisiejsze spory polityczne niewiele mają wspólnego z tymi sprzed czterech czy więcej lat³. Jakże ważny przez

² Pozycja liderów-wodzów w nieistniejących już partiach LPR i Samoobrona nie wymaga komentarza. To zjawisko z pogranicza groteski i grozy.

³ Mówiło się przez lata o trzech osiach polskich sporów politycznych, dzieląc partie na: pro- i antyrynkowe, pro- i antytradycyjalne (w tle był problem obecności religii w życiu publicznym) oraz pro- i antyeuropejskie.

lata był podział na partie postsolidarnościowe i postkomunistyczne. Obecnie problem ten znikł z porządku dziennego. Zmieniają się osie podziałów politycznych, zmienia retoryka polityki, ale też zmienia system ich nagłaśniania i zarządzania nimi. Warto się tym zagadnieniom przyjrzeć. Tym bardziej że osie politycznych podziałów zdają się mniej czytelne, a wręcz można powiedzieć, że istotą obecnych sporów politycznych jest ich pozamerytoryczny charakter i spersonalizowanie. Oczywiście każda z partii ma swoją tożsamość, jest w pewien sposób uzależniona od swego wizerunku publicznego, ma swój trwały elektorat i w związku z tym wobec poszczególnych partii formułowane są określone oczekiwania⁴. Zarazem można odnieść wrażenie, że politycy niemal celowo unikają programowych stwierdzeń. Nie chcą podejmować trwałych zobowiązań lub traktują je jak przysłowiową kożę, którą wprowadzają, by sprawdzić, jak zareaguje opinia publiczna, a potem wyprowadzają, uspakajając nastroje. Tak się dzieje nieustannie. Dobrze ten stan rzeczy ilustruje dwudniowa kampania na rzecz reformy szkół wyższych w maju 2008 roku czy projekt przejścia kontroli nad ubezpieczeniami przez rząd.

Partie, nie tylko PO, są nieczytelne i nieprzewidywalne w swoich programach działania. Bywają naraz populistyczne, konserwatywne, liberalne, socjalne, proeuropejskie i eurosceptyczne. Język polityki w takiej sytuacji staje się nie tyle giętki i elastyczny, co nieczytelny. Tak jak nieczytelne okazują się tożsamości politycznych formacji.

Są tacy obserwatorzy polityczni, którzy mówią, że ten stan rzeczy wyczerpuje znamiona postpolityki i polski model życia partyjnego niewiele różni się od stanu rzeczy w dojrzałych demokracjach. Są również tacy, którzy powiadają, że partie konstruują swój wizerunek i dobierają polityczną agendę tak, by zdobyć popularność medialną. Innymi słowy, polską polityką mają rządzić nie politycy, ale specjaliści od PR-u mający wsparcie w wynikach badań sondażowych. W takiej sytuacji jest, czy byłoby, trudno pomyśleć i wprowadzić głębokie, pilne reformy strukturalne państwa, ponieważ każda taka zmiana powoduje tumult medialny, napięcia, a te rzadko kiedy służą partii rządzącej. Dlatego wielce potrzebne reformy służby zdrowia, budżetu państwa czy szkolnictwa wyższego są odkładane, byle tylko nie spowodować niepotrzebnych – z punktu widzenia liderów politycznych – perturbacji.

Chętnie bym się dowiedział, co dzieli dwie duże polskie formacje: PO i PiS. Czy różnice te mają charakter programowy, ideowy czy też wyznaczają je raczej cechy liderów obu partii i ich wzajemna, osobista niechęć. Konflikt obu partiom jest potrzebny. Czasem można odnieść wrażenie, że obecny rząd legitymizuje swoje działania tym, że nie dopuści do władzy PiS. Racją istnienia PO staje się niechęć do konkurenta. W tym sensie jedna partia potrzebuje drugiej. Dla PiS konflikt ten również ma charakter życiodajny. Można się obawiać, że bez tego ostrego konfliktu ta partia nie zachowałaby względnej jedności. Poważna refleksja na ten temat nie jest tylko kwestią ciekawą dziennikarsko,

⁴ Trudno, by SLD chciało lustracji, skoro jej wyborcy są zdecydowanymi przeciwnikami rozliczenia PRL; trudno, by PSL popierało reformy KRUS, skoro jej wyborcy są zwykle beneficjentami tej instytucji.

ale może się okazać wielce pouczająca i ważna dla zrozumienia polskiej polityki. Dodać warto, że od 1990 roku powtarzają się tzw. konflikty na górze⁵. Z pewnością próba określenia tego, jak te dawne podziały są dzisiaj interpretowane, na ile dawne konflikty trwają, jest warta podjęcia. Można ponadto zapytać, czy język i ideologie wypracowane przed laty są nadal w użyciu.

Trzecia kwestia, mniej być może uchwytna statystycznie czy socjologicznie, to kwestia jakości, stylu oraz sposobów rządzenia przez ubiegłe 20 lat. W tym wypadku chodzi o zastanowienie się nad sposobem doboru, rekrutacji osób na stanowiska administracyjne i polityczne, rozważenie typu dominujących kultur elit politycznych, ocenę ich umiejętności rządzenia i radzenia sobie z konfliktami. Warto także postawić pytanie, zapewne nurtujące opinię publiczną, o to, na ile przywódcy państwa kierują się interesami partyjnymi, a na ile działają w interesie państwa i demokratycznych standardów państwa prawa.

Badania nad elitami politycznymi prowadzone są tylko w ograniczonym wymiarze. Nie podejmuje się badań nad mechanizmami awansu i przygotowywania do ról politycznych przyszłych czy aktualnych elit. Niewiele wiemy o faktycznych, a nie tylko formalnych, kompetencjach posłów czy ministrów. Ich tytuły naukowe w niewielkim stopniu wyznaczają poziom kultury wypowiedzi czy wiedzy merytorycznej.

Zdaniem pewnej grupy politologów lekarstwem na ten stan rzeczy może być wzmocnienie roli ciał analitycznych i eksperckich w procesie stanowienia prawa i podejmowania decyzji politycznych. Powiada się często, że powołanie zespołów legislacyjnych przy premierze, a także podniesienie statusu ekspertów, przyczyni się do poprawienia jakości stanowionego prawa, jak też ograniczy wpływ na jego treść przypadkowych czynników. Oczywiście, wzrost roli wymiaru merytorycznego (kompetencyjnego) musi w konsekwencji osłabić pozycję polityków wybieralnych kosztem elit pozapolitycznych. Bywa to różnie oceniane, choć nikt nie poddaje w wątpliwość, że oprzyrządowanie polityki wymaga tak czy inaczej stworzenia licznej sieci *think-tanków*. Być może nową jakość do rządu wprowadzi raport grupy badawczej wydany pod tytułem *Polska 2030*. Raport ten, jak można odnieść wrażenie, traktowany jest niemal jak program rządu przyjęty przez ekipę premiera Donalda Tuska. Nie kwestionuję wartości owego dokumentu. Nie sądzę natomiast, by można było przyjąć go za wystarczającą przesłankę politycznego programu.

Uważam, że poszukiwanie nowej, jednomandatowej ordynacji wyborczej ma pewien związek z próbą wskazania na nowy sposób wyłaniania elit politycznych, w którym mniejszą rolę odgrywają zakulisowe, polityczne, partyjne układy i zależności, a większą zdolność bycia wybranym i zachowania więzi z wyborcami. Jednak szansa na zmia-

⁵ Pierwszy konflikt: krąg Mazowieckiego i Geremka kontra obóz Wałęsy na początku 1990 roku; kolejny w roku 1992, gdy prawica zgrupowana wokół Jana Olszewskiego i Antoniego Macierewicza starła się z obozem Lecha Wałęsy.

nę ordynacji wyborczej jest żadna, ponieważ żadna z wielkich formacji nie jest nią zainteresowana. Poza tym nie jest jasne, czy ta ordynacja przyniosłaby skutki oczekiwane przez projektodawców. Osobiście mam w tej sprawie dość sceptyczny pogląd.

Kwestia czwarta ma – jak sądzę – bardzo polski kontekst. Otóż nigdzie w świecie politycy tak bardzo nie zostali przez obywateli pozbawieni poważania. Fakt, że zawód polityka jest uznawany za zawód najniższej godności, wiele mówi o naszym stosunku do polityki. Obojętne jest, czy wrogie odnoszenie się do polityków wszelkich szczebli wiąże się z niską oceną etosu urzędników, instytucji państwowych, w tym Sejmu. Na to nakłada się niepokojąco niska frekwencja wyborcza (tylko nieco więcej osób bierze udział w wyborach prezydenckich). Badania socjologiczne pokazują nam, że poziom zaufania do osób pełniących funkcje zaufania publicznego jest mały. Polacy zdają się wspierać ideał demokracji, acz generalnie sądzą, że demokracja nasza nie spełnia oczekiwań. Te oczekiwania mają charakter polityczno-społeczny. Postulat równości wobec prawa, wolności obywatelskich współistnieje z silnymi postulatami równości szans w sensie ekonomicznym, zapewnienia przez państwo szeregu usług.

Niechęć obywateli do wielu instytucji państwa oznaczać może, że grozi nam wyobcowanie systemu politycznego. Obywatele nie rozumieją istoty sporów politycznych, a politycy występują z komunikatami agresywnymi, ale całkowicie niemerytorycznymi⁶. Możemy zapytać, czy ten stan rzeczy jest efektem kultury i stylu rządzenia w Polsce po 1989 roku? A może jest tak, że podobny stosunek do polityków i polityki jest charakterystyczny dla krajów postkomunistycznych? Tym zagadnieniom, moim zdaniem, warto poświęcić więcej uwagi.

Wskazane cztery szerokie problemy nie wyczerpują tematów, które zostały podjęte w ramach sesji na temat systemu politycznego. Są jednak analizowane w zamieszczonych w niniejszym tomie referatach, do których lektury gorąco zachęcam.

⁶ Jak np. w toku ostatniej kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego (wybory odbyły się 7 czerwca 2009 roku).

ZDZISŁAW KRASNODEŃSKI

III RP jako państwo postkomunistyczne Zerwanie i ciągłość

1. Postkomunizm – fałszywa diagnoza?	219
2. Postkomunizm jako trwanie dawnych struktur i grup	221
3. Postkomunizm jako determinacja trajektorii	223
4. Geneza polskiej elity politycznej	225
5. Ludzie przeznaczeni do dobrobytu	229
6. Niezrealizowany projekt	231



Zdzisław Krasnodębski (ur. w 1953 roku)

Polski socjolog i filozof społeczny, doktor habilitowany. W latach 1976–1991 wykładał socjologię teoretyczną i filozofię społeczną na Uniwersytecie Warszawskim. Od 1995 roku profesor Uniwersytetu w Bremie, a od 2001 także Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

Od 10 lipca 2007 do 23 marca 2009 członek Rady Służby Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. Współpracował z miesięcznikiem „Znak” oraz dziennikami: „Rzeczpospolita”, „Faktem”, „Dziennikiem” (w tym dodatkiem „Europa”).

Najważniejsze publikacje książkowe: *Rozumienie ludzkiego zachowania* (1986), *Upadek idei postępu* (1991), *Postmodernistyczne rozterki kultury* (1996), *Max Weber* (1999), *Demokracja peryferii* (2003), *Drzemka rozsądnych* (2006).

1. Postkomunizm – fałszywa diagnoza?

Pytanie o postkomunizm to pytanie o to, czy po 20 latach od upadku komunizmu ciągle jeszcze oddziałuje on na naszą rzeczywistość, czy „żyje po życiu”? Słowo „postkomunizm” sugeruje z jednej strony zerwanie z komunizmem, a z drugiej – ciągłość. III RP dlatego miałyby być państwem postkomunistycznym, że nie jest już państwem komunistycznym, ale też – z drugiej strony – dlatego, że zachowała jakieś jego cechy lub że ciągle jeszcze wpływa ono na jej struktury i sposób funkcjonowania. Jest rzeczą charakterystyczną, że o II Rzeczypospolitej zazwyczaj nie mówiono, a w każdym razie dzisiaj nie mówimy, że była Polską porozbiorową, choć biorąc pod uwagę aspekt czysto czasowy, jest to niewątpliwie prawda.

Niedawno zastrzeżenie co do użyteczności pojęcia „postkomunizmu” zgłosił znany konstytucjonalista Piotr Winczorek: „Od dawna dziwiło mnie, dlaczego system ustrojowy, który wyłonił się w Polsce po wydarzeniach 1989 roku, nazywa się postkomunistycznym. Gdyby chodziło jedynie o następstwo czasowe, to istotnie system, który nastał w naszym kraju po okresie komunizmu, tak właśnie można by określić, z zastrzeżeniem jednak, że sama nazwa »komunizm« używana w stosunku do ustroju panującego u nas w latach 1944-1989 jest dyskusyjna”¹. Ta uwaga nie jest jednak konieczna, gdyż jest oczywiste, że nie chodzi o wymyślony komunizm jako najwyższe stadium socjalizmu, lecz o „realnie istniejący” komunizm PRL. Ów komunizm, po którym żyjemy i który – jak sądzę – nadal na nas oddziałuje, nie jest oczywiście tym komunizmem, który w doktrynie marksizmu-leninizmu, oficjalnej ideologii PRL, miał być utopijnym stanem doskonałości. Jak wiadomo, zgodnie z doktryną w komunizmie każdy miał bez przeszkód zaspakajać wszelkie swoje potrzeby w imię hasła „każdemu według potrzeb”, nie byłoby w nim panowania człowieka nad człowiekiem oraz wyzysku człowieka przez człowieka. W realnym komunizmie, który wolał się nazywać socjalizmem, a przedtem demokracją ludową, obywatele mieli trudności z zaspokojeniem najbardziej nawet elementarnych potrzeb, pozbawieni byli podstawowych praw obywatelskich, prawa człowieka mogły być gwałcone bezkarnie, wyzysku i panowania człowieka nad człowiekiem było zdecydowanie więcej niż w realnym kapitalizmie itd. PRL nie była w pełni skomunizowana, lecz stanowiła rezultat interakcji doktryny i powojennej rzeczywistości, wysiłków zmierzających do implementacji komunistycznego programu oraz reakcji na nie polskiego społeczeństwa, jego przystosowania, inercji i czynnego oporu.

Piotr Winczorek wzywa jednak do ostrożności: „Nie przesadzajmy z postkomunizmem. Wiele z tego, co przypisuje się wpływowi komunizmu na obraz Polski dzisiejszej, posiada także inne niż komunizm źródła i pojawia się również poza naszym krajem oraz w innych niż współczesne czasach”. Twierdzi też, polemizując z Jarosławem Gowinem, że cechy współczesnej Polski uznawane za postkomunistyczne, wcale nie

¹ P. Winczorek, *Nie przesadzajmy z tym postkomunizmem*, „Rzeczpospolita”, 18 sierpnia 2009.

muszą być dziedzictwem Polski Ludowej, lecz wynikają z „rozmaitych przypadków dziejowych i ustrojowych i być może wcale nie są typowe dla Polski”. Niektóre z nich spotkać można było w czasach wczesnego kapitalizmu czy wręcz feudalizmu. Inne mają charakter powszechny, niezwiązany z żadnym miejscem i żadną epoką.

Zdaniem autora jedynie nadmierne oczekiwania wobec państwa można uznać za cechę postkomunizmu, czyli „[...] utrzymywanie się postaw ekonomicznie roszczeniowych wobec instytucji życia publicznego ze strony licznych grup naszych współobywateli. Postawy takie ukształtowane zostały w atmosferze ideologii państwa socjalnego i opiekuńczego, jakim mieniła się Polska Ludowa. Oczekiwanie, że państwo i jego agendy odpowiedzą pozytywnie na wszelkie potrzeby jednostki, jest jedną z okoliczności, które rzutują negatywnie na rozwój naszego kraju i na szanse jego modernizacji”.

Jednak nie wydaje się, by na przykład Niemcy, Szwedzi czy Duńczycy oczekiwali od swojego państwa mniej niż Polacy ani by byli bardziej samodzielni czy przedsiębiorczy. Jest chyba odwrotnie. Różnica polega na tym, że państwo polskie nie spełnia tych oczekiwań, nawet tych najbardziej oczywistych, jak zapewnienie bezpieczeństwa, edukacji czy odpowiedniej opieki zdrowotnej. Polacy natomiast rozwinęli daleko idącą umiejętność obywatela się bez państwa, tak wielką, że niektórym państwo dotąd wydaje się tylko zawadą lub ozdobnikiem i symbolem ważnym jedynie w czasie imprez sportowych.

Jarosław Gowin podaje we wspomnianym artykule *Państwo na łasce sytuacji* taką charakterystykę postkomunizmu: „Postkomunizm (...) to w dużym stopniu akceptowany społecznie i powstały samorzutnie system reguł, nieformalnych powiązań zacierających granice między własnością prywatną a państwową, to korupcyjogenne prawo, które konstruowano tak, by zmuszać przedsiębiorców do działania na jego granicy i uzależniać w ten sposób od arbitralnych decyzji administracyjnych, to niewydolne sądy, monopolistyczne korporacje zawodowe, prawna, polityczna i medialna bezkarność rządzących elit (tych formalnych, a jeszcze bardziej tych nieformalnych), brak przejrzystych zasad rekrutacji urzędników państwowych itp.”². Inne cechy postkomunizmu to: „wezwanie do imitacji rozwiązań zagranicznych i czysto proceduralnego pojmowania demokracji, postulaty zaniechania rozliczeń peerelowskiej przeszłości – krytyczny stosunek do polskich tradycji czy zredukowanie polityki do gry interesów ekonomicznych”. Trudno zaprzeczyć, że podobne zjawiska występują także w innych epokach, w tym także przedkomunistycznych, albo w krajach, które nigdy komunistyczne nie były. Można jednak wątpić, czy występują one w takim natężeniu, czy tworzą tam tak trwałe i stałe syndrom. Postkomunizm nie jest dowolnym teoretycznym konstruktem, lecz dającą się zaobserwować, zmysłowo doświadczalną rzeczywistością, której tylko ślepy i głuchy nie jest w stanie zauważyć. Europa postkomunistyczna – od Łotwy, przez Czechy, po Bułgarię i Rumunię – ujawnia mimo wszystkich narodowych różnic i wpływu lat zadziwiająco podobieństwa i ciągle różni się zasadniczo od Europy Zachodniej.

² J. Gowin, dodatek „Europa” do „Dziennika”, 14-16 sierpnia 2009.

Także w sferze politycznej występują szczególne cechy niewątpliwie związane z przeszłością. Wszystkie te kraje są dzisiaj parlamentarnymi demokracjami i należą do Unii Europejskiej. Ich konstytucje nie różnią się – w oczach (i umysłach) konstytucjonalistów – zasadniczo od konstytucji demokracji parlamentarnych w krajach, które nigdy komunistyczne nie były. A jednak ich realny ustroj nadal zasługuje na nazwę postkomunistycznego³.

2. Postkomunizm jako trwanie dawnych struktur i grup

Komunizm w różny sposób oddziałuje *post mortem* na polską rzeczywistość nawet po 20 latach, co sprawia, że ciągle możemy mówić o postkomunizmie. Mówiąc o postkomunizmie, mamy na myśli:

- pozostałości dawnego systemu – instytucjonalne, personalne, mentalnościowe, kulturowe itd.,
- trwanie destrukcyjnych skutków komunizmu – zerwanie ciągłości, zniszczenie dawnych struktur politycznych i społecznych oraz wzorów kulturowych⁴, także niepowetowaną stratę czasu, brak pewnego typu doświadczeń, nieuczestniczenie w nowej fazie modernizacji, jaką przeszedł Zachód po 1945 roku, szczególnie w latach 70. i 80.,
- sposoby myślenia i działania, które powstały przed 1989 rokiem i po nim w reakcji na komunizm, i choć są z nim sprzeczne, a nawet stanowią jego odwrócenie, są przez niego warunkowane i często są jego zwierciadlanym odbiciem.

Niezaprzeczalną cechą państw postkomunistycznych jest obecność w życiu politycznym partii grupujących dawnych komunistów. Oczywiście również w Europie Zachodniej – przede wszystkim we Francji i Włoszech – istniały partie komunistyczne, ale nigdy nie objęły władzy i nie budowały realnego socjalizmu. Wszystkie też pogrążyły się w kryzysie w latach 80. i przestały odgrywać znaczącą rolę. Natomiast w krajach Europy Środkowo-Wschodniej partie postkomunistyczne i postkomunistyczni politycy po upadku komunizmu znowu uczestniczyli w grze o władzę. Nawet w Niemczech, gdzie Die Linke, utworzona z postkomunistycznej PDS oraz lewicowych dysydentów z SPD, w landach wschodnich wyparła w zasadzie SPD i jest dzisiaj drugą siłą polityczną. Wprawdzie w Polsce partia postkomunistyczna straciła nieco na znaczeniu i główna linia konfliktu przebiega między dwiema partiami postsolidarnościowymi, to jednak przez bez mała 20 lat podział na obóz postsolidarnościowy i obóz postkomunistyczny konfigurował polską politykę. Dzisiaj także spór o komunistyczną przeszłość jest ciągle w centrum politycznej debaty, lecz okazało się, że dawne rozróżnienie na władzę i społeczeństwo było uproszczone i naiwne, a postkomunizm nie jest bynajmniej monopolem SLD.

³ Na temat definicji postkomunizmu zob. J. Kofman, W. Roszkowski, *Transformacja i postkomunizm*, Warszawa 1999, s. 142-162.

⁴ Ostatnio pisał o tym Ryszard Legutko w *Eseju o duszy polskiej*, Kraków 2008.

Na przykład kontrowersje wokół przeszłości Lecha Wałęsy są niewątpliwie sporem o komunizm i postkomunizm i nie mają tylko znaczenia historycznego.

Postkomunizm oznacza, jak twierdziła Jadwiga Staniszkis, że transformacja miała charakter procesu kontrolowanego przez komunistyczne elity władzy. Komuniści ograniczyli swoją władzę, aby ją realnie sprawować. „Elity komunistyczne dokonały reinterpretacji pojęcia »kontrola« i jej standardów, aby zwiększać, a nie zmniejszać swoje możliwości w tej materii. Innymi słowy – zrezygnowano z totalnej władzy (potem w sposób w znacznym stopniu niezamierzony przekroczono granicę między komunizmem a postkomunizmem) dla uzyskania realnej kontroli”⁵. Jest w każdym razie faktem, że postkomuniści szybko wrócili do władzy w Polsce i w innych krajach. Znaczna część polskiej gospodarki znalazła się pod kontrolą lub w posiadaniu dawnej nomenklatury lub ludzi o bardzo niejasnej przeszłości⁶. Nadal jedną z uderzających cech polskiego życia politycznego i gospodarczego jest wielka rola przemocy⁷.

Z przetrwaniem dawnych struktur łączyła się sprawa lustracji i w ogóle ujawnienie donosicieli i tajnych współpracowników służb. Ostry spór o lustrację trwał przez całe dwudziestolecie. Jednak zmagania te od początku nie toczyły się według dawnego podziału „Solidarność” – PZPR, obóz sierpniowy – obóz postkomunistyczny. Pęknięcie nastąpiło w innym miejscu. O ile ludzie o postkomunistycznej przeszłości ze zrozumiałych względów zgodni byli w odrzuceniu lustracji – i w ogóle rozliczaniu komunistycznej przeszłości – o tyle dawni opozycjoniści i ich sympatycy podzielili się na dwa przeciwstawne, wrogie obozy. Nie ulega wątpliwości, że gdyby nie antylustracyjne i rehabilitujące komunistów działania części dawnych elit opozycyjnych, przede wszystkim osób skupionych wokół „Gazety Wyborczej”, nie dałoby się powstrzymać procesu rozliczenia. Zawążyło to na kształcie państwa i jego kulturze politycznej.

W jednym z wywiadów dla „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung” Marianne Birthler, następczyni Joachima Gaucka, stwierdziła, że Republika Federalna byłaby inna, gdyby nie otwarto akt i nie podjęto procedur zmierzających do demaskacji współpracowników Stasi. Także Polska byłaby inna, gdyby ją przeprowadzono.

Sprawa agenturalnej przeszłości miała zawsze znaczenie – moralne i polityczne – dla teraźniejszości. Trudno nie zgodzić się z Jarosławem Markiem Rymkiewiczem, który sformułował ostrą diagnozę, że podstawowy podział polityczny w Polsce to podział na tych, którzy nie donosili, i na tych, którzy donosili i którym to nie przeszkadza. „Polska elita czy polskie elity to jest coś, co jest pęknięte – pęknięcie idzie przez sam środek. Można powiedzieć, że tak dzieje się na całym świecie, we wszystkich krajach [...]”.

⁵ J. Staniszkis, *Postkomunizm*, Gdańsk 2001, s. 17.

⁶ Zob. np. A. Zybortowicz, *Przemoc „układu” – na przykładzie sieci biznesowej Zygmunta Solorza* [w:] *Transformacja podszyta przemocą. O nieformalnych mechanizmach przemian instytucjonalnych*, red. R. Sojak, A. Zybortowicz, Toruń 2008, s. 187-266.

⁷ Zob. M. Sptawski, *Przemoc w polskiej polityce i gospodarce w świetle badań ogólnopolskich i badań przedsiębiorców* [w:] *Transformacja podszyta przemocą...*, dz. cyt., s. 27-85.

Ale polskie pęknięcie nie ma nic wspólnego z jakimikolwiek poglądami [...]. Pęknięcie idzie przez sam środek, ponieważ Polacy, którzy są duchową elitą narodu, podzieleni są obecnie na tych, którzy byli agentami UB, i na tych, którzy nie byli agentami UB. Mówiąc o agentach, mam na myśli tak zwanych tajnych współpracowników, którzy zobowiązali się do donoszenia, podpisali takie zobowiązania, a potem donosili i brali za to pieniądze, kwitując ich odbiór”⁸.

Można natomiast uznać, że w pewnym sensie rozstrzygnięty został spór o pamięć⁹. Dzisiaj negatywna ocena przeszłego ustroju stała się oczywista. Nadal można spotkać symbole i relikty PRL, szczególnie na prowincji. Ujawnia się czasami postpeerelowska nostalgia, ale wśród elit politycznych i kulturowych obrońcy PRL właściwie już znikła. Obecnie następuje raczej proces wpisywania się w tradycję „Solidarności”, a także proces jej przyswajania i adaptowania do bieżących celów politycznych. Kontrowersje wokół przeszłości Lecha Wałęsy – paradoksalnie – ułatwiają ten proces, gdyż pozwalają się identyfikować z „Solidarnością” także ludziom, którzy w swych biografjach mają wstydlive momenty. Obchody 4 Czerwca miały ostatecznie czynić dzieje opozycji i „Solidarności” tradycją ogólnopolską. Tym razem świętowano zwycięstwo nad komunizmem, a nie porozumienie się z komunistami. Nawet partie postkomunistyczne włączają się w tę narrację, tak jakby nigdy nie było w Polsce komunistów.

3. Postkomunizm jako determinacja trajektorii

Komunizm zdeterminował III RP także w inny sposób. Jej ustrojowe właściwości, kultura polityczna, gospodarka oraz samodefinicja zostały określone przez punkt wyjścia – PRL.

Czym był komunizm? Radykalną ideologią wynikającą z niezrozumienia natury nowoczesnej zachodniej cywilizacji i radykalną próbą usunięcia jej bolączek drogą rewolucji. Nieprzypadkowo doszło do niej nie tam, gdzie zgodnie z teorią miała wybuchnąć, nie w centrum nowoczesnej cywilizacji, lecz na peryferiach. Komunizm definiował się jako przeciwieństwo kapitalizmu. Kapitalizm był jednak efektem społecznej i gospodarczej ewolucji, a nie produktem ideologii. To nie znaczy oczywiście, że ideologia nie miała i nie ma znaczenia dla kapitalizmu. Przekształcał się on pod wpływem krytyki i przybierał różne formy. A komunizm był reakcją na tę formę kapitalizmu, która wkrótce potem przestała istnieć w krajach najbardziej rozwiniętych. Był więc anachroniczny od samego niemal początku. Można powiedzieć, że doprowadził do skrajności pewną formę kapitalizmu – kapitalizm militarno-społeczny, jak go nazywa Richard Sennet. Gdy po wojnie kapitalizm przeszedł z tej formy społecznej do kapitalizmu „elastycz-

⁸ J. M. Rymkiewicz, *Rozmowy polskie w latach 1995–2008*, Warszawa 2009, s. 246.

⁹ Potwierdzały to badania empiryczne – zob. P. Sadura, *Ideologie elit III RP [w:] Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret socjologiczny*, red. J. Raciborski, Warszawa 2006, s. 215–251. Autor twierdzi, że wynika to z przemocy symbolicznej oraz cynizmu politycznego, który charakteryzuje środowiska postkomunistyczne.

ności i sieci”, realny socjalizm, który ze swej natury był system całkowicie statycznym (po zamknięciu pierwszego, rewolucyjnego okresu dojścia do władzy i jej ustabilizowania metodą terroru), nie potrafił już mu się przeciwstawić.

Jako system polityczny miał być przeciwieństwem demokracji parlamentarnej – zastępować grę politycznych interesów i swobodę dyskusji jednolitym dążeniem zbiorowym do wyznaczonego celu pod kierunkiem PZPR. Znosił więc ową wielość w sferze publicznej, która jest warunkiem istnienia tego, co polityczne, i podporządkowywał politykę celom ekonomiczno-społecznym. Był systemem ideokratycznym, w którym doktryna – monistyczna i rzekomo całkowicie racjonalistyczna, naukowa – miała zasadnicze znaczenie.

Komunizm był fałszywą strategią modernizacji peryferii opartą na niezrozumieniu tego, czym jest w istocie racjonalizacja społeczna, modernizacja i nowoczesność. W Polsce – we wszystkich krajach Europy Środkowej – miał dodatkowy aspekt. Był wyrazem i środkiem dominacji sąsiadującego z nami imperium, które zajęło ziemie polskie już pod koniec XVIII wieku, a po 1945 roku znowu zlikwidowało polską suwerenność.

Filozofia polityczna III RP ukształtowała się w reakcji na PRL. Tak jak strategia PRL miała być odwróceniem strategii II RP, tak strategia transformacyjno-modernizacyjna była odwróceniem strategii komunistycznej. Przede wszystkim program modernizacji był związany z radykalnie rozumianą okcydentalizacją i europeizacją. Myślano w prostych opozycjach: socjalizm *versus* gospodarka rynkowa, totalitaryzm *versus* liberalna demokracja, suwerenność *versus* integracja europejska itd. Typowa trajektoria ideologicznej ewolucji prowadziła od zaangażowania w budowę socjalizmu i gospodarki planowej do neoliberalizmu, od wiary w jeden zamknięty, ortodoksyjny, prymitywny system filozoficzny do pluralizmu lub europeizmu, które również nie były intelektualnie wyrafinowane i bynajmniej nie pluralistyczne. Obok tego trwał anachroniczny nacjonalizm i instynktowny tradycjonalizm.

W rzeczywistości między obiema strategiami istnieją ukryte podobieństwa – tak jak w strategii komunistycznej w III RP uznano, że „narodowość” kapitału nie ma żadnego znaczenia – kapitał jest po prostu uniwersalny i działa poza wszelką logiką polityczną i narodową. Co więcej, członkostwo w Unii Europejskiej znowu rozumiane było jako włączenie się w nową całość, w której zawieszona zostaje dawna logika konkurencji i rywalizacji. Upadek komunizmu jako zjawisko globalne wyznaczył kontekst, w jakim budowano nowe państwo i gospodarkę. Ekonomiczna klęska realnego socjalizmu oraz kryzys idei państwa opiekuńczego spowodowały, że za skompromitowany uważano interwencjonizm państwowy i w ogóle myślenie o gospodarce w kategoriach interesu narodowego oraz rywalizacji między narodami. W myśleniu ekonomicznym dominował neoliberalizm, a globalizację uważano za nieuchronny proces, który będzie prowadził do zmniejszenia znaczenia państw i zastąpienia ich innymi – transnarodowymi – strukturami politycznymi.

Gdy powstawała II Rzeczpospolita, budowa suwerennego, dobrze zorganizowanego państwa narodowego była celem oczywistym nie tylko dla polskich elit. Z I wojny światowej wyciągnięto wniosek, że nie ma miejsca w Europie na imperia. Trzy imperia zaborcze (Rosja, Niemcy i Austria) zostały nie tylko pokonane militarnie – delegitymizacji uległo ich roszczenie do dominacji w Europie Środkowej. Zwyciężyła zasada samostanowienia narodów. Gdy odzyskiwaliśmy niepodległość w 1989 roku, sytuacja w Europie była zgoła inna. Dominujące stało się przekonanie, że katastrofa II wojny światowej była rezultatem nacjonalizmu i zgubnej próby zbudowania porządku politycznego w Europie Wschodniej w oparciu o zasadę państwa narodowego. Rozpad imperium sowieckiego przyszedł nieoczekiwanie i przeczył tej europejskiej ideologii. Rozszerzenie Unii miało zapobiec „bałkanizacji” Europy Wschodniej. Ale proces włączania krajów Europy Środkowo-Wschodniej w struktury europejskie od początku miał inny charakter niż dotychczasowe procesy integracyjne krajów „dawnej Europy”. Państwa Europy Zachodniej integrowały się jako skonsolidowane, silne kraje narodowe, kraje „nowej” Europy stały się członkami Unii jako państwa słabe, skazane na pomoc z zewnątrz. Ich integracja ze strukturami zachodnimi prowadziła do politycznego i gospodarczego uzależnienia, tym bardziej że jednocześnie Europa Zachodnia, która do 1989 roku stanowiła *de facto* protektorat USA, uzyskała samodzielność polityczną, rozluźniając więzy transatlantyczne. Także nasz sąsiad zachodni odzyskał suwerenność, rozpoczynając energiczną politykę zmierzającą do objęcia przywództwa w Europie.

4. Geneza polskiej elity politycznej

W pierwszym okresie transformacji cechy postkomunistyczne dostrzegano przede wszystkim w polskim społeczeństwie. Tymczasem największą przeszkodą w budowaniu nowoczesnej, suwerennej, demokratycznej, europejskiej Polski był brak warstwy przywódczej. Zgodnie z jedną z realistycznych definicji, nawiązujących do tez Josepha Schumpetera, demokracja jest sposobem wyłaniania rządzących spośród konkurujących o władzę elit. Jakość i siła państwa zależy przede wszystkim od jakości elit, od połączenia wartości demokratycznych ze sprawną administracją i politycznym przywództwem. Tych dwóch ostatnich elementów zdecydowanie zabrakło. W tym tekście chciałbym bliżej przyjrzeć się kwestii przywództwa i elit.

Kazimierz Wyka twierdził w znanym eseju *Życie na niby*, że okupacja hitlerowska spowodowała, że ukształtowało się w Polsce społeczeństwo z „wyłączoną gospodarką”. W PRL „wyłączona” została także polityka. Lokalne elity zarządzające PRL miały cechy charakterystyczne dla elit tubylczych w krajach kolonialnych. Administrowały prowincją z nadania metropolii, musiały dostosowywać się do jej kultury, potwierdzać swą lojalność i deklarować ten sam system wartości, miały też poczucie obcości wobec narodu, kanonu jego wartości, traktowały go jak wroga, a nie reprezentowanego przez siebie suwerena. Miała podwójne problemy legitymizacyjne – wobec Rosjan i wobec

społeczeństwa. Janusz Rolicki, niewątpliwie człowiek znający tajniki systemu komunistycznego i nadal bardzo aktywny publicysta, tak opisywał mentalność elit komunistycznych, która według niego miała być kwintesencją polskiej mentalności politycznej, co wydaje się tezą nazbyt śmiałą, choć nie można wykluczyć, że komunizm, a potem postkomunizm bazował na pewnych złych cechach mentalnych Polaków: „Polska mentalność polityczna od Sejmu Niemego, z krótką przerwą na II Rzeczpospolitą, przez dwa prawie stulecia nosiła znamiona prawdziwego skundlenia. Elity polityczne, a także zwykli Polacy przywykli do zginania karków w stolicach państw rozbiorowych. Natomiast po II wojnie światowej Rzymem dla komunistów stała się Moskwa. Tam był główny ośrodek władzy, tam można było zapewnić sobie polityczne przetrwanie, stamtąd też przychodziło namaszczenie dla polityków mających przywódcze aspiracje. Dotyczyło to wszystkich liderów komunistycznych, nie wyłączając Gomułki”¹⁰.

Polską rządziła wyizolowana kasta, która zajęła miejsce zlikwidowanych elit przedwojennych. Leopold Tyrmand w książce *Cywilizacja komunizmu* tak z precyzją etnografa opisywał klasę polityczną komunizmu w jej przedgierkowskiej fazie: „Klasa rządząca jest złożona z rewolucjonistów, całozyciowych członków partii, przeważnie niskiego pochodzenia. Są oni pożerani przez wadliwość stworzonego przez siebie systemu. Żyją w nieustannych walkach, zaciekłych walkach o władzę, wiecznym strachu przed dyscypliną partyjną, popełnianiem błędów, intrygami i denuncjacjami karierowiczów, pragnących ich stanowiska. Bezsensowna organizacja państwa i permanentny chaos gospodarczy sprawiają, że pracują po 16 godzin na dobę i umierają wcześniej na ataki serca. Są szarzy, mało inteligentni, żyją skromnie i nieefektywnie”¹¹.

Usłużności i uległości wobec zewnętrznego środka władzy – imperialnego centrum – towarzyszyła niechęć do społeczeństwa, do kultury polskiej oraz walka z „ciemnogrodem”. Celem było zawsze przekształcanie Polaków, ich unowocześnienie, modernizacja na modłę socjalistyczną. Nawet ludzie odpowiedzialni za haniebną akcję antysemicką czuli się uprawnieni po 1989 roku do piętnowania polskiego nacjonalizmu. „Sam Moczar – twierdził oburzony Szlachcic – by się wkurzył na niektóre napisy i gazetki. Jak można w telewizji tolerować pytanie – czy jest pan za Wałęsą, czy za Żydami? Także nie przyniesie Polsce pożytku natrzęsanie się ze Związku Radzieckiego, szczególnie ten cmentarny nacjonalizm. To już nie jest, proszę Pana, demokracja, to jest anarchia i ciemnogród”¹². W istocie ciemnogród stanowili właśnie komuniści, intelektualnie kompletnie nieprzygotowani do zarządzania nowoczesnym państwem. Franciszek Szlachcic, kiedyś jeden z najbardziej wpływowych ludzi w Polsce, Minister Spraw Wewnętrznych tak opowiada o swoim pomysle zostania Ministrem Finansów: „Kiedy odchodziłem z sekretarza i Gierek spytał mnie, co chciałbym robić, powiedziałem,

¹⁰ J. Rolicki, *Edward Gierek. Życie i narodziny legendy*, Warszawa 2002, s. 246.

¹¹ L. Tyrmand, *Cywilizacja komunizmu*, London 1992, s. 226-227.

¹² J. S. Mac, *Przestuchanie supergliny*, Warszawa 1990, s. 126.

że chciałem być Ministrem Finansów. Już od pewnego czasu uczyłem się finansów, interesowałem mnie obieg pieniądza i organizacja skarbu państwa”¹³.

Polityka była rozumiana jako rozgrywki personalne. Wbrew teorii toczono nieustanne walki polityczne: „Każda rządząca, a zwłaszcza polska, partia komunistyczna, mimo pozornej monolityczności, była wewnątrz rozpolitykowana, podzielona na grupy i na nieformalne frakcje. Tak było z pewnością z Polską Zjednoczoną Partią Robotniczą [...] trwała w niej nieustająca walka polityczna. Była to zazwyczaj walka nie idei, lecz ludzi. Każdy bez mała boss partyjny ciągnął za sobą licznych totumfackich, którzy z nim wiązali osobiste kariery. Ta sytuacja, stale płynna, tworzyła mniejsze i większe zagrożenia dla pierwszego sekretarza”¹⁴.

W walce tej używanie niejawnych informacji było czymś oczywistym. Materiały zbierane przez służby stosowano dowolnie, zgodnie z bieżącym interesem politycznym. Szlachcic wspominał: „Gdy zapoznałem się z kartotekami MSW, w 1963 roku wydałem rozkaz zniszczenia znacznej ich części. Chodziło między innymi o ewidencję repatriantów z Francji, w której znajdowali się Edward Gierek i Zdzisław Grudzień”¹⁵. Mimo to materiały te zostały zmikrofilmowane. A w innym miejscu: „Mieczysław [Moczar] pokazał mi też ciekawe materiały z Głównego Zarządu Informacji WP. W swojej kasie przechowywał to i owo. Zresztą prawie wszyscy ministrowie MSW coś tam gromadzą na czarną godzinę. Na Zachodzie można z tego dobrze żyć przez długie lata”¹⁶.

Władza była zgrzebna i prowincjonalna. Symbole prestiżu i hierarchii mogą budzić dzisiaj zdziwienie. Znowu warto oddać głos Szlachcicowi: „W URM istniała niepisana reguła obiadów. Jaroszewicz i Jagielski mogli zapraszać, kogo chcieli, i żądać win i koniaków do obiadu. Inni wicepremierzy mogli zaprosić jedną-dwie osoby – i zamówić jedynie wino. Ja należałem do trzeciej kategorii wicepremierów. Kiedy chciałem zaprosić kogoś na obiad, musiałem dzwonić do Wieczorka o zgodę i wino już mi nie przysługiwało, musiałem przynosić swoje z domu”¹⁷. Szlachcic wspomina też, że gdy popadł w niełaskę, od razu utracił wiele przywilejów: „Straciłem od razu bardzo dużo, i pensji, i tych wszystkich przywilejów: bazę zaopatrzenia i samochód, i ochronę, i kierowcę, i telefon rządowy w mieszkaniu, i dodatki, i „kopertówki”, nie chcę obliczać, ale to była chyba połowa dochodów. Od razu poczułem, jak to jest. Nie miałem już prawa korzystać z Łańska, nie przywozili mi już zakupów do domu i to było, muszę powiedzieć, przykre”¹⁸.

¹³ Tamże, s. 109.

¹⁴ J. Rolicki, *Edward Gierek...*, dz. cyt., s. 256.

¹⁵ F. Szlachcic, *Gorzki smak władzy*, Warszawa 1990, s. 43.

¹⁶ Tamże s. 42.

¹⁷ J. S. Mac, *Przesłuchanie...*, dz. cyt., s. 101.

¹⁸ Tamże, s. 110.

W czasach Gomułki pojawiło się dążenie do osiągnięcia pewnej formy suwerenności, „partyjnej suwerenności Polski”, jak to określał Stefan Kisielewski. Komuniści odwoływali się do retoryki narodowej¹⁹. Ale naród, o który im chodziło, miał szczególne, jak trafnie zauważa Ryszard Legutko, peerelowskie znaczenie. „Swoisty nacjonalizm peerelowski dobrze współwystępował z ideologią antynarodową w klasycznym sensie słowa »naród«”²⁰.

Potem, w epoce Gierka, otwarciem się na Zachód usiłowano jeszcze bardziej osłabić zależność od Wschodu. Nastąpił nie tylko koniec życia skromnego i nieefektownego elit komunistycznych, o którym pisał Tyrmand, lecz także ich „okcydentalizacja”, która ułatwiła orientację za Zachód po 1989 roku. Bardzo szybko zauważono bowiem, że prawdziwe korzyści płyną z innego cywilizacyjnego centrum niż centrum sowieckiego imperium. Nie wyjazdy do Moskwy, Leningradu czy Berlina Wschodniego, lecz do Waszyngtonu, Nowego Jorku lub Paryża przynosiły prestiż, pożądane kompetencje oraz profity materialne (nieporównywalne z tymi, którymi zadowalali się niezokcydentalizowani „partyjniacy”). Liczyły się stypendia Forda lub Fulbrighta i zaproszenia od „zachodnich” instytucji. Retrospektywnie wszyscy okazali się bądź półopozycjonistami bądź co najmniej reformatorami systemu.

Wtedy przekonano się ostatecznie, że to socjalistyczne stosunki produkcji są kajdanami dla rozwoju sił wytwórczych. Janusz Rolicki pisał poniewczasie: „Gdyby wówczas Gierek mógł (bądź chciał) wprowadzić do Polski kapitał mieszany, a więc stworzyć przedsiębiorstwa, w których zachodnie firmy miałyby udział kapitałowy, jego sytuacja byłaby nieporównywalnie korzystniejsza. Niestety, ze względów doktrynalnych było to niemożliwe. Jedną z głównych zalet Polski Ludowej wkładanych do głowy obywatelom naszego kraju miał być przecież brak w Polsce kapitału zagranicznego. Wszystko, co mieliśmy na polskiej ziemi, a więc fabryki, gospodarstwa rolne, uczelnie, instytuty naukowe, było polskie. Ta zasada stanowiła dogmat ustrojowy dla Kremla, polskiej partii i całego obozu socjalistycznego”²¹. Była to coraz dotkliwiej odczuwana bariera indywidualnego bogacenia się.

Zokcydentalizowani komuniści młodego pokolenia szybko odnaleźli się w nowej rzeczywistości. Przykładem są Aleksander Kwaśniewski, Włodzimierz Cimoszewicz i setki innych. Byli lepiej do niej przygotowani niż większość polityków wywodzących się z „Solidarności”. Zarazem mieli wpływ na nową rzeczywistość zgodnie z głęboko utrwalonymi, ukształtowanymi w PRL nawykami i przekonaniami.

Także kontrolita opozycyjna powstała w warunkach PRL. Była ona w dużej części wyłączona nie tylko z tego procesu materialnej i obyczajowej „okcydentalizacji” (choć była ideowo prozachodnia), ale i z normalnych spraw państwowych. Tylko niektórzy

¹⁹ Zob. M. Zaremba, *Komunizm, legitymizacja, nacjonalizm. Nacjonalistyczna legitymizacja władzy komunistycznej w Polsce*, Warszawa 2001.

²⁰ R. Legutko, *Esaj o duszy polskiej*, dz. cyt., s. 49.

²¹ J. Rolicki, *Edward Gierek...*, dz. cyt., s. 203.

doradcy mieli pewne doświadczenie w tym względzie. Przypomnijmy na przykład, że Tadeusz Mazowiecki był długoletnim posłem na Sejm PRL. Reszta uformowana była w warunkach konspiracji, żyła poza instytucjami i formalnymi regułami. Opozycyjna działalność polityczna wymagała wielu przymiotów charakteru – odwagi, poświęcenia, hartu ducha, zaciętości – zarazem jednak nie były to cechy, które kształtują się w instytucjach normalnego państwa – parlamencie, administracji państwowej, służbie dyplomatycznej itd. – i są potrzebne w normalnej polityce i prowadzeniu spraw państwowych. Od początku też w środowiskach opozycyjnych toczyły się zacięte walki frakcyjne, w których oskarżenia i podejrzenia o agenturalność odgrywały wielką rolę. Niejasna była cała strona materialna, gospodarcza ruchu, który przecież musiał być jakoś finansowany²². Antykomunizm opozycji, częste odwoływanie się do wartości chrześcijańskich, ideowy konserwatyzm i rosnąca niechęć do lewicy zachodniej nie przeszkadzały w hołdowaniu w większości wypadków stylowi życia, który przypominał środowiska nowej lewicy na Zachodzie²³.

Strona opozycyjna była też połączona licznymi więzami, także rodzinnymi i przyjacielskimi, z drugą stroną, z którą nominalnie prowadziła bezwzględną walkę. Amerykańska antropolog dostrzegła wiele paradoksów życia codziennego Polaków: „Sądziłam, że należy się albo do »Solidarności«, albo do partii, że liczy się jedna albo druga i że uczestniczy się w działaniach tylko jednej ze stron. Sądziłam, że tak przebiegają podziały w rodzinach i kręgach przyjaciół. Wkrótce przekonałam się jednak, że w Polsce prawdziwe podziały polityczne wynikają nie tyle ze związku z ideologią czy z formalnego członkostwa w organizacji politycznej, tylko z lojalności wobec środowiska. Dla zewnętrznego obserwatora było tu mnóstwo krzyżujących się więzi i lojalności nie do pogodzenia”²⁴. Te więzy i lojalności okazały się bardzo ważne po 1989 roku. Strategia „grubej kreski” była dobrze ugruntowana społecznie i rodzinnie.

5. Ludzie przeznaczeni do dobrobytu

Komunizm zniszczył tradycyjną strukturę polskiego społeczeństwa, likwidując całkowicie jego warstwy wyższe. Powstało „zniwelowane społeczeństwo masowe”. Nie znaczy to, że nie było w nim nowej elity społecznej, która wcale nie była tożsama z kierownictwem politycznym. Mimo społecznej niwelacji i eliminacji dawnych warstw wyższych, zdaniem Adama Podgóreckiego, w polskim realnym socjalizmie ukształtowała się w późnej fazie piramida społeczna o trzystopniowej strukturze: „Na jej szczycie znajdowała się (i przypuszczalnie znajduje się nadal) elita w postaci instrumentalnie zorientowanej warstwy »operatorów«, część środkową zajmowała mieszanka złożona

²² T. Wróblewski (pseudonim), *The Opposition and Money* [w:] *The Unplanned Society*, ed. J. R. Wedel, Columbia University Press, 1992, s. 239–246, cyt. s. 239.

²³ D. Ost, *Solidarity and the Politics of Anti-Politics, Opposition and Reform in Poland since 1968*, Philadelphia 1990, s. 4.

²⁴ J. R. Wedel, *Prywatna Polska*, Warszawa 2007, s. 171–172.

z ludzi przeżartych instrumentalizmem oraz masy tych, którzy szukali ucieczki w pryncypialności, dół natomiast należał do ogromnej warstwy mniej szczęśliwych strategów przyziemnego przetrwania – ludzi społecznie uciśnionych²⁵. Ten obraz polskiego społeczeństwa uwzględnia nie tylko bogactwo, władzę i prestiż społeczny, lecz także etos, styl życia i wyznawane wartości. Podgórecki wprowadza pojęcie „metapostawy”, które zbliżone jest – choć nie tak precyzyjne – do pojęcia „habitus” u Bourdieu.

Podobnie czyni Tyrmand, dokonując trafnego rozróżnienia między klasą rządzącą a establishmentem PRL, który nazywa górą społeczną: „Nowa góra jest zjawiskiem obyczajowym i moralnym. Jej poszczególni członkowie mogą być także członkami klasy rządzącej i odgrywać znaczną rolę w polityce czy gospodarce, lecz jej ogólną cechą charakterystyczną jest brak władzy i natrętne podkreślanie swej politycznej niemocy [...]. Rezerwuarem [...] rekrutacji była przeważnie inteligencja – warstwa zastępująca kwalifikacjami umysłowymi tradycyjny brak kapitałów w Europie wschodniej. [...] Imperatywem był awans do nowej góry społecznej, uświęcających ich raz na zawsze w kategorii ludzi wyniesionych i przeznaczonych do dobrobytu”²⁶.

Otóż, o ile komunistyczna klasa rządząca nie pozostała po 1989 roku przy władzy i nie przetrwała jako skonsolidowana grupa społeczna, pomijając jej zokcydentalizowaną część, to inaczej było z „nową górą społeczną” – i po 1989 roku była ona „górami społeczną”, tyle że już nie tak bardzo nową²⁷. Elita kulturalna i naukowa najmniej zmieniła swój skład i mentalność po 1989 roku. Jej stosunek do komunizmu Tyrmand charakteryzuje jako „cynizm angażowania się ostrożnego i dwuznacznego”, gardziła ona rządzącymi, lecz jednocześnie usiłowała zdobyć na nich wpływ. Od lat 70. stopniowo dystansowała się od komunizmu, korzystając jednak z przywilejów. W czasach „Solidarności” rozpoczął się gwałtowny odwrót. Stan wojenny oznaczał ostateczne zerwanie z PZPR-em. Natomiast po 1989 roku powróciła dawna symbioza z władzą polityczną, czego emanacją była Unia Demokratyczna. Jak twierdzi Adam Podgórecki: „Pogoń za władzą jest symptomem dramatycznej zmiany, jaka zaszła w postawie nowej inteligencji. Inteligencja postsolidarnościowa nie chciała, by postrzegano ją jako »anielskiego posłańca«; ona chciała rządzić”²⁸.

²⁵ A. Podgórecki, *Spoleczeństwo polskie*, Rzeszów 1995, s. 106.

²⁶ L. Tyrmand, *Cywilizacja...*, dz. cyt., s. 226-229.

²⁷ Jak podaje Jacek Raciborski, socjolog związany biograficznie i ideowo ze środowiskami postkomunistycznymi, kuźnią nowej elity politycznej były peerlowskie organizacje młodzieżowe – J. Raciborski, *Drogi do elity rządowej* [w:] *Elity rządowe III RP 1997-2004. Portret socjologiczny*, red. tenże, Warszawa 2006, s. 73-138.

²⁸ A. Podgórecki, *Spoleczeństwo...*, dz. cyt., s. 259.

6. Niezrealizowany projekt

Nie trzeba wiele bystrości, by zauważyć, jak wiele cech, które charakteryzowały elity PRL, przetrwało po 1989 roku. Elita III RP składa się z dwóch segmentów: postsolidarnościowego i postkomunistycznego²⁹. Niemal bez szwanku przetrwali transformację „ludzie przeznaczeni do dobrobytu”, zwani też „towarzystwem”, „salonem” lub „establishmentem”. Niektórzy – wystarczy prześledzić biografie niektórych znanych twórców, by to stwierdzić – znowu wykazali ową niezwykłą zręczność dostosowania się do nowej sytuacji politycznej. Wiara tych ludzi w „przeznaczenie do dobrobytu” pozostała niezachwiana – i także po 1989 roku nie miała nic wspólnego z „merytokracją” zachodnich społeczeństw. Wytwarzana przez nich „kultura zaplecza” wzmacniała i wzmacnia system polityczny III RP.

Wśród polskich elit politycznych i kulturowych nadal występuje skwapliwa usłużność wobec centrum władzy i bogactwa (tylko że teraz znajduje się ono na Zachodzie – w Berlinie, Brukseli lub Waszyngtonie) oraz niechęć wobec społeczeństwa, szczególnie jego niższych warstw, i tradycji narodowej. Także po 1989 roku warstwa rządząca w Polsce nie postrzegała się jako reprezentanta Polaków, działającego zgodnie z jego wolą i artykułującego jego poglądy, lecz jako jego „modernizatora” i wychowawcę – tym razem nie w celu budowy socjalizmu czy – jak po 1989 roku – w celu budowy liberalnej demokracji. To, że w 1989 roku bardzo szybko przyjęto tezę, że państwo narodowe należy do przeszłości, że suwerenność nie jest już celem, do którego należy dążyć, wynikało z braku samodzielności elit i było skutkiem „wyłączenia” polityki po 1945 roku.

Walki personalne zastępują prawdziwą politykę, klientelizm jest dominującą cechą partii politycznych, a nieustanne zabiegi wokół „wizerunku” to nowy przejaw owej „jaźni fasadowej”, o której pisał kiedyś Podgórecki. Praktyka niszczenia niewygodnych dokumentów i tzw. granie teczkami były stałym elementem rzeczywistości politycznej III RP. Początek III RP to wielka akcja niszczenia dokumentów – od stenogramów posiedzeń Biura Politycznego do teczek TW. Z bibliotek publicznych wycofano „zdezaktualizowane” książki. PRL-owscy luminarze nauk społecznych szybko przygotowali wydania poprawione swoich dzieł. Lech Wałęsa jako prezydent zniszczył kompromitujące go dokumenty. Ujawnienie tych faktów przez historyków przywróciło mu zaufanie społeczne i ponownie został obwołany autorytetem.

²⁹ Obok tego istniało postsolidarnościowe „dysydenckie” środowisko podważające ideologię III RP. Jak trafnie zauważył wspomniany powyżej postkomunistyczny socjolog, Przemysław Sadura, prawdziwy spór polityczny dotyczył oceny Okrągłego Stołu: „Dla części elity postsolidarnościowej związanej ze środowiskiem byłej Unii Wolności oraz dla współczesnej elity »postkomunistycznej« porozumienia Okrągłego Stołu są afirmowane jako sposób wprowadzenia demokracji, a nade wszystko wolnego rynku”. Tej wspólnej interpretacji przeszłości przeciwstawił się odłam obozu postsolidarnościowego, krytycznie nastawiony do tego porozumienia – „dychotomia ocen Okrągłego Stołu jest tak ogromna, że w obrębie elit politycznych to właśnie ona, a nie ocena PRL, jawi się jako najważniejszy podział polityczny w Polsce (przy czym podział ten nie pokrywa się z socjopolitycznym podziałem postkomunistycznym)”. Zob. P. Sadura, *Ideologie elit III RP...*, dz. cyt., s. 225.

Oczywiście i pod tym względem nastąpiły procesy modernizacyjne. Zamiast „koper-tówek” – a potem, w pierwszych latach transformacji, pieniędzy w torebkach plastikowych wręczanych w toaletach – „cywilizowane” przekazy na konta w Szwajcarii oraz firmy w rajach podatkowych. Na obiady chodzi się do eleganckich restauracji i nie trzeba już przynosić własnego wina, nawet jeśli jest się mało znaczącym wicepremierem.

Ukształtowane przez doświadczenie PRL polskie elity polityczne nie były w stanie efektywnie sprawować niezbędnych dla kraju funkcji i realizować długofalowej strategii budowy Rzeczypospolitej. Nie miały też takich ambicji. Występujący także w krajach tzw. Zachodu moralistyczny transnacionalizm inteligencji oraz transnacionalizm gospodarczy oddziaływały w Polsce w sposób o wiele bardziej bezpośredni niż w krajach, w których istniały ustabilizowane struktury polityczne i gospodarcze. Budowa suwerennej Polski nie była celem, do którego *de facto* dążono. Nic więc dziwnego, że Polska coraz bardziej jest podporządkowywana nowemu centrum – rdzeniowi Europy.

Po 20 latach niepodległości, mimo niewątpliwych sukcesów – zwłaszcza w porównaniu do stanu poprzedniego, do semikolonialnej PRL z jej nonsensownym systemem gospodarczym – suwerenna, praworządna, nowoczesna Rzeczpospolita pozostaje niezrealizowanym projektem.

RAFAŁ MATYJA

Osie konfliktów politycznych

1. Wprowadzenie	235
2. Trzy podstawowe konflikty	237
3. Konflikty w obrębie elit	239
4. Konflikty wyparte	241
5. Instytucjonalizacja konfliktów i kryzys 2003-2005	242



Rafał Matyja (ur. w 1967 roku)

Nauczyciel akademicki, politolog, publicysta. Absolwent Wydziału Historii Uniwersytetu Warszawskiego (1992), doktorat obronił w Instytucie Studiów Politycznych PAN (2001). W latach 80. był uczestnikiem Ruchu Młodej Polski, po 1989 roku uczestnikiem konserwatywnych ugrupowań politycznych. W latach 1992-1993 pracownik Biura Programowego Rządu, potem doradca w TVP S.A. i redaktor tygodnika „Nowe Państwo”. W latach 1997-2000 asystent w Szkole Głównej Handlowej. Od 2000 roku w Wyższej Szkole Biznesu – National-Louis University, najpierw jako asystent, obecnie jako adiunkt. Do 2007 roku był prodziekanem ds. programowych Wydziału Studiów Politycznych. Od października 2008 roku jest Dziekanem Wydziału Studiów Politycznych. W latach 2004-2005 doradca wicemarszałka Sejmu.

Autor licznych książek, opracowań i artykułów z zakresu myśli politycznej i teorii państwa. Publikuje na łamach „Dziennika Polska-Europa-Świat”, „Europy” i „Nowego Państwa”.

Ostatnio wydał: *Konserwatyzm po komunizmie* (Warszawa 2009), *Państwo, czyli kłopot* (Kraków 2009) i *Państwowość PRL w polskiej refleksji politycznej lat 1956-1980* (Kraków 2007).

1. Wprowadzenie

Analiza dwudziestolecia 1989–2009 stanowi doskonałą okazję do wskazania nie tylko różnych poziomów konfliktu politycznego, ale także opisu zarządzania tymi konfliktami w ramach swego rodzaju systemu polityczno-medialnego. System ten nie sprawuje władzy w żadnym z klasycznych sensów tego pojęcia, jednak ma kluczowe znaczenie dla artykulacji, selekcji i rozstrzygnięcia pojawiających się konfliktów interesów i postaw. Media nie są w tym kontekście czwartą władzą, ale stanowią równoległą wobec polityki partyjnej czy państwowej przestrzeń, w ramach której można – w sferze zarządzania konfliktami – osiągać podobne, co w polityce, cele.

Obie strony – politycy i dziennikarze – nie są zresztą wolnymi od uwarunkowań suwerenami w określaniu przestrzeni tej debaty. Warto bowiem uwzględnić fakt, umykający krytykom zarówno polityki, jak i mediów, iż funkcjonują one pod pośrednią presją wyborców, widzów lub czytelników. Pośrednią, albowiem ich wskazania nie są formułowane wprost, ale są komunikowane za pomocą sondaży, badań rynku, analiz telemetrycznych itp. Co więcej – presja ta wzrasta wyraźnie z upływem czasu. Na początku omawianego okresu kluczowe media (telewizja publiczna, opiniotwórcze dzienniki i tygodniki) nie miały praktycznie istotnej konkurencji. Politycy nie ulegali tak silnie presji kolejnych sondaży.

Dla zrozumienia instytucjonalnego i sytuacyjnego kontekstu opisywanych niżej konfliktów istotne jest wskazanie rosnącego poziomu rywalizacyjności na rynku mediów oraz dostrzeganego przez komentatorów rosnącego uzależnienia polityki od analiz opinii publicznej. Warto przypomnieć, że na początku lat 90. mieliśmy do czynienia z podwójnym monopolem medialnym: instytucjonalnym i ideowo-politycznym. Efektywne środki społecznej komunikacji (telewizja, radio, dzienniki informacyjno-publicystyczne) były w przeważającym stopniu państwowe i kontrolowane przez rząd (TVP, Polskie Radio, dziennik „Rzeczpospolita”) lub związane ideowo i politycznie z rządem Mazowieckiego („Gazeta Wyborcza”, Radio Zet, RMF). Inicjatywy zmierzające do stworzenia równowagi ideowej na rynku mediów miały albo ograniczony zasięg („Tygodnik Solidarność”), albo kończyły się rynkowym fiaskiem („Nowy Świat”, „Czas Krakowski”, „Tygodnik Spotkania”).

Istotne zmiany przyniósł rok 1993. Były to konsekwencje powołania pierwszej – w wymiarze partyjnym dość pluralistycznej – Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Jej istotnymi elementami była koncesja dla ogólnopolskiej telewizji prywatnej (Polsat) oraz powołanie na funkcję Prezesa Telewizji Polskiej S.A. znanego z prawicowych sympatii dziennikarza i – w chwili powołania – dyrektora generalnego Polsatu (jako nadawcy satelitarnego) Wiesława Walendziaka. W warunkach objęcia steru rządów przez koalicję SLD-PSL tworzyło to elementarną równowagę w interesującym nas zakresie zarządzania konfliktami przez media i świat polityki.

Druga istotna zmiana instytucjonalna ma miejsce po roku 2000. Wówczas to pojawia się pierwsza telewizja informacyjna – TVN 24 (sierpień 2001), a na rynek prasowy wkracza daleki od liberalnej poprawności tabloid „Fakt” (październik 2003). Ubocznym skutkiem afery Rywina jest swego rodzaju rewolucja semantyczna, rehabilitująca język, którym posługiwali się krytycy III Rzeczypospolitej i zrywająca z polityczną poprawnością. Istotną okolicznością towarzyszącą opisanym wyżej zmianom było rozpoczęcie pracy Instytutu Pamięci Narodowej i ujawnianie licznych zapisów z archiwaliów PRL-owskich służb specjalnych. Suma tych zdarzeń połączona z uruchomieniem – po aferze Rywina – niemal powszechnego mechanizmu przecieku do prasy istotnych danych na temat prowadzonych śledztw i zidentyfikowanych przez organy ścigania afer z udziałem polityków tworzyła ramy zasadniczej rekonstrukcji pola konfliktu politycznego. Zmiana ta uchylała ważkość podziału historycznego, jak również osłabiała pozycję mediatorów w tym sporze, zbudowaną na jego politycznej „nieprzekraczalności”.

Okres	Media	Polityka	Synergia
1989-1991	Dominacja ośrodka rządowego i jego sympatyków (UD, KLD)	Równowaga stłumiona poprzez funkcjonowanie Sejmu kontraktowego	Ograniczone możliwości artykulacji konfliktów
1991-1993	Próby ustanawiania równowagi, zakończone niepowodzeniem	Wielobarwny, niezdolny do trwałej większości Sejm I kadencji	Swobodna artykulacja, niechęć mediów do ugrupowań prawicy
1993-2001	Oslabienie monopolu ideowego, elementy równoważące dominację (TVP 1994-1996, dziennik „Życie”, stacje katolickie)	W latach 1993-1997 brak wyrazistej opozycji parlamentarnej, prawica poza Sejmem 1997-2001 – względna równowaga	Silne napięcia na osi postkomunizm-prawica. Swobodna artykulacja konfliktów, lewicowo-liberalna przewaga w mediach.
2001-2005	Wzmocnienie kontroli mediów przez przeciwników prawicy. Rozwój instytucjonalnych ograniczeń monopolu	Dominacja postkomunistów (Sejm, prezydent, KRRIIT) Rozbicie opozycji wobec rządu Millera	Przewaga postkomunistów ograniczona od 2003 roku niechętną wobec nich postawą większości mediów
2005-2009	Pluralizm mediów papierowych. Chwiejna równowaga w telewizji. Wyrazista kontestacja PiS przez część mediów	Dominacja liderów PO i PiS jako ośrodków zarządzających konfliktem. Przewaga PiS w latach 2005-2007, PO po 2007	Konflikt między znaczącą częścią opiniotwórczych elit (w tym dziennikarzy) a PiS, z zachowaniem zdolności obrony przez PiS

Warto dostrzec, że oprócz generalnego trendu wzmacniającego pluralizm poglądów i zdolność względnie swobodnego kreowania sporów mamy do czynienia z dwoma krótkimi, choć istotnymi okresami silnej dominacji polityczno-medialnej, skutkującej wyrazistym sprzeciwem. Po raz pierwszy w latach 1989-1990, kiedy to taranem umożliwiającym swobodę debaty publicznej staje się długa – prawie roczna – kampania prezydencka Lecha Wałęsy. Po raz drugi w latach 2001-2002 określonych przez Cezarego Michalskiego jako „państwo jednej partii i jednej gazety”, który

kończy się wraz z ujawnieniem korupcyjnej propozycji Lwa Rywina i powołaniem pod presją opozycji sejmowej komisji śledczej. Co ciekawe, oba przełomy wieńczy krótkotrwały okres rządów radykalnych krytyków *status quo*. Rządów wyrazistych w słowach i względnie umiarkowanych w praktyce politycznej. Personalne związki obu ekip i świadome nawiązania do przerwanej kadencji rządu Olszewskiego stanowią będą ciekawy punkt wyjścia dla ukazania wielowymiarowości politycznych podziałów ostatniego dwudziestolecia. Wymykają się bowiem próbom uporządkowania sceny wokół najbardziej wyrazistych i najszerzej rozumianych konfliktów.

2. Trzy podstawowe konflikty

W latach 1989-2001 kluczowe znaczenie miały trzy, zrozumiałe dla szerokiego kręgu ich uczestników, konflikty. Angażowały one nie tylko społeczne elity, ale stanowiły także podstawę identyfikacji wyborczej oraz służyły mediom jako klucz do objaśniania istotnych podziałów. Pierwszy spór miał źródło historyczne i dotyczył oceny PRL, stanu wojennego, działania PZPR i struktur władzy, a także poglądu na rozliczenie komunizmu czy rolę postkomunistów w III Rzeczpospolitej. Drugi spór dotyczył kwestii religijnych, światopoglądowych i obyczajowych. Jego przedmiotem były w szczególności kwestie dopuszczalności aborcji, zakresu swobody obyczajowej i pozycji Kościoła w życiu publicznym. Trzeci spór miał podłoże ekonomiczne, ale wiązał się także z postrzeganiem szerszego kontekstu zmian gospodarczych, związanych z wejściem do Polski kapitału zagranicznego, oraz charakterem przekształceń własnościowych i zakresem korupcji. Rozpoznania wyartykułowane w obrębie tego ostatniego sporu stały się zresztą – niestety – kanwą dyskusji poprzedzających akcesję do UE i odebrały jej pewną możliwą autonomię (status odrębnego, przekalkulowanego inaczej, konfliktu). Te trzy spory stanowią najczęściej używane i w znaczącym stopniu zasadne objaśnienie dla wyników wyborów parlamentarnych lat 1991-2001 oraz prezydenckich roku 1995.

Pierwszy wspomniany wyżej konflikt stał się podstawą dobrze opisanego przez Mirosławę Grabowską „podziału postkomunistycznego” efektywnego zarówno w wymiarze wyborczym, jak i regulatywnego dla zachowań elit politycznych. Poza nielicznymi wyjątkami nie dochodziło do przechodzenia polityków na drugą stronę historycznego sporu. Nawet śmiały projekt utworzenia ugrupowania ponad tym podziałem – Unii Pracy – skończył się jego faktycznym podziałem na dwie grupy o odmiennych biografiami. Bez wątplenia podział ten opisywał ciągłość postaw wobec komunizmu sięgających jeszcze lat 80. i zachował swą ważność jeszcze w pierwszych latach rządów Leszka Millera. Warto jednak dostrzec, że zarówno wybory prezydenckie w roku 1990, kiedy to pozycja postkomunistów jako stronnictwa politycznego była wątpliwa, jak i w roku 2000, gdy Aleksandrowi Kwaśniewskiemu udało się przekroczyć ramy tego podziału – stawały pod pewnym znakiem zapytania jego trwałość, a nawet samoistność (niezależność od

zdarzeń na scenie politycznej). Rok 2005 wymusił poważniejszą refleksję nad trwałością tego podziału i jego politycznym znaczeniem.

Można przyjąć, że po katastrofie formacji postkomunistycznej podział nadal istnieje, ale wyborcy SLD przerzucili swoje sympatie na najskuteczniejszego przeciwnika PiS – PO. Powstaje jednak pytanie, dlaczego takiej szansy nie dostał np. Marek Borowski z jego SdPI czy bliższy – zwłaszcza wiejskiemu i małomiasteczkowemu elektoratowi lewicy – PSL. A może elektorat SLD skupiał obok swego „twardego” i rzeczywiście postkomunistycznego rdzenia spore grono wyborców trzeciej drogi, skrzywdzonych lub zagrożonych przez transformację, którzy w 1990 roku poparli Stanisława Tymińskiego i w 1995 roku przyczynili się do niespodziewanego triumfu Aleksandra Kwaśniewskiego, a po roku 2005 – już lepiej zadowoleni w nowych porządkach – przeszli na stronę PO. Hipoteza taka, oparta jedynie na pobieżnej obserwacji geografii wyborczej III Rzeczypospolitej, wymaga, rzecz jasna, sprawdzenia, jednak niewątpliwie podział postkomunistyczny nie okazał się równie trwały jak klasyczne podziały socjopolityczne, z którymi zestawia go Mirosława Grabowska.

Drugi ze wskazanych wyżej – podział religijno-światopoglądowy – był szczególnie istotny dla wzmocnienia politycznej pozycji postkomunistów oraz wytyczenia osi podziału wewnątrz obozu solidarnościowego, zwłaszcza w wyborach 1991 roku. Co więcej, odegrał także rolę porządkującą w obrębie elit, tworząc trwałą koalicję centroprawicy, opartą w znaczącej mierze na stosunku do konfliktu w tej sferze (ostateczna jej konsolidacja miała miejsce w AWS). Przedmiot tego konfliktu najlepiej opisał Jarosław Gowin w *Kościółce po komunizmie*. Zarysował nie tylko dwa zasadnicze bieguny, ale także wewnętrzne ich zróżnicowanie. Owo zróżnicowanie ma dla politologa znaczenie podstawowe. Zwłaszcza gdy – ze względu na ograniczenie miejsca – przedstawimy polityczne konsekwencje sporu, w kontekście jednego tylko dnia sejmowych prac, 7 stycznia 1993 roku, kiedy to parlament głosował nad ustawą o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. Wówczas to doszło do podziału na zwolenników referendum aborcyjnego i faktycznego uchylecia przepisów antyaborcyjnych (SLD, UP, spora część PSL, KLD i UD, mniejszość KPN i „S”), zwolenników przyjętych regulacji (PC, Konwencja Polska, Porozumienie Ludowe, RdR Jana Olszewskiego, większość KPN, ZChN, „S”, mniejszość UD, KLD i PSL). Co ciekawe, przeciwko ustawie i referendum głosowała mniejszość ZChN, krytykująca wyjątki pozwalające legalną aborcję.

Trzeci konflikt dotyczył zaufania do funkcjonowania mechanizmów rynkowych w wersji określonej przez reformę Balcerowicza, strategię prywatyzacyjne rządów lat 1988-1997, sposób wejścia na rynek kapitału obcego oraz mechanizmy współpracy z UE w okresie poprzedzającym akcesję. O ile na poziomie społecznym można było identyfikować ten podział jako postawę zaufania lub nieufności wobec realnych albo wyimaginowanych mechanizmów rynkowych, intencji obcego kapitału, sprawności instytucji wymiaru sprawiedliwości i kontroli, o tyle w wymiarze dotyczącym elit konflikt

miał nieco inny charakter. Po pierwsze, w istotnym stopniu dotyczył bardzo konkretnych interesów związanych z nową polityką gospodarczą lub przez nie zagrożonych. Po drugie, wiązał się z konformizmem części elit politycznych, postrzegających swoją rolę jako pewnego rodzaju ochronę procesu akumulacji kapitału, zagrożonego przez potencjalne społeczne niezadowolenie. W tej sferze istotne było nie tyle artykułowanie, ile właśnie dezartykulacja tego konfliktu lub przesunięcie go w sferę umożliwiającą pominięcie istotnych zastrzeżeń.

Zauważmy, że suma tych trzech konfliktów pozwalała na konsolidację politycznej pozycji SLD i – w mniejszym stopniu – centroprawicy, utrudniała natomiast funkcjonowanie liberalnych i lewicowych środowisk w obrębie dawnej opozycji oraz uniemożliwiła powstanie niekomunistycznej lewicy i konserwatywnej prawicy. Co więcej, taki układ dominujących konfliktów pozwolił na podział mediów na mainstreamową większość (niechętną dekomunizacji i lustracji, krytyczną wobec postulatów Kościoła, popierającą bez istotnych zastrzeżeń kształt nowych porządków gospodarczych – tak w sferze mechanizmów, jak i struktury własnościowej) oraz wyraźnie mniejszościowe (niekiedy marginalne) media głoszące przekonania tej większości przeciwne. Dopiero lata 2001-2005 umożliwiły istotne przekształcenie pola istotnych politycznie konfliktów, a co za tym idzie, przemiany systemu polityczno-medialnego, do czego wracam w podsumowaniu.

3. Konflikty w obrębie elit

Drugi typ konfliktów politycznych to napięcia istotne przede wszystkim dla elit, w mniejszym stopniu angażujące społeczną energię i przykuwające szerszą uwagę tylko sporadycznie. Pierwszorzędny konflikt w tej sferze to oczywiście naturalna rywalizacja nowych elit z elitą rządzącą w okresie PRL. Polska specyfika na tle środkowoeuropejskim polegała tu na długotrwałym, realnym konflikcie politycznym poprzedzającym upadek komunizmu. Konflikcie, którego stronami były masowy ruch zbudowany wokół „Solidarności” i jego elita oraz władze stanu wojennego. Oznaczało to, że kluczowa oś podziału elit (postkomuniści – dawna opozycja) funkcjonowała już od roku 1980, a brutalność polityki władz w lat 80. owocowała ostrością napięć w latach 90. Warto też dostrzec, że w obrębie szerokiej elity opozycji lat 80. istniały już dość wyraźnie zarysowane osie podziałów, odnoszące się wprawdzie do wąskich grup, które po 1989 roku stały się rywalizującymi ośrodkami politycznymi – wokół nich formowały się nowe ugrupowania polityczne.

Kluczowa dla podziału w obrębie elit solidarnościowych będzie z jednej strony procedura kształtowania list wyborczych KO „Solidarność”, pomijająca znaczące środowiska opozycyjne, oraz – z drugiej – podziały z okresu „wojny na górze”. To w tych dwóch procesach dostrzeżemy załączki podziałów, które wyłonią Unię Demokratyczną i mozaikę jej adwersarzy, która po roku 1990 określi się jako centroprawica. Istotne

z punktu widzenia naszych rozważań jest też to, że stworzony wówczas podział na UD i centroprawicową resztę miał odzwierciedlenie w strategiach medialnych „Gazety Wyborczej”, w sojuszach zawieranych przez Unię w KRRiT (z PSL i SLD) i w jej udziale w koalicji konstytucyjnej z 1997 roku, a także w postawach wobec kluczowych konfliktów politycznych III Rzeczypospolitej. Pouczający jest koniec tej formacji politycznej, która – jakby zapomniawszy centroprawicowe koalicje lat 1992-1993 i 1997-2001 – w wyborach 2007 roku stała się elementem sojuszu Lewica i Demokraci.

Także charakter polskiego segmentu postkomunistycznego – czyli osób, dla których karier po roku 1989 kluczowy był kapitał wyniesiony ze struktur dawnego reżymu – kształtował się w warunkach ostrego, długotrwałego konfliktu lat 80., który redukował pozycję aparatu partyjnego, a wzmacniał pozycję służb specjalnych (policji politycznej), w końcowej fazie zaś również tej części aparatu gospodarczego, która zaangażowała się w budowę nowego sektora prywatnego. Segment ten kształtował się zatem w pierwszej fazie nie wokół SLD, tylko przedsięwzięć gospodarczych elit dawnej PZPR oraz realnych wpływów postkomunistów w administracji, wymiarze sprawiedliwości, przejętych przez nowe państwo służbach specjalnych PRL. Dopiero wygrana wyborcza SLD w roku 1993 stworzyła warunki emancypacji i silniejszej roli politycznej części tego segmentu. Rok 2001 przyniósł zresztą próbę dominacji politycznej części segmentu postkomunistycznego, związaną z rządami Millera, która zakończyła się głębokim kryzysem całej formacji.

Druga oś podziału zarysowała się w pierwszej połowie roku 1992 i dotyczyła stosunku do prezydentury Lecha Wałęsy. Podział na skłoną do kooperacji z urzędem prezydenckim większość elit oraz zdecydowanych przeciwników Belwederu szedł w poprzek trzech głównych podziałów politycznych i poza kilkoma ugrupowaniami *ex definitione* antybelwederskimi (PC, RdR, RTR) miał długo charakter niezmierny do instytucjonalizacji. Wyraźniejszy był po stronie medialnej, gdzie Wałęsa trwale zraził do siebie istotną część mediów i komentatorów o sympatiach prawicowych (antywałęsowski charakter miały w zasadzie wszystkie istotne pisma prawicowe, z wyjątkiem endeckiej „Myśli Polskiej”). Podział ten nakładał się bowiem – co istotne – na kwestię stosunku do lustracji i dekomunizacji czy ocenę istotnych wątków przekształceń własnościowych, a także roli postkomunistów w strukturach państwa.

Trzeci istotny podział w obrębie elit politycznych dotyczy kwestii zgody na zależność od nacisków zewnętrznych. Podobnie jak poprzedni szedł często w poprzek podziałów partyjnych. W dużych blokach politycznych (SLD, AWS, UW, PSL) dominowało nastawienie konformistyczne i pasywne, jednak zawsze kontrowane jakimś formami oporu wobec zewnętrznej presji. Co ciekawe, opór ten przejawiał się m.in. w nowych rozwiązaniach w zakresie finansowania partii politycznych w 2001 roku. Pod wieloma względami podział ten został odzwierciedlony w napięciu między PO a PiS. Prawo i Sprawiedliwość w okresie rozmów koalicyjnych z PO najbardziej obawiało się presji wywieranej na tę partię z zewnątrz, przede wszystkim ze strony

środowisk wielkiego biznesu, sektora bankowego, mediów prywatnych, a także ze strony środowiska służb specjalnych. Obawa przed wpływem zewnętrznym zwiększała atrakcyjność partnerów marginalnych, takich jak Samoobrona czy LPR, a w sferze medialnej – Radia Maryja.

Istotnym elementem wspierającym generalną ewolucję formacji politycznych w kierunku większej niezależności od otoczenia była – obok zmiany sposobu finansowania partii – rosnąca obawa przed niechcianym uwikłaniem korupcyjnym. Było to pochodną opisaną wyżej zmiany postawy mediów po ujawnieniu afery Rywina. O ile wcześniej unikały one generalizacji i, ujawniając afery powstające na styku polityki, gospodarki i służb publicznych, koncentrowały się na jednostkowych przypadkach, o tyle po roku 2003 przyjęły właściwe wcześniej publicystyce prawicowej pojęcia i narracje, wskazujące raczej na istnienie korupcyjnych reguł niż korupcyjnych wyjątków.

Warto – z perspektywy 2 lat – stwierdzić, że ten sposób opisu został wyeksploatowany, a niekiedy wręcz ośmieszony, w czasie rządów Prawa i Sprawiedliwości. Zaniechanie przez tę formację sztandarowego pomysłu „komisji prawdy i sprawiedliwości”, nieujawnienie żadnych istotnych elementów układu organizującego życie gospodarcze III Rzeczypospolitej, używanie tej tematyki jako narzędzia niezbyt udanego marketingu politycznego doprowadziły do zużycia się perswazyjnej mocy tego języka. Uczyniły go instrumentem jednej formacji politycznej, językiem jej propagandy, a także do pewnego stopnia wewnętrznej komunikacji.

Niemniej jednak wszystkie trzy konflikty wewnątrz elit postsolidarnościowych: spór o dekomunizację i lustrację, spór o Lecha Wałęsę i różnica postaw wobec relacji polityki z otoczeniem zostały zakonserwowane w podziale między PO i PiS i stanowią do dziś jego względnie efektywne podłoże.

4. Konflikty wyparte

Istnieją też w historii III Rzeczypospolitej konflikty, które nie zyskały istotnej artykulacji politycznej. Dotyczą one zarówno zjawisk uwarunkowanych historycznie (długotrwałe skutki zależności od ZSRR, wpływy rosyjskie), jak i społecznie (silna pozycja elitarnych korporacji zawodowych, mechanizmy rekrutacji i selekcji w ich obrębie). Widoczne są tu także przejawy tego, co socjologowie Daniel Wicenty i Radosław Sojak nazywają „społecznym konstruowaniem niewiedzy”, odnosząc to m.in. do kwestii FOZZ. Odnoszą się wreszcie do globalnego kontekstu postkomunizmu, z którym nie podjęto istotnej gry, choć suma interesów skłaniałaby zarówno do konfliktu w tej sferze, jak i do wskazania pól aktywności państwa i kluczowych ośrodków decyzyjnych w mediach.

Realnie wyparte konflikty to m.in. te, które dotyczyły stworzenia warunków niezależności od rosyjskiego monopolu energetycznego, ograniczenia wpływów państwa rosyjskiego i jego struktur gospodarczych w polskim sektorze paliwowym, a także zmian

w funkcjonowaniu polskich służb specjalnych. Warto dostrzec, i zapisać jako istotny element politycznej historii Polski, że w tej sferze działania rządów AWS i PiS wydają się pewnym odstępstwem od obowiązujących reguł. Jednak także w tym przypadku nie udało się zorganizować względnie czytelnej debaty publicznej i nadać konfliktowi charakter przejrzystej kontrowersji.

Niechęć elit politycznych i medialnych do angażowania się w tego typu konflikty skutkowałą często przejmowaniem ich przez środowiska zepchnięte na polityczny margines lub przez służby specjalne. W przypadku konfliktów wypieranych z agendy ze względu na liczące się środowiska społeczne paraliż był jeszcze skuteczniejszy. Tu konfrontację ryzykowały tylko wąskie grupy wewnątrz ugrupowań nieliczących na dojście do władzy. W momencie zaś przekroczenia Rubikonu „szans na rządzenie” wiele z nich (np. AWS, częściowo też PiS i PO) wykreślało te kwestie nie tylko z agendy, ale także z politycznej retoryki.

W przypadku elitarnych korporacji zawodowych realne konflikty dotyczyły zarówno ich otwarcia lub liberalizacji wszędzie tam, gdzie wiąże się to ze sferą wolnego rynku usług, jak i zniesienia sztucznych blokad wewnętrznego awansu. Symptomatyczne jest to, że rządy PiS, a także PO rozpoczynały od zapowiedzi symbolicznego zniesienia habilitacji (bez określenia szczegółowych konsekwencji owej symbolicznej zmiany), po czym rezygnowały zarówno z symbolu, jak i ze zmian drobniejszych, które mogłyby ograniczyć negatywne skutki tego mechanizmu. Debata w tej sprawie toczyła się na poziomie emocji i spektakularnych haseł, w sferze realnej zaś brakowało elementarnej woli politycznej przeniesienia jej na poziom realnych zmian.

Nie znalazł zatem wyrazistej artykulacji problem konfliktu pokoleniowego, nałożonego na sferę instytucjonalnych i strukturalnych blokad kariery pokolenia dzisiejszych trzydziestolatków. Poprzedzająca wybory 2005 roku częściowa aktywizacja tego pokolenia i sformułowanie dość umiarkowanego programu antykorporacyjnego nie zaowocowała zmianami agendy politycznej ani w przypadku PiS, ani jego następców.

5. Instytucjonalizacja konfliktów i kryzys 2003-2005

Paradoksalnie, mimo że względnie ciągła historia politycznej rywalizacji w Polsce sięga roku 1980, ta długotrwałość nie przyniosła owoców w postaci lepszej instytucjonalizacji konfliktów. Przeciwnie – poza ugrupowaniami postkomunistycznymi – przed rokiem 2001 obserwować możemy jedynie pewną stałość niesformalizowanych bloków politycznych. Co więcej, względnie trwałe charakter podziałów w obrębie elit centroprawicy, sięgający korzeniami lat 1989-1992, zyskał pełniejszą instytucjonalizację dopiero po roku 2001 w postaci PO i PiS. Można przypuszczać, że stało się tak raczej wskutek wyjąłwienia trzech kluczowych podziałów istotnych dla lat 90. niż w rezultacie nowej aktualności starych sporów.

Partie nie stały się – jak to ma miejsce np. w Czechach czy na Węgrzech – kluczowymi instytucjami polskiej polityki. Jeżeli pominiemy przypadek ostatnich – wynikających ze skróconej o połowę kadencji – wyborów, to dostrzeżemy wyraźną specyfikę polskiej sceny politycznej. Charakteryzuje się ona relatywnie niskim poziomem reelekcji posłów: średnio 37,6% wobec 54% w Czechach i 55% na Węgrzech i powyżej 70% w stabilnych demokracjach. Co istotne, w wyborach 2001 i 2005 roku poziom ten nie przekroczył 40%, podczas gdy w Czechach i na Węgrzech odnotowujemy tendencję wzrostową – w tym ostatnim kraju na poziomie 65,8 i 70,7%.

Innym wskaźnikiem niskiej instytucjonalizacji partii są stosunkowo wąskie grupy kandydatów o wspólnej historii (kandydujących w kolejnych wyborach parlamentarnych z kolejnych partii). Największa – 27-osobowa grupa – to kandydaci, którzy zawsze szli do wyborów z list PSL. Trzydzieści osób zawsze kandydowało z listy SLD, a w ostatnich wyborach z LiD. Jeżeli uzupełnimy tę listę o kolejną czwórkę, która zawsze szła z list lewicy – w 2005 roku kandydowała z list Socjaldemokracji Marka Borowskiego – to grupa postkomunistyczna urośnie nam do 17 osób.

Są to liczby, które trzeba odnieść do 700 kandydatów z poszczególnych dużych partii startujących w kolejnych, od 1993 roku, wyborach. Jednak nawet one będą zaskakująco wysokie w porównaniu z tym, co obserwujemy po prawej stronie sceny politycznej. Sekwencję Donalda Tuska [KLD – KLD – UW – PO – PO – PO] – pominieliśmy rozróżnienie wyborów sejmowych i senackich – ma tylko jeszcze jeden kandydat. Sekwencję Ludwika Dorna [POC – PC – AWS – PiS – PiS – PiS] – tylko Adam Lipiński. Pozostałe osoby uczestniczące we wszystkich demokratycznych wyborach (a jest ich 57) mają indywidualne sekwencje kandydowania.

Lepiej wygląda sytuacja, gdy pominiemy wybory z 1991 roku i przeanalizujemy pięć ostatnich wyborów. Na prawicy dominuje ośmiu kandydatów z sekwencją Dorna [PC – AWS – PiS – PiS – PiS], pięciu z sekwencją Tuska, swoich dublerów zyskują też Ujazdowski [KKW-O – AWS – PiS – PiS – PiS] i Macierewicz [KdR – ROP – LPR – RP – PiS]. Trzech kandydatów przeszło drogę formalną z UD do LiD-u, czterech z UPR przez PO do Platformy JKM i Ligi Prawicy Rzeczypospolitej. Warto wspomnieć, że we wszystkich wyborach kandydowało do dziś blisko 40 tys. osób.

Zjawisko niskiego poziomu instytucjonalizacji – widoczne w latach 90. – nałożyło się na dwa procesy, które przesądziły o kształcie systemu partyjnego w pierwszej dekadzie XXI wieku. Pierwszy ma charakter ogólny i da się opisać jako coraz silniejszy wpływ posiadających medialne zdolności liderów na wizerunek i funkcjonowanie partii. Gdyby dało się oszacować wpływ Leppera, Millera, Kaczyńskiego, Tuska czy Giertycha na wynik ich partii, być może okazałoby się, że mamy do czynienia z partiami „prywatnymi” lub „autorskimi”, które nie istniałyby bez silnych wizerunkowo przywódców. Drugi związany jest z opisywanym wyżej mechanizmem finansowania partii, który skupia istotne decyzje w rękach wąskiego – czasem jednoosobowego – kierownictwa.

Duży udział lidera w kształtowaniu wizerunku partii i kontrola nad istotnymi zasobami dają liderom pozycję silniejszą niż kiedykolwiek, umacniają zjawiska klientelizmu i centralizmu w zarządzaniu partiami.

Widoczne w obu największych partiach procedury kształtowania list wyborczych, marginalizowania i usuwania z partii potencjalnych rywali, kształtowania programu partii *ad hoc* pod doraźne potrzeby marketingu politycznego – to tylko najbardziej widoczne symptomy nowego modelu życia politycznego, jaki kształtuje się po roku 2003. W tej sytuacji realnymi i względnie suwerennymi podmiotami rywalizacji są nie tyle partie, ile wąskie ośrodki polityczne w znacznej mierze kooptujące polityczne zaplecze. Są one też lepszym – niż uwikłane w tożsamość i silne interesy instytucjonalne tradycyjne partie – partnerem czynników decydujących o kształcie mediów i kluczowych regułach życia gospodarczego.

Konflikty w obrębie elit prowadziły z kolei do specyficznych prób i form instytucjonalizacji na poziomie systemu medialnego. Z czasem stało się jednak jasne, że system medialny – mimo innego rozłożenia proporcji sił – jest jednak wtórny wobec konfliktów zachodzących w świecie polityki (zmiany w KRRiT, reorientacja „Gazety Wyborczej” po roku 2001, podziały polityczne w mediach po roku 2005). Choć kryzys lat 2003-2005 dotyczył właśnie rdzenia systemu polityczno-medialnego (styku tych dwóch dziedzin), to jednak rozstrzygnięcia zapadały w sferze polityki.

Kryzys 2003-2005 zamknął epokę istotności dwóch podziałów ważnych w latach 90. (postkomunistycznego i światopoglądowego), choć oczywiście w pełni ich nie przekreślił. Dwa rywalizujące ze sobą o władzę ośrodki odwołały się więc przede wszystkim – w pierwszej fazie – do trzeciego podziału (stosunek do przemian gospodarczych), a w tle – do podziałów istotnych dla elit lat 90. Można powiedzieć zatem, że dwie określające ramy dyskursu partie dokonały po roku 2001 pospiesznej rekonstrukcji istotnych i nośnych dla ich rywalizacji podziałów, choć obecnie – zdając sobie sprawę z ich jałowości, szukają kwestii bardziej efektywnych społecznie.

Prawo zarządzania konfliktem, przypisywane niemal wyłącznie mediom, jest dziś podzielone między dwie hegemoniczne partie i dość rozproszoną (a zarazem kierującą się w istotnym stopniu logiką rywalizacji ekonomicznej), podsterowną elitę medialną. Suma sił daje wyraźną – choć z punktu widzenia artykulacji i rozstrzygnięcia konfliktów jałową – przewagę PO i niechcącej powrotu PiS części elity medialnej i społecznej. W cieniu jej dezartykulacyjnych zabiegów mogą dokonywać się powolne i decydujące dla przyszłości życia publicznego w Polsce przewartościowania, które zaowocują w niedługiej przyszłości nowym pejzażem konfliktów, związanych z przemianami demograficznymi i powolną wymianą elity, mającej wpływ na ich artykulację.

HENRYK DOMAŃSKI

Konsolidacja demokracji a głosowanie w wyborach

1. Założenia	247
2. Zależność między preferencjami wyborczymi a pozycją społeczną w świetle badań	247
2.1. Siła zależności	248
2.2. Zmiany w czasie	248
2.3. Wzory zależności	249
2.4. Absencja wyborcza	250
3. Źródła i konsekwencje	251
3.1. Atomizacja	252
3.2. Strukturyzacja klasowa	253
3.3. Próżnia socjologiczna	254
3.4. Wpływ przeszłości komunistycznej	255
3.5. Religijność	256
4. Wnioski	256



Henryk Domański (ur. w 1952 roku)

Profesor doktor habilitowany, dyrektor Instytutu Filozofii i Socjologii PAN. Zajmuje się badaniem obiektywnych i świadomościowych aspektów uwarstwienia społecznego, ruchliwości społecznej, metodologią badań społecznych i międzynarodowymi badaniami porównawczymi.

Autor lub współautor 30 książek, w tym: *Klasy społeczne, grupy zawodowe, organizacje gospodarcze. Struktura społeczna w krajach rozwiniętego kapitalizmu* (1991), *Wzory prestiżu a struktura społeczna* (1992), *Zadowolony niewolnik. Studium o nierównościach społecznych między mężczyznami i kobietami w Polsce* (1992), *Spółczesność klasy średniej* (1994), *Na progu konwergencji. Stratyfikacja społeczna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej* (1996), *Prestiż* (1999), *On the Verge of Convergence* (2000), *Hierarchie i bariery społeczne w latach dziewięćdziesiątych* (2000), *Women on the Polish Labour Market* (2001), *Polska klasa średnia* (2002), *Ubóstwo w krajach Europy Środkowo-Wschodniej* (2002), *O ruchliwości społecznej* (2004), *Struktura społeczna* (2007), *Inteligencja w Polsce* (2008), *Zmiany stratyfikacji społecznej* (2008). Redaktor naczelny czasopisma „ASK. Społeczeństwo, Badania, Metody”, poświęconego metodologii badań socjologicznych.

1. Założenia

Można wymienić wiele warunków procesu konsolidowania się demokracji, rozumianej jako kształtowanie się optymalnego sposobu porozumiewania się społeczeństwa i władzy. Skoncentruję się tylko na tych, które wskazują, że definicyjną cechą prawdziwej demokracji jest aktywny udział obywateli w podejmowaniu strategicznych decyzji, czego wyrazem jest ich aktywność wyborcza. Z punktu widzenia klasy rządzącej demokracja jest systemem, w którym sprawowanie władzy politycznej jest służbą społeczną. Dla społeczeństwa oznacza to wzięcie na siebie odpowiedzialności – klasę rządzącą trzeba wybierać i kontrolować, żeby można było jej ufać.

Argumentuje się, że podstawą tak rozumianej demokracji jest wystąpienie wyraźnych tożsamości politycznych w strukturze społecznej¹, m.in. tożsamości klasowych (klasowo-warstwowych) lub – mówiąc ogólniej – wynikających z usytuowania w hierarchii społecznej, które to tożsamości mają przełożenie na to, na kogo ludzie głosują. Tylko bowiem przy zaistnieniu takich podziałów (argumentują zwolennicy tego podejścia) możliwa jest artkulacja interesów jednostek w kwestiach dotyczących ich losów życiowych i mobilizacja do aktywności politycznej za pośrednictwem instytucji, które są z tymi artkulacjami związane. Obecność znaczącego związku między przynależnością klasową (pozycją społeczną) a preferencjami partyjnymi i głosowaniem w wyborach można interpretować jako wskaźnik powiązania wielkiej polityki z jednostkowymi strategiami w sprawach materialno-bytowych i w życiu publicznym. W tej sytuacji głosowanie na partie polityczne jest oznaką autentycznego poparcia. Występowanie tej zależności może być również świadectwem, że w społeczeństwie rysuje się newralgiczny dla systemu demokratycznego podział na ścierające się nieustannie siły lewicy i prawicy.

2. Zależność między preferencjami wyborczymi a pozycją społeczną w świetle badań

Punktem wyjścia refleksji musi być rzetelna diagnoza. Pominę omówienie historii tych badań w zachodnich demokracjach, zwłaszcza że można je znaleźć w analizach przeglądowych. W tym miejscu wystarczy stwierdzić, że po pierwsze, badania te mają dość długą tradycję, sięgającą lat 50. XX wieku, tj. odkąd zaczęto prowadzić badania typu surveyowego nad zachowaniami politycznymi na próbach ogólnokrajowych. Po drugie, celem analiz dotyczących zależności między głosowaniem w wyborach parlamentarnych a pozycją społeczną jest uchwycenie jednego z wymiarów nierówności

¹ Zob. H. Kitschelt, *Divergent Paths of Communist Democracies* [w:] *Political Parties and Democracy*, ed. L. Diamond, R. Gunther, The John Hopkins University Press, Baltimore and London 2001, s. 299-323; G. Evans, *The social bases of political divisions in post-communist Eastern Europe*, „Annual Review of Sociology” 32/2006, s. 245-270.

społecznych, nierówności w zakresie dostępu do udziału w polityce różnych kategorii społecznych i możliwości oddziaływania tych kategorii na funkcjonowanie demokracji jako zbiorowych podmiotów.

Analizy te prowadzone są według określonego schematu. Polega on na stwierdzeniu, na jakie partie głosują reprezentanci podstawowych segmentów struktury społecznej, takich jak: inteligencja, niżsi pracownicy umysłowi, właściciele, robotnicy i rolnicy, następnie na podstawie analiz ilościowych ustala się siłę i wzory tej zależności. Jeżeli chodzi o Polskę, to kwestia osadzenia preferencji wyborczych w strukturze społecznej była analizowana przez kilku badaczy². Opierając się na wynikach tych badań, można wskazać cztery następujące tendencje.

2.1. Siła zależności

Zacznijmy od siły tej zależności. Właściwym punktem odniesienia będzie tu porównanie z innymi krajami. Analizy porównawcze społeczeństw europejskich dotyczące pierwszych lat XXI wieku wskazują, że społeczeństwo polskie wyróżnia się stosunkowo słabym związkiem przynależności klasowej i głosowania na partie w wyborach parlamentarnych. Ze względu na konieczność zapewnienia porównywalności między krajami, preferencje wyborcze rozpatrywano w tych analizach w uproszczonej postaci dychotomicznego podziału na partie lewicowe i prawicowe. Na 17 krajów Polska zajmowała 14. pozycję. Okazuje się, że najsilniejszy związek występował w krajach skandynawskich, Finlandii i Szwecji (wpływ silnych związków zawodowych?), a naj słabszy w Grecji³. Wskazywałoby to na stosunkowo słaby stopień konsolidacji systemu demokratycznego w społeczeństwie polskim, jeżeli za kryterium konsolidacji przyjmiemy siłę osadzenia postaw wyborczych w strukturze społecznej.

2.2. Zmiany w czasie

Niektóre teorie dotyczące społeczeństw postkomunistycznych zapowiadają konsolidowanie się demokracji wyborczej, inne – brak większych zmian w dłuższej perspektywie czasowej. W odniesieniu do Polski można postawić następujące pytanie: czy, przy stosunkowo słabym związku między preferencjami wyborczymi a pozycją społeczną, zależność ta rosła, jeszcze bardziej słabła, czy kierunkowych zmian w ogóle nie było? Najbardziej wiarygodny materiał dostarczają wyniki analiz obejmujących najdłuższy

² Zob. J. Raciborski, *Polskie wybory: zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997; G. Shabad, K. M. Słomczyński, *Political identities in the initial phase of systemic transformation in Poland: a test of the tabula rasa hypothesis*, „Comparative Political Studies”, 32/1999, s. 690–723; M. Grabowska, *Boskie i cesarskie. Religijność oraz stosunki między państwem i kościołem a zachowania polityczne* [w:] *Wybory parlamentarne 1997 r. System partyjny, zachowania wyborcze, postawy wyborcze*, red. R. Markowski, ISP PAN, Warszawa 1999; H. Domański, *Wpływ przynależności klasowej na postawy wyborcze w latach 1991–2001*, „Studia Socjologiczne” Nr 4(183) 2006, s. 1–37; D. Przybysz, *Pozycja społeczno-zawodowa a zachowania wyborcze Polaków* [w:] *Zmiany stratyfikacji społecznej w Polsce*, red. H. Domański, wyd. IFiS PAN, Warszawa 2008.

³ Zob. H. Domański, *Wpływ przynależności klasowej...*, dz. cyt.

z dotychczasowych przedział czasowy, lata 1991-2005. Wskazują one na wzrost tej zależności w latach 1989-1993, a następnie jej spadek i brak większych zmian⁴. Wzrost do 1993 roku może być efektem uwydatnienia się w początkowych latach transformacji nierówności społecznych i związanego z tym podziału na przegranych i beneficjentów tych zmian – mogło to znaleźć silniejsze odzwierciedlenie w preferencjach wyborczych. Jednak generalnie można by na podstawie tych analiz sformułować tezę o występowaniu permanentnie słabego strukturalnego podłoża preferencji wyborczych. Oznacza to zmienność, fluktuację i słabe perspektywy mobilizacji elektoratu w sferze działań politycznych i postaw.

2.3. Wzory zależności

Pozycja społeczna słabo przekłada się na postawy wyborcze, ale jednak jakiś związek między tymi zjawiskami istnieje. Analizując wzory zależności, pytamy, kto na kogo głosuje. Z badań wynika, że najmocniejszym ogniwem tej zależności była nadreprezentacja kategorii rolników w elektoracie PSL i Samoobrony. Robotnicy głosowali najczęściej na partie prawicowe o odchyleniu chadecko-socjalnym (PC, „Solidarność”, AWS, PiS). Właściciele firm nie mieli ukierunkowanych preferencji – głosowali zarówno na partie liberalne (takie jak PO), jak i prawicowo-narodowo-socjalne (AWS i PiS). Jeżeli chodzi o inteligencję, to – zgodnie z oczekiwaniami – nadreprezentowana jest ona w elektoracie partii liberalno-centrowych (KLD-UD-PO) i postkomunistycznej lewicy (SLD)⁵.

Interesujące, że również mało socjologicznie wyrazista kategoria, jaką są niżsi pracownicy umysłowi (technicy, pielęgniarki, nauczyciele szkół podstawowych, pracownicy biurowi i sprzedawcy), ma określone poglądy. Reprezentanci tej kategorii wykazują tendencję do lokowania swoich preferencji wyborczych w elektoracie partii liberalno-centrowych, co pozwala domniemywać, że jako całość podobnie rozpoznają swoje interesy wyborcze, czego przejawem jest to, że podobnie głosują. Drugim zaskoczeniem jest głosowanie właśnie na partie liberalno-centrowe, co odróżnia ich od pracowników umysłowych w krajach zachodnich, będących raczej elektoratem partii prawicowych o nachyleniu populistycznym. W krajach takich jak Anglia czy Francja charakterystyczne dla pracowników umysłowych o niższym statusie obawy przed degradacją i poczucie zagrożenia utratą własnej pozycji są źródłem konserwatyzmu obyczajowego, tradycjonalizmu i uprzedzeń wobec mniejszości etnicznych. Ludzie ci są również zwolennikami interwencjonizmu państwowego i przeciwnikami gospodarki wolnorynkowej.

⁴ D. Przybysz, *Pozycja społeczno-zawodowa...*, dz. cyt.

⁵ Zob. H. Domański, *Wpływ przynależności klasowej...*, dz. cyt.; D. Przybysz, *Pozycja społeczno-zawodowa...*, dz. cyt.

Może to wynikać z jakichś szczególnych atrybutów polskich pracowników umysłowych, np. z ich aspiracji w zakresie dorównania inteligencji, kojarzonej na ogół z liberalizmem, reprezentowanym w pierwszej dekadzie XXI wieku przez PO. Jednak może być zupełnie inaczej i głosowanie pracowników umysłowych na PO wskazuje na nieautentyczny liberalizm tej partii, stąd też, oddając na nią swój głos, popieramy nie liberalizm, ale centro-prawicę.

Podsumowując, fakty te świadczą o tym, że pozycja w hierarchii społecznej znajduje odzwierciedlenie w preferencjach wyborczych. Drugą prawidłowością jest to, że elektorat partii uzyskujących wysoki odsetek głosów i wygrywających w kolejnych wyborach rekrutował się na ogół z różnych segmentów struktury społecznej. Było tak w wyborach z 1997 (gdy zwyciężyła AWS), 2001 (SLD-UP) i 2005 roku (PiS). Wyjątkiem od tej reguły były wybory w 1993 roku, kiedy to zwycięski obóz SLD-UP uzyskał stosunkowo największe poparcie wyborcze w klasie robotniczej i chłopskiej – były to lata kryzysu ekonomicznego, gdy klasy niższe charakteryzowały się najbardziej krytycznym stosunkiem do rządu.

Prawidłowość tę można interpretować jako dyrektywę dla skutecznej kampanii wyborczej – w czasach prosperity skuteczną strategią wydaje się szukanie poparcia w tak szerokim elektoracie, jak jest to możliwe (*catch-all*), podczas gdy sytuacja kryzysu mobilizuje dodatkowo najbardziej upośledzone segmenty struktury społecznej. Cytowane analizy nie obejmują – zwycięskich dla PO – wyborów w 2007 roku, ale teza o mobilizującym efekcie sytuacji kryzysowej znajduje zastosowanie i do niej. Nie popełnimy chyba błędu, stwierdzając, że dobry wynik PO był efektem mobilizacji określonych środowisk, szczególnie „młodej” inteligencji, zde gustowanej stylem rządzenia PiS.

2.4. Absencja wyborcza

Polska lokuje się na jednym z ostatnich miejsc w Europie pod względem uczestniczenia w wyborach. W świetle danych komisji wyborczych, obejmujących ostatnie lata XX wieku i początek obecnego stulecia, lokowaliśmy się z odsetkiem 46,3% (wynik wyborów z 2001 roku) na przedostatnim miejscu w Europie, wyprzedzając jedynie Szwajcarię⁶. Pytanie jest następujące: reprezentanci jakich klas biorą udział w wyborach najczęściej, a jakich najrzadziej? Wbrew potocznemu stereotypowi o zanikaniu roli inteligencji w życiu publicznym największą aktywnością wyborczą charakteryzuje się właśnie inteligencja. We wszystkich wyborach parlamentarnych reprezentanci tej kategorii wyróżniali się wyraźnie najwyższymi wskaźnikami frekwencji wyborczej.

⁶ D. Przybysz D., *Dlaczego Polacy nie głosują?* [w:] *Niepokoje polskie*, red. H. Domański i in., IFiS PAN, Warszawa 2004, s. 212.

Jest to jeden z aspektów generalnej prawidłowości polegającej na tym, że – przynajmniej w przypadku Polski – gotowość do głosowania skorelowana jest z usytuowaniem w hierarchii społecznej. Poniżej inteligencji lokują się niżsi pracownicy umysłowi i właściciele firm, a najniżej robotnicy i kategorie rolnicze⁷.

Można wskazać wiele powodów nieuczestniczenia w wyborach. Zaczynając od tego, że ludziom się nie chce lub że nie mają czasu, żeby pójść i wrzucić kartkę do urny wyborczej, a kończąc na niedostrzeganiu korzyści z głosowania, gdy nie odpowiada im program żadnej z partii zabiegających o głosy wyborców. Bardziej ogólną – wspólną dla różnych krajów – przyczyną absencji może być spadek zaufania do polityków czy też – mówiąc dokładniej – spadek ufności do wywiązywania się przez nich ze swej roli. Rzeczywistość staje się coraz bardziej złożona. Ludzie to widzą i coraz mniej wierzą, że politycy potrafią sobie z nią radzić, niezależnie od ich kompetencji, skłonności do korupcji, chęci czy woli. Utrata wiarygodności powoduje, że nie warto brać udziału w wyborach. Oczywiście nie można wykluczyć innej ewentualności – że dla wielu osób jest to tym większy powód do aktywności wyborczej.

Wydaje się, że w przypadku Polski na uniwersalne przyczyny absencji wyborczej nakładają się dodatkowe czynniki. W jakimś stopniu zjawisko to jest odbiciem słabo rozwiniętej świadomości państwowej. Ludzie nie głosują, ponieważ w dalszym ciągu nie postrzegają państwa jako wspólnego dobra, zapewniającego porządek, bezpieczeństwo, pozycję Polski na świecie. Nie brakuje nam przedsiębiorczości i chęci działania, ale kierujemy je na zajmowanie się sobą. Można w tym widzieć kolejną reminiscencję świadomości szlacheckiej, kilkakrotnej utraty niepodległości, a wreszcie – efekt płynnego przejścia od totalitaryzmu do demokracji. W świadomości społecznej zmiana systemu nie była zerwaniem z przeszłością, dokonała się łatwo, a w związku z tym nie pociągnęła za sobą zmiany obrazu władzy państwowej. Politycy w dalszym ciągu postrzegani są według stereotypowego schematu w podziale na społeczeństwo i władzę.

3. Źródła i konsekwencje

Chodzi o ustalenie, jakie są lub też raczej jakie być mogą uwarunkowania i konsekwencje tych zjawisk. Z czego wynika, i co powoduje słabe osadzenie preferencji wyborczych w strukturze społecznej? Na ile jest ono związane z niskim poziomem uczestniczenia w wyborach? W jakim kierunku będzie się to dalej rozwijać? Aby odpowiedzieć na to pytanie, odwołam się do kilku teorii dotyczących roli demokracji i aktywności wyborczej. Analiza ta będzie rodzajem testu na poziomie teoretycznej refleksji, która oczywiście nie dostarczy jednoznacznych rozstrzygnięć. Zarysuję kilka hipotez, wskazując na pozytywne i negatywne aspekty zależności między funkcjonowaniem demokracji a podziałami społecznymi w odniesieniu do Polski.

⁷ D. Przybysz, *Pozycja społeczno-zawodowa...*, dz. cyt.

3.1. Atomizacja

Rozważymy kilka możliwości. Pierwsza hipoteza dotyczy atomizacji społecznej. Sformułowana w latach 60. XX wieku, w odniesieniu do nowoczesnych społeczeństw zachodnich, hipoteza ta była reakcją na dysfunkcjonalne aspekty rozwoju społeczeństw masowych. Atomizacja, jak wskazywano, polega na zanikaniu poczucia tożsamości grupowej, więzi i stosunków charakterystycznych dla rodziny i bliskich znajomych. Nie ma już interesów grupowych, zamiast nich są tylko indywidualne strategie, co oznacza, że społeczeństwo przestaje być strukturą, stając się zbiorem jednostek. Negatywnymi konsekwencjami tego procesu są alienacja, brak zainteresowania polityką, motywacji do uczestniczenia w życiu publicznym i głosowania w wyborach. Zdaniem zwolenników tej tezy zjawisko atomizacji dochodziło również do głosu w postaci zanikania podziałów klasowych⁸.

Można wskazać kilka powodów, dla których w analizach dotyczących społeczeństw postkomunistycznych teza o atomizacji stała się punktem odniesienia dla niektórych badaczy⁹. Po pierwsze, przechodzenie z komunizmu do demokracji i systemu rynkowego jest okresem przejściowym, charakteryzującym się zanikaniem starych tożsamości i struktur i formowaniem się nowych (założmy, że tak było, chociaż wniosek ten był bardziej rezultatem teoretycznej dedukcji niż badań). Drugim powodem jest słabość społeczeństwa obywatelskiego, będąca jednym z przejawów atomizacji społecznej. W systemie totalitarnym instytucje te nie miały racji bytu i dopiero po jego upadku zaczynają powoli odżywać. Atomizacja powinna utrudniać trafne rozpoznanie sceny politycznej pod kątem definiowania jej w terminach partii i ugrupowań politycznych, na które najlepiej głosować. Czynniki te sprzyjają również dezorientacji pod względem przełożenia indywidualnych interesów na interesy grupowe.

Wymienione powyżej przejawy atomizacji mogą być wyjaśnieniem zarówno niskiego wskaźnika uczestniczenia w wyborach, jak i słabego wpływu położenia klasowego na preferencje wyborcze. Atomizacja niweluje podstawowe założenie demokracji – tego, że jest ona rodzajem zobowiązania do udziału we władzy. Skutkiem atomizacji jest również rozproszenie preferencji wyborczych i zanikanie poczucia wspólnoty – w warunkach dezintegracji interesów trudno jest oczekiwać, że jakieś w miarę zwarte grupy społeczne będą głosować na SLD, PiS lub PO.

Jednak wyjaśnienie przez atomizację może być tylko częściowe. Wydaje się, że jest ona tylko przejściowym zjawiskiem (o ile faktycznie istnieje), wynikającym być może z dezorganizacji i rozpadu starych więzi społecznych, zjawisk towarzyszących pierwszemu dekadom transformacji do gospodarki rynkowej. O ile oryginalna hipoteza o atomizacji społeczeństw zachodnich wskazywała na przemiany o wymiarze totalnym,

⁸ W. Kornhauser, *The Politics of Mass Society*, Routledge Kegan Paul, London 1960.

⁹ S. M. Lipset, *The social requisites of democracy revisited. ASA presidential address*, „American Sociological Review” 59/1/1994, s. 22.

mające swoje źródło w modernizacji systemów rynkowych, procesy atomizacji w Polsce są neutralizowane przez kilka przeciwnych tendencji, a zwłaszcza przez utrzymywanie się stratyfikacji, a być może i podziałów klasowych.

3.2. Strukturyzacja klasowa

Hipoteza wskazująca na zależność głosowania od struktury klasowej jest odwrotnością hipotezy o atomizacji społecznej. Argumentuje się tu, że kapitalistyczne stosunki rynkowe prędzej czy później wykreują kategorie usytuowane na odrębnych pozycjach pod względem dostępu do środków produkcji, podziału dochodów i stosunków własności¹⁰. Stronami tego przyszłego konfliktu, wynikającego z odrębnych interesów klasowych, są reprezentanci wielkiego kapitału, prywatni przedsiębiorcy i ludzie biznesu, a z drugiej – pracownicy najemni. Gdzieś między nimi, ale raczej bliżej kategorii uprzywilejowanych, sytuuje się inteligencja, chociaż zależy to od pozycji rynkowej poszczególnych kategorii należących do tego zróżnicowanego segmentu.

Wyłaniające się na tym podłożu podziały społeczne powinny znaleźć odzwierciedlenie w odmiennych orientacjach życiowych i preferencjach wyborczych. W modelowej sytuacji pracownicy najemni głosowaliby na partie lewicowe, które tradycyjnie opowiadają się po stronie świata pracy. Mimo że w krajach zachodnich tradycyjny podział na lewicę i prawicę oznacza coś innego niż kiedyś, lewica w dalszym ciągu koncentruje się na ochronie miejsc pracy, pewności zatrudnienia, gwarantowaniu wynagrodzeń i opieki socjalnej, podczas gdy właściciele i inteligencja powinni sympatyzować z liberałami, stojącymi na gruncie zasad gospodarki wolnorynkowej, ponieważ promuje ona ludzi dysponujących kapitałami ekonomicznymi, wiedzą i kwalifikacjami eksperta.

Z powyższego wynika, że do wystąpienia tej zależności potrzebne jest z jednej strony zaistnienie partii politycznych, uwzględniających interesy i hasła klasowe w programie wyborczym, a z drugiej – klasy społeczne, definiowane przez stosunek do własności środków produkcji i pozycję rynkową. W przypadku Polski spełniony jest w większym stopniu ten drugi warunek. Badania nad stratyfikacją społeczną dostarczają przekonujące dowody świadczące o występowaniu wyraźnie zarysowanej hierarchii między kategoriami spełniającymi kryteria klasowości, takimi jak właściciele gospodarstw rolnych, robotnicy, inteligencja, właściciele i elita biznesu¹¹. Kategorie te istniały już w PRL (z wyjątkiem elity biznesu), więc nie muszą się tworzyć od podstaw.

Gorzej jest z partiami politycznymi. Parlamentarna demokracja zaczyna się dopiero w Polsce kształtować, stąd w świadomości społecznej nie funkcjonuje stereotyp partii „klasowych”, który utrzymuje się w społeczeństwach zachodnich. Nikłym śladem tej

¹⁰ I. Szelenyi, S. Szelenyi, *The vacuum in Hungarian politics: classes and parties*, „New Left Review” 187/1991, s. 121-137.

¹¹ H. Domański, *Merytokracja w zasadach dystrybucji wynagrodzeń w latach 1982-2005* [w:] *Zmiany stratyfikacji społecznej w Polsce*, red. H. Domański, IFiS PAN, Warszawa 2008; K. Jasiołkowski, *Elita bogactwa w Polsce. Szacunki liczebności według kryterium prywatnych aktywów finansowych*, nieopublikowany maszynopis, Warszawa 2009.

zależności w odniesieniu do Polski jest odnotowana powyżej nadreprezentacja elektoratu PO wśród inteligencji i PSL wśród rolników. Partie polityczne charakteryzują się płynnością programową, fluktuacją kadrową i małą liczebnością. Jeżeli chodzi o podział na lewicę i prawicę, to najbardziej wiarygodnym kryterium tego podziału jest skład społeczny elektoratów partii politycznych niż deklaracje ideologiczne i realizowane programy wyborcze. Pod pojęciem lewicy w sensie ekonomiczno-socjalnym można rozumieć podkreślanie walki z nierównościami, wykluczeniem czy zabieganie o ubezpieczenia zdrowotne. Z tego punktu widzenia na miano partii lewicowych zasługują zarówno SLD, jak i PiS, jednak czynnikiem osłabiającym wyrazistość tego podziału jest nakładanie się na wymiar ekonomiczno-socjalny opozycji między lewicowością i prawicowością w sferze wartości. Można być na lewicy pod względem poparcia dla aborcji i obrony praw gejów, będąc konsekwentnym liberałem opowiadającym się za podatkiem liniowym. Charakterystyczną cechą polskiej sceny politycznej jest brak „izomorfizmu” między programami partyjnymi i strukturą klasową, co oznacza, że rysują się słabe przesłanki wpływu położenia klasowego na preferencje wyborcze.

3.3. Próźnia socjologiczna

Stwierdzenie, że hipoteza o strukturyzacji klasowej nie wyjaśnia wzorów preferencji wyborczych, kieruje rozważania na tory hipotezy o próźni socjologicznej. W oryginalnej wersji, przedstawionej przez Stefana Nowaka, hipotezę o próźni socjologicznej zastosowano do interpretacji zachowań i postaw społeczeństwa polskiego w drugiej połowie lat 70. Stwierdza on: „pomiędzy poziomem pierwotnych grup, a poziomem narodu społeczności istnieje – z punktu widzenia identyfikacji ludzi i ich emocjonalnego zaangażowania – rodzaj socjologicznej próźni”¹². Zjawisko to traktowano jako rodzaj systemowej dysfunkcji, za którą kryje się brak możliwości artykulacji interesów i potrzeb przez kategorie społeczne o zasięgu szerszym od rodziny, znajomych i innych grup nieformalnych. Po upadku komunizmu hipoteza ta nie straciła na ważności i jest punktem odniesienia dla wielu autorów. Odwoływano się do niej, próbując m.in. wyjaśnić wyjątkowo niski stopień aktywności obywatelskiej i deficyt zaufania na poziomie codziennych kontaktów¹³.

W istocie rzeczy społeczeństwo polskie charakteryzuje się jednym z najniższych w Europie wskaźników uczestniczenia w organizacjach (charytatywnych, profesjonalnych, hobbyistycznych, walczących o pokój, ochronę środowiska itd.) i równie niskim odsetkiem osób stwierdzających, że ludziom można ufać¹⁴. W świetle danych Europejskiego Sondażu Społecznego z 2006 roku wyprzedzaliśmy pod względem poziomu zaufania

¹² S. Nowak, *System wartości społeczeństwa polskiego*, „Studia Socjologiczne” nr 4/1979, s. 128.

¹³ M. Ziółkowski, *Przemiany wartości i interesów społeczeństwa polskiego*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 2001; M. Cześnik, *Próźnia socjologiczna a demokracja – przykład postkomunistycznej Polski*, „Kultura i Społeczeństwo” 4(52) 2008, s. 19-50.

¹⁴ H. Domański, *Stratyfikacja w społeczeństwach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2009.

tylko Bułgarię, Rumunię i Grecję. Ponieważ próżnia socjologiczna oznacza niechęć do zbiorowego działania, brak tożsamości organizacyjnych i atomizację społeczną, jedną z jej konsekwencji może być występowanie słabych identyfikacji z partiami politycznymi i nieuczestniczenie w wyborach.

3.4. Wpływ przeszłości komunistycznej

Na preferencje wyborcze kształtujące się na bazie stratyfikacji społecznej nakładają się reminiscencje z przeszłości. Aspektem tych postaw jest wpływ funkcjonowania w systemie komunistycznym na świadomość i orientacje życiowe. Zwolennicy tej interpretacji wskazują, że rola tego czynnika dochodzi do głosu w wyrażaniu sympatii dla programów partyjnych, nawiązujących do ideologii poprzedniego systemu, a więc np. do polityki forsowania wydatków socjalnych, walki z nierównościami czy (niezrealizowanego jak dotąd) postulatu obciążania podatkami elity najbogatszych¹⁵.

Argumentem na rzecz tej tezy jest głosowanie na partie o rodowodzie komunistycznym. Prawie we wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej zachowały one znaczący wpływ lub – w wyniku demokratycznych wyborów – dochodziły do władzy (interesującym wyjątkiem od tej reguły – krajem, w którym komuniści nie odnieśli sukcesu w wyborach, jest Rosja).

Prawidłowość ta daje o sobie znać również i w Polsce, gdzie SLD w dalszym ciągu uzyskuje znaczące poparcie wyborcze. Koalicja kierowana przez SLD zwyciężyła w wyborach parlamentarnych w 1993 i 2001 roku. Dwukrotne zwycięstwo może świadczyć o efekcie „komunistycznego rodowodu”, a także wynikać z popierania przez część społeczeństwa tradycyjnych haseł kojarzonych z lewicą. W krajach demokratycznych lewicowe sympatie wyrażają się m.in. w przyzwoleniu na aborcję, tolerancji dla mniejszości seksualnych, ograniczeniu roli religii, popieraniu modernizacji społecznej, a w Polsce w postaci orientacji proeuropejskich polegających np. na zacieśnianiu związków z UE. Prawdopodobnie brzmi hipoteza (choć kwestia ta nie była przedmiotem szczegółowych analiz), że nadreprezentacja inteligencji w elektoracie SLD (oprócz jej nadreprezentacji w elektoracie PO) jest wypadkową obu tych efektów – nałożenia się radykalnej lewicowości wśród części inteligencji w kwestiach obyczajowych i popierania przez nią modernizacji społecznej oraz pozytywnego stosunku do poprzedniego ustroju – sentymentów, wspomnień z młodości itd.

¹⁵ H. Tworzecki, *Learning to Choose: Electoral Politics in East-Central Europe*, Stanford University Press, Stanford CA 2003.

3.5. Religijność

Inne podziały występujące na polskiej scenie wyborczej wydają się potwierdzeniem wpływu na preferencje wyborcze niektórych instytucji i położenia społecznego jednostek. Dotyczy to przede wszystkim podziałów wynikających z roli religii. Kwestia religijności nakłada się na zróżnicowanie preferencji wyborczych w wymiarze lewica – prawica w sprawach obyczajowych, związanych z akceptacją (lub odrzuceniem) nowoczesnego modelu rodziny, kwestią zapłodnienia *in vitro*, eutanazji lub stosunku do praw różnych mniejszości. Społeczeństwo polskie nie jest wyjątkiem i – jak wykazują analizy prowadzone na ogólnopolskich próbach ludności – osoby bardziej religijne stosunkowo częściej głosują na partie prawicowo-centrowe, postulujące obronę tych wartości, a osoby mniej religijne na SLD, która dała się poznać jako partia konsekwentnie laicka¹⁶.

Tym, co odróżnia Polskę od większości innych krajów, przynajmniej w Europie, jest utrzymywanie się religii jako czynnika kształtującego postawy wyborcze. Można to przypisać wyjątkowo silnej pozycji Kościoła katolickiego, co potwierdzałoby znaczenie instytucjonalnego podłoża tych postaw. Jest jeszcze sprawa ogólniejszych interpretacji. Duże znaczenie religii wskazuje na trafność stwierdzenia podkreślającego wielowymiarowy charakter uwarunkowań sceny wyborczej w społeczeństwach postkomunistycznych. Nie we wszystkich, ale na pewno w niektórych, oprócz kwestii materialno-bytowych związanych z pozycją społeczną, istotnymi wyznacznikami preferencji wyborczych są: religijność, narodowość i pochodzenie etniczne, co wynika ze szczególnych trajektorii historycznych i kulturowych tych krajów.

4. Wnioski

Wpływ usytuowania w strukturze społecznej na głosowanie w wyborach parlamentarnych można traktować jako charakterystykę konsolidacji systemu demokratycznego. Podsumujmy, co wynika z analiz. Społeczeństwo polskie charakteryzuje się stosunkowo słabym wpływem usytuowania w strukturze społecznej na preferencje wyborcze. Opierając się na badaniach, można wskazać kilka najmocniejszych ogniw tej zależności. Były nimi: nadreprezentacja kategorii rolników w elektoracie PSL i Samoobrony, głosowanie robotników na partie prawicowe o odchyleniu chadecko-socjalnym (PC, Solidarność, AWS, PiS), niżsi pracownicy umysłowi oddawali głosy na partie liberalno-centrowe (w XXI wieku PO), a inteligencja na PO i SLD, co sytuowało ją bliżej lewej strony spektrum preferencji wyborczych, utożsamianej z lewicą obyczajową i stylem życia.

¹⁶ M. Grabowska, *Boskie i cesarskie...*, dz. cyt.

Zapewne trudno było oczekiwać silnej zależności, biorąc pod uwagę krótki czas formowania się tego systemu. Jednak w ciągu tych lat nie wystąpiły również żadne kierunkowe tendencje. Wyniki analiz obejmujących lata 1991-2005 wskazują na zmienność i fluktuację w zakresie politycznej mobilizacji podstawowych klas i grup społeczno-zawodowych. Wskazywałoby to na stosunkowo słaby stopień konsolidacji systemu demokratycznego, jeżeli za kryterium konsolidacji przyjmiemy siłę osadzenia postaw wyborczych w strukturze społecznej.

Ustalenia te można rozpatrywać w ogólniejszym kontekście, traktując je jako dodatkową charakterystykę słabości polskiej demokracji, a mówiąc jeszcze ogólniej, jako charakterystykę społecznych dysfunkcji. Z międzykrajowych analiz porównawczych wynika, że na tle innych społeczeństw europejskich w Polsce występuje najniższy odsetek uczestniczenia w organizacjach obywatelskich (16,9%), wyjątkowo niskie zaufanie między ludźmi oraz niskie zaufanie do systemu prawnego, polityków i rządu. Pod względem zaufania do systemu prawnego i polityków wyprzedziliśmy w 2006 roku jedynie Bułgarię. W 2006 roku na skali ocen od 0 do 10 średnia dla Polski wyniosła w odniesieniu do systemu prawnego 3,75, dla Bułgarii – 2,45, podczas gdy w Danii (sytuującej się w tym rankingu najwyżej) – 7,45. W przypadku oceny polityków wielkości te kształtowały się odpowiednio na poziomie 2,10, 1,77 i 5,61¹⁷.

Słaby związek między preferencjami wyborczymi a strukturą społeczną wskazuje na płytkość demokracji, oznacza bowiem, że wyborcy nie odwołują się do trwałych wartości, nie kierują się interesami wynikającymi z potrzeb dotyczących spraw materialno-bytowych związanych z pozycją społeczną. Zapewne w jakimś stopniu odwołują się do nich, ale robiliby to częściej, gdyby mieli komu (tzn. politykom i partiom) zaufać. Świadectwem płytkiej demokracji może być również fakt, że od zwycięskich dla PO wyborów w 2007 roku charakterystyczną cechą sceny politycznej jest utrzymywanie się wysokiego poparcia dla koalicji PO-PSL, wynikające bardziej z braku lepszej alternatywy niż z uznania jej zasług na polu reformowania systemu zdrowia czy budowy autostrad. Jest to znamienne przesunięcie w porównaniu do wcześniejszego okresu, gdy nie wyłaniano zwycięzcy na zasadzie mniejszego zła, tylko ze względów ideologiczno-programowych. Bez odpowiedzi pozostawiam pytanie, w jakim stopniu utrudnia to funkcjonowanie systemu społeczno-politycznego i czy w dłuższej perspektywie czasowej może to tak trwać dalej.

¹⁷ H. Domański, *Stratyfikacja...*, dz. cyt.

Bibliografia:

- M. Cześnik, *Próżnia socjologiczna a demokracja – przykład postkomunistycznej Polski*, „Kultura i Społeczeństwo” 4 (52) 2008, s. 19-50.
- H. Domański, *Wpływ przynależności klasowej na postawy wyborcze w latach 1991-2001*, „Studia Socjologiczne” nr 4 (183) 2006, s. 1-37.
- H. Domański, *Merytokracja w zasadach dystrybucji wynagrodzeń w latach 1982-2005* [w:] *Zmiany stratyfikacji społecznej w Polsce*, red. H. Domański, IFiS PAN, Warszawa 2008.
- H. Domański, *Stratyfikacja w społeczeństwach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2009.
- G. Evans, *The social bases of political divisions in post-communist Eastern Europe*, „Annual Review of Sociology” 32, 2006, s. 245-270.
- M. Grabowska, *Boskie i cesarskie. Religijność oraz stosunki między państwem i kościołem a zachowania polityczne* [w:] *Wybory parlamentarne 1997 r. System partyjny, zachowania wyborcze, postawy wyborcze*, red. R. Markowski, ISP PAN, Warszawa 1999.
- K. Jasiński, *Elita bogactwa w Polsce. Szacunki liczebności według kryterium prywatnych aktywów finansowych*, nieopublikowany maszynopis, 2009.
- H. Kitschelt, *Divergent Paths of Communist Democracies* [w:] *Political Parties and Democracy*, ed. L. Diamond, R. Gunther, The John Hopkins University Press, Baltimore and London 2001, s. 299-323.
- W. Kornhauser, *The Politics of Mass Society*, Routledge Kegan Paul, London 1960.
- S. M. Lipset, *The decline of class ideologies: the end of political exceptionalism* [w:] *The Breakdown of Class Politics*, ed. T. C. Nichols i S. M. Lipset, Woodrow Wilson Centre Press, Washington D.C. 2001.
- S. M. Lipset, *The social requisites of democracy revisited*, ASA presidential address, „American Sociological Review” 59, 1994, s. 1-22.
- S. Nowak, *System wartości społeczeństwa polskiego*, „Studia Socjologiczne” nr 4, 1979.
- D. Przybysz, *Dlaczego Polacy nie głosują?* [w:] *Niepokoje polskie*, red. H. Domański i in., IFiS PAN, Warszawa 2004.
- D. Przybysz *Pozycja społeczno-zawodowa a zachowania wyborcze Polaków* [w:] *Zmiany stratyfikacji społecznej w Polsce*, red. H. Domański, IFiS PAN, Warszawa 2008.
- J. Raciborski, *Polskie wybory: zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989-1995*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1997.
- G. Shabad, K. M. Słomczyński, *Political identities in the initial phase of systemic transformation in Poland: a test of the tabula rasa hypothesis*, „Comparative Political Studies” 32, 1999, s. 690-723.
- I. Szelenyi, S. Szelenyi, *The vacuum in Hungarian politics: classes and parties*, „New Left Review” 187, 1991, s. 121-137.
- H. Tworzecki, *Learning to Choose: Electoral Politics in East-Central Europe*, Stanford University Press, Stanford CA 2003.
- M. Ziółkowski *Przemiany wartości i interesów społeczeństwa polskiego*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 2001.

MAREK MIGALSKI

Dwadzieścia lat polskiego systemu partyjnego

1. Pozytywne cechy i kierunki zmian systemu partyjnego po 1989 roku	261
1.1. Stabilizacja reguł partyjnej rywalizacji	261
1.2. Stabilizacja systemu partyjnego na poziomie parlamentarnym	262
1.3. Instytucjonalizacja partii politycznych	263
1.4. Trend do dwublokowości	265
1.5. Profesjonalizacja partii politycznych	266
1.6. Standaryzacja profili ideologicznych partii	267
2. Dysfunkcje	270
2.1. Wysoka labilność elektoratu	270
2.2. Niska frekwencja wyborcza	272
2.3. Oligarchizacja partii politycznych	273
2.4. Brak <i>think-tanków</i>	274
3. Podsumowanie	275



Marek Migalski (ur. w 1969 roku)

Politolog, wykładowca, komentator polityczny, poseł do Parlamentu Europejskiego.

W 1999 ukończył studia politologiczne na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach. W 2001 na podstawie rozprawy pt. *Koncepcja „mostu między Wschodem a Zachodem” Edwarda Benesza – próba zachowania niezależności Czechosłowacji w latach 1945-1948* uzyskał na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego stopień doktora nauk humanistycznych w dziedzinie nauk o polityce. Pracuje w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach na stanowisku adiunkta w Zakładzie Systemów Politycznych Polski i Państw Europy Środkowej i Wschodniej. Jest także wykładowcą w poznańskiej Wyższej Szkole Bankowej (oddział w Chorzowie) oraz Instytucie Europeistyki Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu. W pracy naukowej i dydaktycznej zajmuje się zagadnieniami współczesnych systemów politycznych i partyjnych.

Odbył staże naukowe w czeskich uczelniach: na Wydziale Prawa Uniwersytetu Masaryka w Brnie, na Wydziale Pedagogiki Uniwersytetu Południowoczeskiego w Czeskich Budziejowicach oraz na Wydziale Nauk Politycznych Uniwersytetu Palackiego w Ołomuńcu. Brał udział w wielu krajowych i międzynarodowych konferencjach politologicznych. Jest autorem, współautorem i redaktorem kilkunastu książek oraz autorem kilkudziesięciu publikacji naukowych, m.in. *Populizm* (2005, red.), *Obywatel – społeczeństwo – demokracja* (2006), *Polski system partyjny* (2006, współautor), *Prezydent w Polsce po 1989 roku – studium politologiczne* (2006, red. współautor), *Czeski i polski system partyjny. Analiza porównawcza* (2008).

Publikował artykuły na temat polskiej sceny politycznej w prasie, m.in. w „Dzienniku”, „Gazecie Wyborczej”, „Rzeczpospolitej” i „Wprost”.

1. Pozytywne cechy i kierunki zmian systemu partyjnego po 1989 roku

Analizując początki kształtowania się naszego systemu partyjnego w 1989 roku, można jasno dostrzec, jak daleką drogę on przebył – od bipolarnego w istocie modelu (obóz „Solidarności” *versus* PZPR i jej satelici) do umiarkowanego spolaryzowania (stosując terminologię G. Sartoriego). Także reguły partyjnej rywalizacji, główne linie podziału politycznego, podmioty życia partyjnego uległy znaczącej zmianie i ewolucji. Warto więc przyjrzeć się głównym cechom i kierunkom zmian w tych dwóch dekadach w odniesieniu do systemu partyjnego.

1.1. Stabilizacja reguł partyjnej rywalizacji

Do optymizmu skłania stabilizacja reguł partyjnej rywalizacji. W początkowym okresie podlegały one ciągłym i niekonsekwentnym zmianom. Pierwsza elekcja do Sejmu, w czerwcu 1989 roku, dokonała się według ordynacji większościowej. Druga – według skrajnie proporcjonalnej ordynacji (metoda Hare-Niemeyera, bez progów wyborczych, duże okręgi wyborcze). Trzecie wybory do Sejmu, we wrześniu 1993 roku, odbyły się według całkowicie zmienionych przepisów – metoda d'Hondta, progi (5% dla partii, 8% dla koalicji), mniejsze okręgi wyborcze (średnia wielkość okręgu – 7,4, podczas gdy dwa lata wcześniej – 10,3). Ale już w czasie elekcji z 1997 roku zastosowano tę samą ordynację (z niewielkimi i nic nieznaczącymi zmianami). Kolejna zmiana zaszła w 2001 roku, kiedy to na parę miesięcy przed wyborami zmodyfikowano reguły walki wyborczej, zmieniając metodę liczenia głosów na metodę Saint-Lague, zmniejszając liczbę okręgów wyborczych i likwidując tzw. listę krajową¹.

Elekcja 2005 roku odbyła się w ramach zmienionej po raz kolejny ordynacji – przywrócono metodę d'Hondta jako metodę liczenia głosów. Na szczęście ostatnie wybory (z października 2007 roku) odbyły się według starej ordynacji i nie „majstrowano” przy niej po to, by ułatwić lub utrudnić życie jakiejś konkretnej formacji politycznej. Jak widać, reguły partyjnej rywalizacji podlegały zmianom, choć ich dynamika wydaje się w drugim okresie dwudziestolecia wolnej Polski słabnąć, co skłania do optymizmu. Należy jednak pamiętać, że i dziś podnoszone są głosy, które mają na celu zmiany nie tylko ordynacji, ale także innych reguł życia partyjnego. Platforma Obywatelska wciąż nawołuje do zniesienia finansowania partii z budżetu państwa i do wprowadzenia ordynacji większościowej w wyborach do Sejmu. Inne podmioty polityczne (zwłaszcza pozaparlamentarne) też podnoszą tematykę zmian w regulacjach prawnych dotyczących życia partyjnego. Dlatego opisywana tutaj stabilizacja zasad politycznej walki może być jedynie czasowa i ulec zmianie.

¹ O krytyce tego faktu czytaj: M. Migalski, *Czeski i polski system partyjny. Analiza porównawcza*. Warszawa 2008, s. 179-181.

1.2. Stabilizacja systemu partyjnego na poziomie parlamentarnym

Prostą konsekwencją stabilizacji reguł partyjnej rywalizacji jest także stabilizacja i petryfikacja systemu partyjnego na poziomie parlamentarnym. O ile w latach 90. następowała stała wymiana podmiotów politycznych, którym udawała się sztuka przekroczenia progu reprezentacji i wejście do Sejmu, o tyle od 2001 roku do Sejmu nie wszedł żaden nowy podmiot polityczny (z wyjątkiem LiD). Oznacza to, że system staje się coraz bardziej zamknięty i, tym samym, ustabilizowany. Znakomicie można to zaobserwować za pomocą stworzonego przeze mnie indeksu dynamiki systemu partyjnego. Jeśliby próbować przedstawić go w formie pewnego wzoru, musiałby on wyglądać w następujący sposób:

$$\frac{A}{B} = X\%$$

gdzie A oznacza liczbę mandatów parlamentarnych uzyskanych przez nowe partie, B oznacza liczbę wszystkich miejsc w parlamencie, a X oznacza liczbę pozwalającą na ocenę, jaki procent w systemie parlamentarnym zajmują przedstawiciele nowych podmiotów politycznych².

Dzięki temu indeksowi można zaobserwować, jak znacząco ustabilizował się nasz system partyjny. W 1989 roku wyniósł on 35%, w 1991 – 99,79%, w 1993 – 12,39%, w 1997 – 58,04%, w 2001 – 43,47%, w 2005 – 0% i w 2007 roku – 11,52%³. Jak widać, system partyjny ma tendencję do petryfikacji i stabilizacji. Coraz trudniej nowym podmiotom przejść tzw. próg reprezentacji i dostać się do parlamentu. Nie udało się to w 2005 roku SdPi czy PD, nie udało się także w ostatniej elekcji Partii Kobiet czy też Polskiej Partii Pracy (dodatkowo z Sejmu zniknęły obecne tam wcześniej LPR i Samoobrona). Świadczy to o postępującej stabilizacji systemu, za którą tak tęskniliśmy w poprzedniej dekadzie. I choć jest to fakt krytykowany przez dużą część opozycji pozaparlamentarnej i znaczącą grupę komentatorów politycznych, warto uznać go za pozytywny aspekt rozwoju polskiego systemu partyjnego.

² M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, *Polski system partyjny*, Warszawa 2006, s. 132-133.

³ Procent ten byłby jeszcze niższy, gdybyśmy uznali, że LiD nie jest nowym podmiotem, a jedynie kontynuacją SLD. Wówczas indeks zbliżyłby się do zera.

Pokrewnym miernikiem stabilizacji systemu partyjnego jest jego koncentracja. Można ją mierzyć najlepiej za pomocą tzw. indeksu efektywnej liczby partii. W przypadku Polski na poziomie wyborczym, tzw. indeks Laakso i Taagepera, wygląda następująco⁴:

Kraj	I elekcja	II elekcja	III elekcja	IV elekcja	V elekcja	Średnia
Polska	13,8	9,8	5,0	4,5	5,9	8,3

Średnia jest stosunkowo wysoka, ale jest to wynik nade wszystko kształtu początkowej fazy rozwoju polskiego systemu i jego ówczesnej fragmentaryzacji. Gdyby zsumować wyniki ostatnich trzech elekcji, wówczas zobaczylibyśmy właśnie ową postępującą koncentrację. W przypadku Polski indeks wyniósłby 5,1 i byłby zbliżony do średniej środkowoeuropejskiej.

Do podobnych wniosków można dojść, badając indeks efektywnej liczby partii na poziomie parlamentarnym. W takim przypadku tabela wygląda następująco⁵:

Kraj	I elekcja	II elekcja	III elekcja	IV elekcja	V elekcja	Średnia
Polska	10,5	3,9	2,9	3,6	4,5	5,0

Tu, podobnie jak w poprzednim zestawieniu, wystarczy zastosować podobny zabieg, to znaczy dokonać obliczeń indeksu dla ostatnich trzech elekcji, by móc skonstatować ze zdziwieniem, że wynosi on jedynie 3,6. Zdziwienie może wzbudzić porównanie tego wyniku ze średnim indeksem dla państwa Europy Zachodniej w latach 1945-1994 – otóż był on dla 16 zbadanych krajów zachodniej części Starego Kontynentu we wzmiankowanym okresie dokładnie taki sam, to znaczy równy był właśnie poziomowi 3,6⁶. Może to być kolejny dowód na postępującą koncentrację naszego systemu na przestrzeni ostatnich lat.

1.3. Instytucjonalizacja partii politycznych

Mamy do czynienia także z postępującą instytucjonalizacją partii politycznych (co w jakimś sensie jest wytłumaczeniem petryfikacji całego systemu). Na temat instytucjonalizacji partii politycznych napisano już sporo zarówno w literaturze światowej, jak i polskiej. Na szczególną uwagę w tej pierwszej grupie zasługują koncepcje Angelo

⁴ Dane za: A. Antoszewski, *Systemy partyjne Europy Środkowej i Wschodniej* [w:] *Czechy – Polska – Ukraina. Partie i systemy partyjne. Stan i perspektywy*, red. K. Kowalczyk, Ł. Tomczak, Toruń 2007, s. 10.

⁵ Dane za: M. Cichosz, *Bariery dostępu do rynku politycznego w Czechach i w Polsce – wybrane zagadnienia*, [w:] *Czechy – Polska – Ukraina...*, dz. cyt., s. 235.

⁶ *Encyklopedia politologii. Partie i systemy partyjne*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, t. 3, Kraków 1999, s. 43.

Panebianco⁷, Roberta Harmela i Larsa Svasanda⁸, Roberta Michelsa⁹, Y. Meny'ego¹⁰. Ale również polskie opracowania w tej materii są stosunkowo bogate i stwarzają pole do wielorakiej interpretacji zjawiska instytucjonalizacji¹¹. Najbliższa jest mi jednak definicja zawarta w pracy wydanej pod redakcją Andrzeja Antoszewskiego i Ryszarda Herbuta¹². Brzmi ona następująco: „Instytucjonalizacja partii to przekształcenie stowarzyszeń w mniejszym czy większym stopniu ustrukturyzowanych w organizacje o wyraźnym celu zdobycia i utrzymania władzy państwowej”¹³. Jest to relatywnie wąska definicja w porównaniu z tymi, które rozszerzają to zjawisko na wiele działań i decyzji mających na celu na przykład całościowe ujęcie partii politycznych w ramy systemu politycznego, bądź jako całościowe uregulowanie procesu funkcjonowania ugrupowań politycznych w warunkach wolnego i demokratycznego systemu państwowego. Definicja ta nie uwzględnia socjologicznego podejścia do procesów socjalizacji członków poszczególnych partii do systemu politycznego, nie otwiera dyskusji na temat roli partii w warunkach prawno-konstytucyjnych ram państwa, nie wspomina o procesie depersonalizacji polityki.

Ale właśnie dzięki niej można dostrzec, jak bardzo polskie ugrupowania polityczne uległy procesowi instytucjonalizacji, jak bardzo przypominają dziś zorganizowane podmioty o jasno wyartykułowanych regułach wewnętrznej organizacji i rywalizacji, jak obrastają w urzędniczy aparat, jak przestają przypominać swe antenatki sprzed 10 lat, które były organizacjami tworzonymi *ad hoc* i utrzymywanymi przy życiu na zasadzie pospolitego ruszenia i wolontariatu swych członków. Partie coraz bardziej podlegają instytucjonalizacji i, choć budzi to czasami obawy o ich skostnienie, utrwalenie wodzowskiego stylu sprawowania władzy itp., to warto dostrzec także pozytywy tego procesu i jego wpływ na czytelność reguł, przewidywalność działań poszczególnych formacji, ich standardowość w aktywności na forum publicznym.

⁷ A. Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge – New York 1988.

⁸ R. Harmel, L. Svasand, *Party Leadership and Party Institutionalization: Three Phases of Development*, „West European Politics” 1993, Vol. 16, No 2.

⁹ R. Michels, *Oligarchiczne tendencje organizacji* [w:] *Władza i społeczeństwo*, red. J. Szczupaczyński, Warszawa 1995.

¹⁰ Y. Meny, *Government and Politics in Western Europe*, Oxford 1990.

¹¹ Zob. M. Chmaj, *Instytucjonalizacja partii* [w:] *Encyklopedia politologii*, t. 3, Kraków 1999, s. 70, 71; K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2004, s. 42 i n.; M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 1999, s. 76 i n.; A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006, s. 41 i n.

¹² *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997. Równie wąsko traktuje instytucjonalizację R. Herbut w pracy *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*, Wrocław 2002, s. 49. Ujmuje on ten proces jako „funkcję przetrwania organizacyjnego”.

¹³ Tamże, s. 78-79.

1.4. Trend do dwublokowości

Możemy także mówić w Polsce o pewnym trendzie do dwublokowości zaobserwowanym w ostatnich wyborach parlamentarnych. Do pomiaru owej dwublokowości powinno nam posłużyć zbadanie, ile procent głosów otrzymywały w poszczególnych elekcjach dwie największe partie polityczne. I tak skrajnie niski był on w pierwszych wolnych wyborach w 1991 roku i wyniósł zaledwie 24,31% (wspólny wynik UD i SLD). Był to efekt rozproszenia i fragmentaryzacji sceny politycznej po rozpadzie obozu „Solidarności” oraz skrajnie proporcjonalnej ordynacji wyborczej. Wybory 1993 roku przyniosły pewną poprawę w tej materii i interesujący nas indeks wyniósł 35,81% (poparcie dla SLD i PSL), by w 4 lata później osiągnąć rekordowy – jak na warunki polskie lat 90. – poziom 60,96% (AWS i SLD). W następnych elekcjach wspólny wynik dwóch największych ugrupowań malał i wyniósł w 2001 roku 53,72% (SLD i PO) oraz 51,13% w 2005 roku (PiS i PO).

Jednak zmianę tego trendu przyniosły wybory 2007 roku, dwie największe bowiem partie (ponownie PO i PiS – jak w roku 2005) uzyskały w nich 73,62% wszystkich ważnie oddanych głosów. Kwestią nierozstrzygalną jest problem dalszego rozwoju tego trendu, nie jesteśmy bowiem dziś w stanie odpowiedzieć na pytanie, czy koncentrowanie się walki politycznej w naszym kraju w dalszym ciągu będzie udziałem nade wszystko tych dwóch prawicowych partii, czy też może jednak uda się innym ugrupowaniom włączyć do tej rywalizacji.

Pozytywnym faktem jest także i to, że owe dwie największe partie polityczne mają swoje korzenie solidarnościowe. Negatywnym aspektem jest, że obie są formacjami prawicowymi, ale pocieszającym zjawiskiem jest to, że mamy dziś do czynienia z dominacją w polskim życiu publicznym formacji czerpiących swój rodowód ze szlachetnego i niepodległościowego ruchu obywatelskiego, a nie z formacji utrwalającej przez ponad 40 lat dominację obcego mocarstwa nad naszym krajem. To pozytywna konstatacja, zwłaszcza w kontekście edukacyjno-pedagogicznym, bo ważne jest, by młode pokolenia Polaków wychowywane były w przekonaniu, że postawy heroiczne, a przynajmniej uczciwe, promowano i nagradzano, a postawy kolaboracji i podległości obcym interesom skazywały na klęskę polityczną. To także dobra wiadomość dla standardów życia publicznego, bowiem formacja postkomunistyczna udowodniła, że trwała absorpcja poprawnych zachowań w domenie społecznej jest dla niej niezwykle trudna. Zatem trwająca od pewnego czasu marginalizacja formacji postpeerelowskich (SLD, Samoobrona) jest zjawiskiem pozytywnym (jedyną partią o przeszłości związanej z PRL, a wciąż pozostającą ważnym elementem polskiego krajobrazu partyjnego, jest PSL).

1.5. Profesjonalizacja partii politycznych

Pozytywnym zjawiskiem jest także profesjonalizacja partii politycznych. Początki były fatalne – tak o kampanii w wyborach prezydenckich w 1990 roku pisze Marek Mazur: „Kandydaci nie przeprowadzili segmentacji rynku politycznego. [...] W działaniach targetingowych każdy z kandydatów popełniał błędy, o czym przykładowo świadczy ich plan podróży po Polsce (lub jego brak)”¹⁴. I dalej: „Sztaby kandydatów w 1990 roku nie były dobrze zorganizowane. Główne mankamenty to brak koordynacji decyzji oraz odpowiedniej komunikacji z terenem, jak i w samym sztabie centralnym. Szczególnie ta sytuacja dotyczyła sztabu wyborczego premiera. Sztab L. Wałęsy, stworzony i działający z największym chyba profesjonalizmem, również cierpiał na brak wewnętrznej komunikacji. [...] Na uwagi krytyczne zasługuje wykorzystanie ekspertów, a właściwie ich niewykorzystanie – traktowanie przez decydentów w sztabie jak przysłowiowe piąte koło u wozu”¹⁵.

Od tamtego czasu upłynęło jednak wiele czasu. Dzisiaj partie są instytucjami coraz bardziej zawodowo spełniającymi swoje zadania. Dotyczy to zarówno selekcji kandydatów, komunikacji z wyborcami, zarządzania finansami i procesami wewnątrz partii, prowadzenia kampanii wyborczych, korzystania z ośrodków badania opinii publicznych. „Profesjonalizację widać zresztą na każdym kroku – zaczyna się od spraw najbardziej podstawowych, jak korzystanie z doradztwa w kwestiach ubioru, fryzury czy *body language*, po fachowe i sprawne przeprowadzanie kongresów i konwencji programowych. Wystrój sal, dynamika wydarzenia (aż chciałoby się powiedzieć – *eventu*), efekty specjalne, stopniowanie napięcia i kierowanie reakcjami zgromadzonych – wszystko to coraz bardziej przypomina podobne przedsięwzięcia i zabiegi w krajach zachodnich, a nawet w Stanach Zjednoczonych, do których zresztą często pielgrzymują po naukę młodzi adepci sztuki politycznej. Partie systematycznie urządzają swym członkom kursy i szkolenia, starając się postępować coraz bardziej profesjonalnie i fachowo”¹⁶.

Proces ten powodowany jest nade wszystko dostępnością pieniędzy publicznych. Dzisiaj partie, które przekroczyły próg finansowania, stają się stosunkowo bogatymi instytucjami życia publicznego, które stać na tak profesjonalne zarządzanie swoją działalnością. To właśnie wprowadzona na początku wieku XXI zasada finansowania partii z budżetu państwa w najbardziej znaczącym stopniu spowodowała tak gwałtowne przyspieszenie w procesie profesjonalizacji polskich partii politycznych.

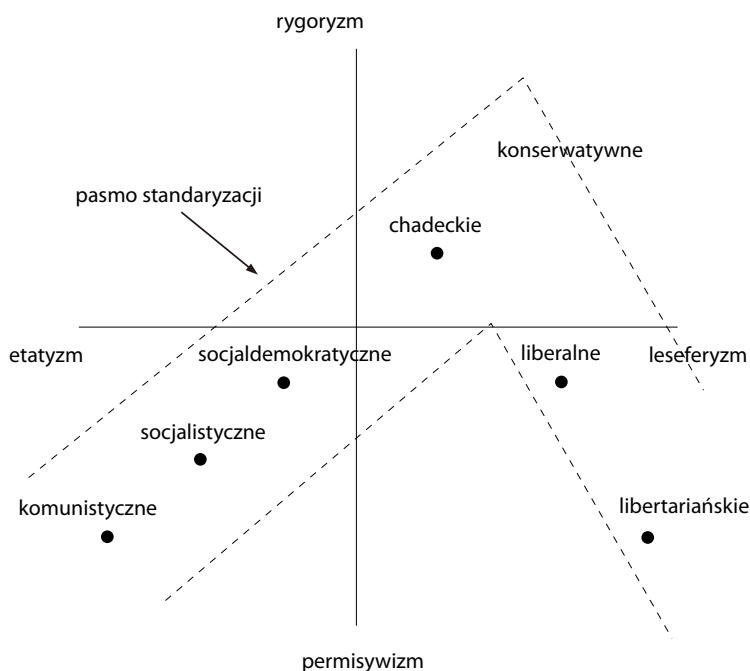
¹⁴ M. Mazur, *Marketing polityczny. Studium porównawcze prezydenckich kampanii wyborczych w USA i w Polsce*, Warszawa 2002, s. 169.

¹⁵ Tamże, s. 186.

¹⁶ M. Migalski, *Czeski i polski system partyjny. Analiza porównawcza*. Warszawa 2008, s. 296.

1.6. Standaryzacja profili ideologicznych partii

Także analiza profili ideologicznych polskich partii skłania do optymizmu, bowiem okazuje się, że w ostatnim czasie następuje ich standaryzacja i dostosowanie do funkcjonujących w teorii rodzin ideologicznych. W porównaniu z latami 90. obecne w dzisiejszym Sejmie ugrupowania przypominają, *mutatis mutandis*, wzory ideologiczne obowiązujące na Zachodzie dla partii politycznych. Jeśli można by zaproponować pewien wyidealizowany model usytuowania poszczególnych rodzin ideologicznych partii politycznych na wykresie, to wyglądałby on w następujący sposób:¹⁷



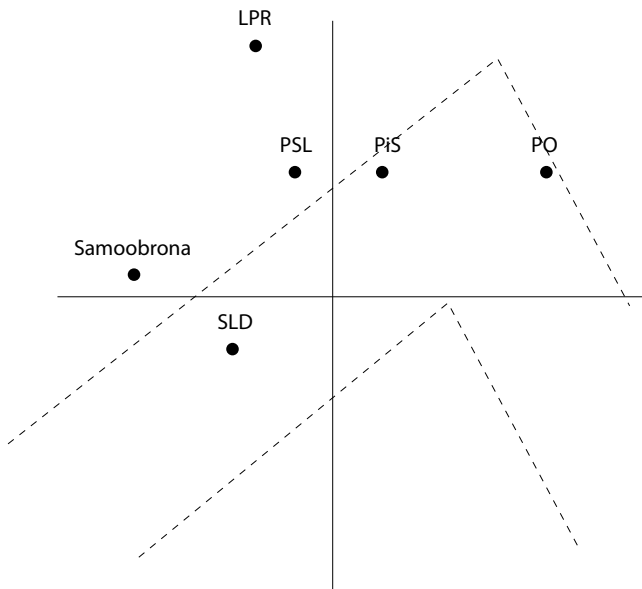
Oś wertykalna obrazuje tutaj wymiar aksjologiczny, horyzontalna zaś – ekonomiczny. Na skrajnych pozycjach na osi wertykalnej znajdują się rygoryzm (totalnie oddany realizacji idei państwa wyznaniowego, w którym prawo religijne reguluje całokształt życia codziennego mieszkańców) oraz całkowity permissywizm, w którym nie istnieją żadne powszechne normy moralne, w sferze wartości panuje anarchizm i postmodernizm, a sfera etyki jest zupełnie nieobecna w życiu publicznym. Oś horyzontalna rozpięta jest pomiędzy całkowitym etatywem, który charakteryzuje się nacjonalizacją całego przemysłu i brakiem własności prywatnej, a leseferyzmem spod znaku Ludwiga von Misesa, gdzie całość ekonomicznej aktywności obywateli jest poddana mechanizmom

¹⁷ Tamże, s. 59-60.

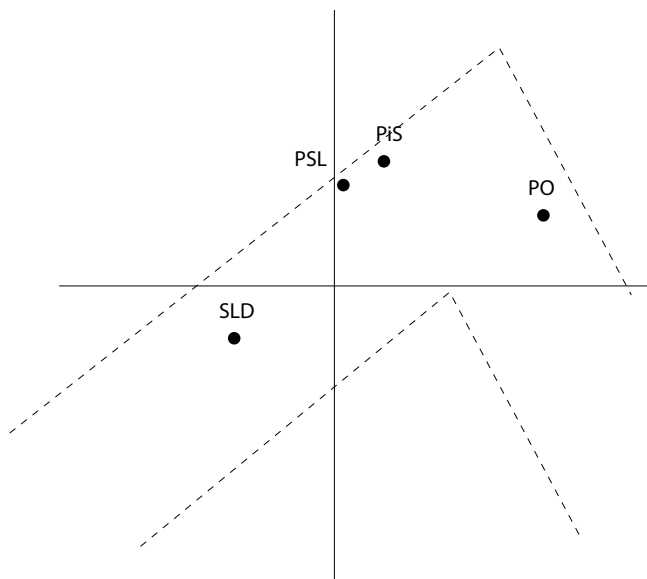
rynkowym i gdzie panują nieograniczone rządy rynku, a jego „niewidzialna ręka” ma całkowitą swobodę. Tak opisany układ współrzędnych jest, oczywiście, nierealny i wyidealizowany, a umieszczenie na nim poszczególnych rodzin ideologicznych partii musi być umowne, ale celem tego zabiegu jest umiejscowienie w zarysowanym obszarze podstawowych typów partii politycznych.

„Pasmem standaryzacji” (jest to obszar wyznaczony liniami przerywanymi) nazywam przestrzeń w miarę czytelnego usytuowania partii politycznej na skali lewica – prawica, która to przestrzeń wyznacza najbardziej klasyczne pole umiejscowienia poszczególnych typów ugrupowań. Znalezienie się w owym „pasmie” oznaczać będzie, że dana partia jest w miarę klasycznym ugrupowaniem. W zależności od tego, w którym obszarze „pasma standaryzacji” znajduje się dane ugrupowanie, określane ono będzie jako socjalistyczne, socjaldemokratyczne, konserwatywne itd. Znalezienie się poza „pasmem” oznacza, iż dane ugrupowanie odbiega od klasycznego podziału na prawicowe oraz lewicowe i zachwiana została w jego przypadku koherencja pomiędzy wymiarem aksjologicznym a ekonomicznym.

O ile w latach 90. usytuowanie poszczególnych formacji parlamentarnych pozwalało na umieszczenie wielu z nich poza pasmem standaryzacji, to ostatnie lata przyniosły w tej materii znaczący postęp. Jeszcze w poprzedniej kadencji wykres obrazujący polskie ugrupowanie sejmowe musiał wyglądać następująco:



Jak widać, trzy partie nie mieściły się w „paśmie standaryzacji”¹⁸. Ale już elekcja ostatnia, z 21 października 2007 roku, przyniosła, zwłaszcza poprzez wyeliminowanie z parlamentu dwóch formacji populistycznych, znajdujących się daleko poza „pasmem”, znaczące zmiany. Dziś usytuowanie polskich ugrupowań sejmowych wygląda następująco:



Można pokusić się o stwierdzenie, że wszystkie polskie partie, reprezentowane w Sejmie, odpowiadają – mniej lub bardziej – znanym na Zachodzie rodzinom ideologicznym: PO jest klasyczną formacją konserwatywno-liberalną, SLD socjaldemokratyczną, PiS chadecją o zawyżonej pozycji na skali aksjologicznej, a PSL partią agrarną¹⁹. To trochę zaskakujące dla tych, którzy dopatrują się w naszych ugrupowaniach parlamentarnych kuriozalnych bytów, nieodpowiadających zachodnioeuropejskim wzorcom. Ostatnie lata przyniosły standaryzację polskich formacji politycznych. Co więcej, mające na horyzoncie formacje pozaparlamentarne, które szykują się do ataku na obecne tam dziś partie i wejścia do Sejmu, także znajdują się w „paśmie standaryzacji” – wszak Polska XXI wieku to typowa partia liberalno-konserwatywna, a Porozumienie dla Przyszłości do formacja socjal-liberalna. Jedynym podmiotem,

¹⁸ O przyczynach takiego rozmieszczenia poszczególnych partii zob. tamże, s. 188-190.

¹⁹ Wejście PSL do „pasma”, poprzez jego liberalizację ekonomiczną, widać było już w kampanii wyborczej. Stronnictwo prezentowało się jako partia nowoczesna, otwarta na nowe technologie, rynek, gospodarkę. Waldemar Pawlak zaskakiwał swoim czytaniem, ekonomiczną wiedzą wyniesioną z przesowania Warszawskiej Giełdzie Towarowej. Liderem PSL na wyborczej liście warszawskiej był T. Foltyn, twórca komunikatora Gadu-Gadu. Przesunięcie PSL w stronę leseferyzmu, widoczne na wykresie, jest także konsekwencją zawarcia koalicji rządowej z liberalną PO, do której PSL musiało się niejako dostosować.

który sposobi się do wejścia na polityczny rynek, a który odbiegałby od standardowych typów partii politycznych jest „partia toruńska”, reprezentowana przez polityków związanych z o. Tadeuszem Rydzykiem. Ale zaistnienie jej w polskim parlamencie jest mało prawdopodobne w związku z taktyką PiS, polegającą na eliminacji konkurencji politycznej po swej prawej stronie.

2. Dysfunkcje

Zaprezentowane powyżej pozytywne cechy polskiego systemu partyjnego na przestrzeni ostatnich dwóch dekad nie oznaczają, iż nie można zaobserwować zjawisk negatywnych w tej materii. Polski system partyjny boryka się także z szeregiem problemów i alarmujących fenomenów życia społecznego.

2.1. Wysoka labilność elektoratu

Najbardziej chyba niepokojącą jest kuriozalnie wysoka labilność elektoratu. Polacy mają dziwną skłonność do zmieniania swoich preferencji politycznych i wyborczych. Żadnej formacji nie udało się utrzymać przy władzy po okresie sprawowania przez siebie rządów. W każdym wyborach następuje alternacja władzy, choć dwóm formacjom udało się zwiększenia popularności w czasie swoich rządów – SLD w 1997 roku dostał o 7% głosów więcej niż w 1993 roku, kiedy dochodził do władzy, oraz PiS w 2007 roku otrzymał o 5,5% więcej głosów niż w 2005 roku. W przypadku SLD był to przyrost o około 800 tys. głosów, a PiS – aż o 2 mln. Jednak wspomniana labilność elektoratu jest prawdziwym strapieniem dla polityków i badaczy. Indeks chwiejności globalnej jest poruszający. Doskonale prezentuje ją poniższa tabela²⁰:

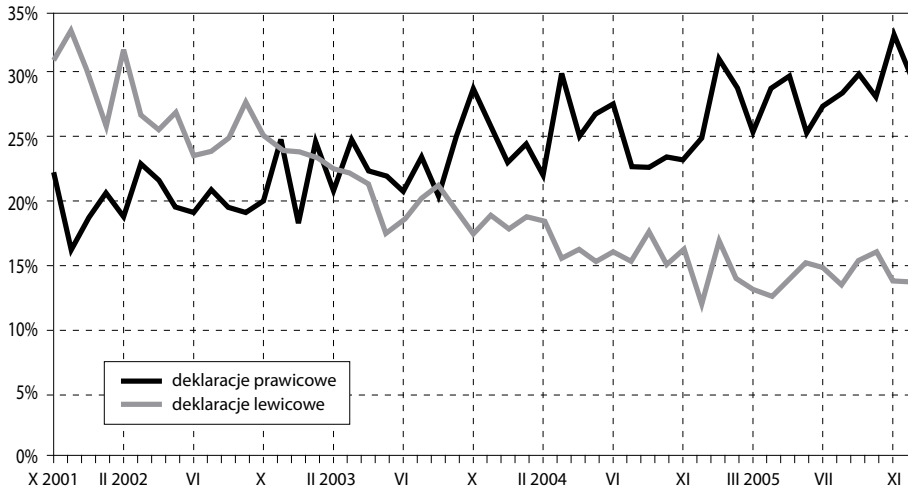
	1991-1993	1993-1997	1997-2001	2001-2005	Średnia
Indeks chwiejności globalnej w Polsce	34,8	19,2	49,3	41,5	36,2

Przyczyną jest – wspomniana wcześniej – bardzo poważna skłonność Polaków do zmiany swych preferencji partyjnych i politycznych. Obrazuje to poniższy wykres²¹:

²⁰ M. Cichosz, dz. cyt., s. 230.

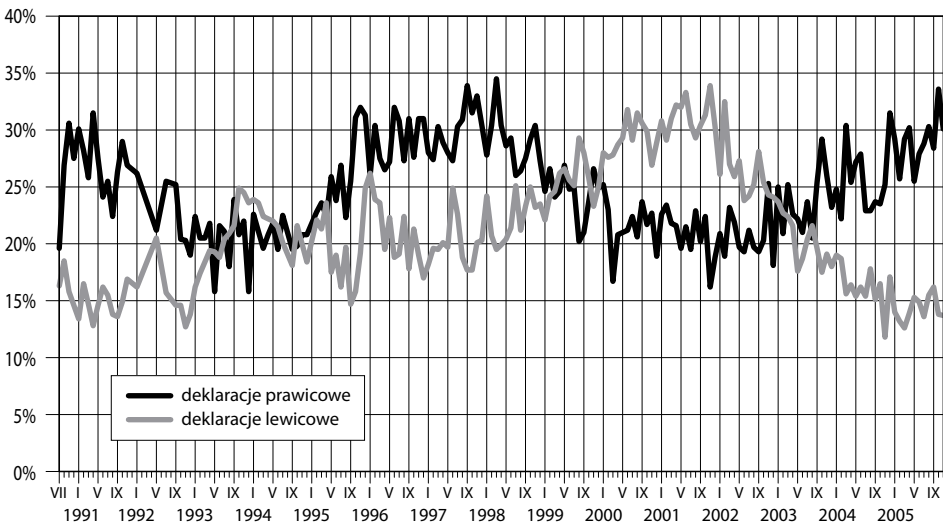
²¹ *Pogoda dla prawicy – zmiany w deklaracjach politycznych Polaków w ciągu ostatnich czterech lat*. Komunikat CBOS, styczeń 2006.

Rysunek 1. Deklarowane poglądy polityczne Polaków (październik 2001 – grudzień 2005), CBOS



Powyższy wykres obrazuje tę tendencję jedynie w okresie kadencji 2001-2005, ale tego typu zmiany preferencji politycznych są udziałem naszych rodaków także w dłuższej perspektywie czasowej. Oto, jak prezentował się ten fenomen na przestrzeni piętnastu lat²²:

Rysunek 2. Deklarowane poglądy polityczne Polaków (lipiec 1990 – grudzień 2005), CBOS

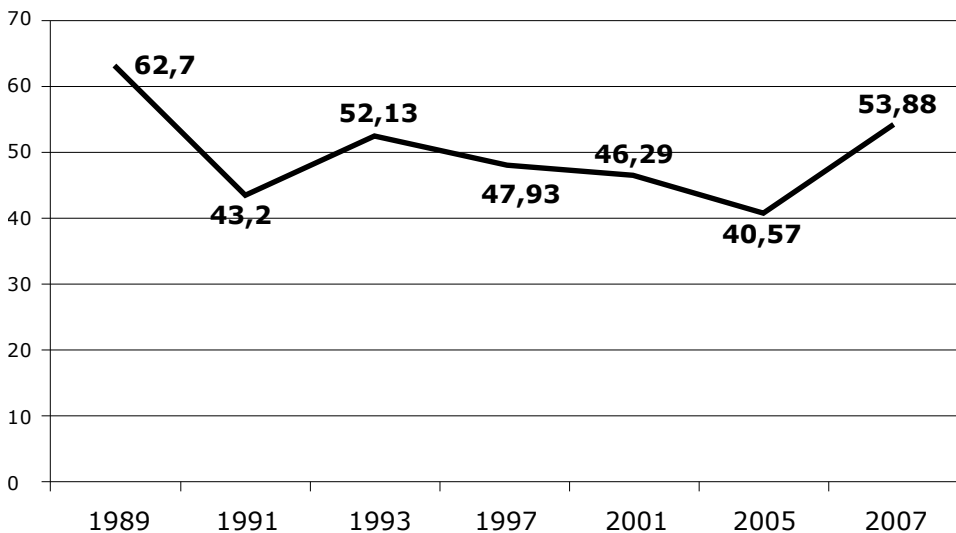


²² *Pogoda dla prawicy...*, dz. cyt.

Na wykresie tym widać fenomenalnie, jak zachowywali się Polacy w okresach poszczególnych rządów. Można pokusić się o konstatację, że w czasach rządów partii prawicowych zwiększały się autoidentyfikacje lewicowe i odwrotnie – w czasach rządów partii lewicowych zwiększały się autoidentyfikacje prawicowe! Warto jednak zaznaczyć, że proces ten skończył się po 2005 roku. W zgodzie z niektórymi przewidywaniami²³ prawica po tamtych wyborach przejęła władzę na dłuższy czas i widać to także w deklaracjach Polaków. Dzisiaj są oni bardziej prawicowi, niż było to w przeszłości, a dominacja obu partii prawicowych (PO i PiS) nie jest przypadkiem. Wyraźnie wahadło nastrojów społecznych po raz pierwszy od 1989 roku nie zaczęło się jeszcze wychylać, pomimo ponad czteroletnich już rządów formacji prawicowych. Lewica jest w stanie rozpadu i nie jest to tylko wina jej liderów, ale także właśnie owego faktu dominacji nastrojów prawicowych w społeczeństwie.

2.2. Niska frekwencja wyborcza

Kolejną bolączką polskiego życia partyjnego jest skrajnie niska frekwencja wyborcza. Odstaje ona negatywnie nie tylko od średniej ogólnoeuropejskiej, ale także od przeciętnej frekwencji w obszarze postsowieckim. Frekwencja wyborcza w Polsce, w wyborach do parlamentu, kształtowała się w następujący sposób:



²³ Patrz: M. Migalski, *Wielki Wstrząs polskiej polityki?* [w:] M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, *Polski system partyjny*, Warszawa 2006.

Przeciętna frekwencja wyborcza wynosiła 49,47% i była dramatycznie niższa niż średnia regionalna w całym obszarze postkomunistycznym, gdzie wynosi około 68%²⁴. Jeszcze gorzej wypadłaby prezentacja frekwencji w elekcjach do organów samorządu terytorialnego czy też do Parlamentu Europejskiego (w 2004 roku wyniosła ona niecałe 21% i była najniższa w całej Unii oprócz Słowacji). Trochę lepiej wypada to w wyborach prezydenckich, ale i tak faktem niezaprzeczalnym pozostaje to, że Polacy niechętnie chodzą na wybory i nie uczestniczą w życiu publicznym (dotyczy to również udziału w NGO-sach, w stowarzyszeniach, fundacjach i innych ciałach budujących społeczeństwo obywatelskie). Jest to fakt niepokojący nie tylko dlatego, że delegitymuje system polityczny, ale także dlatego, że tak bierne społeczeństwo nie sprawuje koniecznej kontroli nad swoimi przedstawicielami. To zaś demoralizuje klasę polityczną, która czuje się bezkarna względem swoich wyborców. Brak stałej kontroli ze strony społeczeństwa jest jednym z największych zagrożeń dla transparentności życia politycznego. Oddanie owej kontroli w ręce wyspecjalizowanych organów państwa nie wyczerpuje tematu, bowiem politycy mają pośredni lub bezpośredni wpływ na część z tych organów i instytucji, co zwiększa pokusę nadużywania stanowisk i wpływów. Przy niskiej świadomości i aktywności społecznej może to prowadzić – i często prowadziło – do alienacji klasy politycznej od wyborców. Jest to zjawisko niepokojące i dysfunkcyjne dla systemu państwowego, ale jego rozwiązanie nie leży w rękach polityków, bowiem nie są oni – jako grupa społeczna – zainteresowani aktywizacją elektoratu. Odgórne wprowadzanie mechanizmów i przepisów zwiększających frekwencję wyborczą (dwudniowe głosowanie, głosowanie przez Internet, przez pełnomocnika itp.) nie przyniosą spodziewanego efektu. Wszystko w tej kwestii zależy od samego społeczeństwa – czy zechce ono aktywnie włączyć się do procesów społecznych, w tym także do wybierania oraz kontroli klasy politycznej.

2.3. Oligarchizacja partii politycznych

Odrębnym problemem pozostaje tzw. oligarchizacja partii politycznych. Terminem tym zwykle się określać w debacie publicystycznej proces zamykania się partii na wpływ nowych idei czy ludzi przy jednoczesnej petryfikacji wpływów i siły istniejącego kierownictwa danego ugrupowania. Oligarchizacja oznaczałaby zatem taki stan, w którym obecne kierownictwa zasiadających w parlamencie partii politycznych przejęły całkowitą władzę nad swoimi ugrupowaniami i strzegą jej za pomocą eliminacji potencjalnych konkurentów zarówno z zewnątrz, jak i wewnątrz. Skutkować by to miało uwiędnięciem debaty publicznej, jej iluzorycznością, zanikiem prawdziwego życia intelektualnego w poszczególnych formacjach, promocją postaw serwilistycznych wewnątrz partii, brakiem mechanizmów wymiany elit itp.

²⁴ A. Antoszewski, *Partie polityczne Europy...*, s. 25; M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Warszawa 2007, s. 100.

Czy jest to opis adekwatny w odniesieniu do polskiego życia partyjnego w okresie po 1989 roku? Po części tak, po części nie. Tak, bo w istocie zauważyć można zwiększoną dyscyplinę w dzisiejszych partiach w porównaniu ze stanem rzeczy w latach 90. Faktem jest także i to, że duża część wybitnych polityków najważniejszych formacji nie była w stanie zachować swej podmiotowej pozycji w swych macierzystych ugrupowaniach i została zmarginalizowana (Jan Rokita, Andrzej Olechowski, Maciej Płażyński, Ludwik Dorn, Kazimierz M. Ujazdowski, Włodzimierz Cimoszewicz, Leszek Miller, Józef Oleksy itp.). Ale jest to po części efekt profesjonalizacji i instytucjonalizacji partii, o których to procesach była wcześniej mowa. W istocie można zaobserwować procesy zamykania się partii na nowe środowiska i idee, zakłócania procesu awansu politycznego, kurczowego bronięcia *status quo* przez obecne kierownictwa, ale zastanowić się należy, czy nie jest to cecha charakterystyczna wszystkich partii politycznych na świecie. Czy nie mamy tu do czynienia ze zjawiskiem szerszym i opisującym działanie większości instytucji? Procesem wynikającym z uwarunkowań pozaustrojowych i pozapolitycznych?

2.4. Brak *think-tanków*

Wadą polskiego systemu partyjnego jest fakt, że od 20 lat nie udało się stworzyć przy partiach politycznych *think-tanków* z prawdziwego zdarzenia. Od dłuższego już czasu mówi się o naglącej potrzebie powołania tego typu instytucji, które obsługiwałyby intelektualnie, ale też personalnie, poszczególne ugrupowania zarówno wtedy gdy pozostają one w opozycji, jak i – szczególnie – gdy dochodzą do władzy. Słabością polskiego życia publicznego są „krótkie ławki” partii politycznych – nie mają one z kogo rekrutować urzędników średniego i wyższego szczebla, gdy uda im się sztuka przejęcia rządów. Co wybory mamy do czynienia z tym samym zjawiskiem – nerwowym poszukiwaniem osób mających choć blade pojęcie o powierzanych im zadaniach.

Co więcej, partie nie prowadzą ożywionego życia intelektualnego dla swoich członków, nie kształcą ich, nie organizują kursów i warsztatów. *Think-tanki* byłyby idealnym zapleczem organizacyjnym i intelektualnym dla tego typu przedsięwzięć. Należy zatem żałować, że do tej pory partie nie zostały zachęczone (zmuszone?) do otwierania tego typu instytucji. Jak się wydaje, jedyną drogą do powstania tego typu organizacji, pracujących na zapleczu poszczególnych formacji politycznych, jest rozwiązanie w drodze ustawy, zmuszającej partie do finansowania takich „fabryk myśli”. Służyłoby to nie tylko samym partiom, ale i całemu systemowi politycznemu, który dzięki temu mógłby być zarządzany przez bardziej kompetentnych polityków i urzędników.

3. Podsumowanie

Jak widać, polski system partyjny zmienił się całkowicie na przestrzeni dwóch ostatnich dekad – przeszedł znaczącą modyfikację i bardzo różni się od tego, z którym mieliśmy do czynienia na początku lat 90. Nie są to jednak jedynie zmiany na lepsze – w rozważanym obszarze życia społecznego występują także zjawiska niepokojące i dysfunkcjonalne dla całego systemu politycznego oraz prawidłowego działania demokracji. Warto jednak odnotować dojrzewanie i standaryzowanie się naszego systemu partyjnego oraz jego powolne upodabnianie się do zachodnich wzorców. Dla badaczy – politologów, prawników, socjologów, psychologów społecznych – będzie on jednak nadal frapującym obszarem naukowych poszukiwań i tematem nowych, miejmy nadzieję, oryginalnych odkryć z zakresu nauk społecznych.

JAN FILIP STANIŁKO

Budowa systemu władzy w transformacji postkomunistycznej

1. Wprowadzenie	279
2. Tło kulturowe i historyczne	279
3. Władza	283
4. Postkomunizm	286
5. System partyjny	290
6. Centrum władzy wykonawczej	293
7. Podsumowanie	297



Jan Filip Stańko (ur. w 1979 roku)

Absolwent filozofii i polonistyki na Uniwersytecie Jagiellońskim. Asystent naukowy w Instytucie Sobieskiego, redaktor dwumiesięcznika „Arcana”. Zajmuje się zagadnieniami z zakresu filozofii politycznej, międzynarodowej ekonomii politycznej, studiów nad rządem oraz problemami nauki i szkolnictwa wyższego.

Żaden rząd najdoskonalszy bez dzielnej władzy wykonawczej stać nie może. Szczęśliwość narodów od praw sprawiedliwych, praw skutek od ich wykonania zależy. Doświadczenie nauczyło, że zaniedbanie tej części rządu nieszczęściami napętniło Polskę.

Ustawa Rządowa z 3 maja 1791 roku

1. Wprowadzenie

Podsumowując minione 20 lat polskiej transformacji, nie sposób nie zapytać o tradycyjny problem polskiej polityki – problem silnej władzy. W szerokiej perspektywie jest to pytanie o swoistą tajemnicę polskiej historii nowożytnej – o to, czy Polacy mogą być nowoczesnym narodem, nie zbudowawszy nowoczesnego państwa. W anglosaskiej socjologii narodu problem związku nacjonalizacji i modernizacji ma swoją silną reprezentację¹. I nawet jeśli modernizacyjna teoria narodu nie jest zgodna z szerszymi niż specyficznie zachodnioeuropejskie realiami historycznymi², to problem słabej władzy w Polsce nie istnieje bynajmniej od 20 lat, ale jest problemem właściwie tradycyjnym. Tkwi mocno w polskiej kulturze i tradycji intelektualnej i na tym tle powinien być rozważany.

Dlatego w Polsce szczególne znaczenie mają także i dziś takie pytania jak: Czy przez ostatnie 20 lat udało nam się zbudować aparat rządzenia, który ma zdolność bycia przyczyną zmiany (posiada władzę)? Czy mamy więcej władzy nad samymi sobą? Czy naprawdę chcemy ją posiadać? Ta ostatnia kwestia, może dość osobliwie brzęcząca w sformułowanym *explicite* pytaniu, nie jest najprawdopodobniej kwestią weryfikowalną empirycznie i pozostaje w sferze filozoficzno-politycznych interpretacji. Sądzić możemy jedynie po poszlakach, takich jak np. wyborcze zachowania Polaków. Nie zmienia to faktu, że dylemat silnej władzy, zwłaszcza jej funkcji wykonawczej, ma w Polsce szczególne znaczenie.

2. Tło kulturowe i historyczne

Próbą – intelektualnie udaną, lecz politycznie katastrofalną – rozwiązania dylematu silnej władzy w kulturze ceniącej wolność była *Konstytucja 3 maja*. Tworzyła ona w Polsce zręby nowoczesnej władzy wykonawczej na wzór brytyjski³. Oznaczało to, w wymiarze wewnętrznym, zerwanie z dotychczasową tradycją republikańską, w której samo istnienie instytucji państwowych było uważane za zagrożenie dla zbiorowej i indywidualnej wolności, i przekształcenie antycznej formy antyinstytucjonalistycznego i antypaństwowego republikanizmu sarmackiego w nowoczesną formę republikanizmu narodowego. W sensie ścisłym *Konstytucja 3 maja* jest autonomicznym aktem założycielskim nowoczesnego

¹ Zob. E. Gellner, *Nations & Nationalism*, Blackwell, Oxford 1999.

² Zob. A. D. Smith, *Kulturowe podstawy narodów. Hierarchia, przymierze i republika*, WUJ, Kraków 2009.

³ R. Butterwick, *Poland's Last King and English Culture*, Clarendon Press, Oxford 1998.

państwa polskiego i nowoczesnej władzy wykonawczej, ale – co ważne – w tradycji antyabsolutystycznej⁴. Dlatego też była tak groźna dla polskich sąsiadów, że w szybkim tempie przewyżczyli animozje i doprowadzili do dwóch ostatnich rozbiorów.

Dalsze losy polskości bez państwa potoczyły się ścieżkami bliższymi narodom postkolonialnym niż zachodniemu doświadczeniu budowania tożsamości poprzez państwową edukację. Stąd idea silnej narodowej władzy państwowej nie zdołała się w polskiej kulturze zakorzenić. Powróciła jej moralistyczna odmiana – tym razem już nie republikańska, ale romantyczna – czyli wizja regulowania porządku społecznego bardziej poprzez autorytet, niż władzę. Utrwalało to przednowoczesny charakter władzy w kulturze polskiej, który był przedmiotem namiętnych krytyk od czasów konserwatystów krakowskich⁵, przez wczesną myśl narodowej demokracji⁶, krońszczyznę⁷, po publicystów istniejącego jeszcze do niedawna tygodnika „Europa”. Wspólnym wątkiem niemal wszystkich krytyk tego słabego rozumienia władzy w polskiej kulturze jest oparcie ich na niemieckiej tradycji filozoficzno-politycznej i prawnej.

Jest rzeczą nieco dziś zaskakującą, że stanowisko wciąż tak mocno krytykowane od czasu II wojny światowej rzadko znajduje swoich obrońców i staje się momentami nieco już niezrozumiałe. Jego trwałe źródło zniknęło wraz z anihilacją w i po II wojnie światowej całej klasy obywatelskiego ziemiaństwa, które uosabiało tradycję po republikańsku moralistycznego rozumienia pojęcia ojczyzny⁸ oraz na skutek rozpadu podtrzymywanej przez nie kultury polskiego dworu szlacheckiego, ostatniej formy „homerycznego sposobu życia”. Nie znaczy to oczywiście, że to etyczne rozumienie władzy jako autorytetu nie trwa w kulturze polskiej w jakiejś przetworzonej formie, choćby w całym nauczaniu Jana Pawła II. Dlatego aby dobrze zrozumieć tło kulturowe, na którym realizują się różne formy instytucjonalizacji władzy w polskim lub „półpolskim” państwie na przestrzeni ostatnich 90 lat, trzeba sięgnąć do bodaj ostatniej książki, która z tej „odmienności” polskiej czyniła w sposób świadomy atut, a nie przywarę. Mam na myśli esej przedwojennego neoromantycznego katolika Artura Górskiego pt. *Ku czemu Polska szła?*⁹.

⁴ Zręby nowoczesnych instytucji państwowych, czy raczej rządowych, tworzą się nieco wcześniej np. w formie Rady Nieustającej.

⁵ M. Bobrzyński, *Zarys historii Polski*, PIW, Warszawa 1986.

⁶ R. Dmowski, *Mysli nowoczesnego Polaka*, Nortom, Wrocław 2008.

⁷ Cz. Miłosz, *Rodzinną Europą*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2001, rozdz. *Tygrys*.

⁸ „Ojczyzną dla tych ludzi była wiara i swoboda”, zob. A. Górski, *Ku czemu Polska szła?*, Fronda, Warszawa 2007, s. 213.

⁹ A. Górski, *Ku czemu...*, dz. cyt.

Górski rekonstruuje całą genealogię polskiego życia politycznego i społecznego, przenikniętego ideą chrześcijańskiej wolności. „Jedna tylko Polska, w całej środkowej i wschodniej Europie stanowi państwo oparte na swobodnej, dobrowolnej przynależności doń obywateli. Państwo jest tu środkiem, a nie celem. Celem jest istnienie i rozwój szlachetnego typu człowieka, współtwórcy swoich obowiązków i praw, wolnego obywatela swojego kraju i wolnego obywatela świata. Tu w Polsce stosunek człowieka do świata zasadza się nie na wrogości, nie na nienawiści, nie na chęci zaboru, wyniszczenia i wynarodowienia sąsiada”¹⁰. Po przeciwnej stronie sytuuje się według Górskiego zachodnia tradycja biurokratycznego państwa nowoczesnego, której jednym z głębokich źródeł jest hasło rzucone przez kanclerza-filozofa Francisca Bacona z perspektywy państwowego zapotrzebowania na wiedzę: wiedza to potęga. Z tej tradycji wyrasta praktyka zaboru dla zaboru dokonywanego za pomocą maszyny biurokracji i maszyny techniki. Idea suwerena jest cieniem idei techniki. Społeczeństwa zachodnie zamknęły się w organizacji biurokratycznej, wojskowej i przemysłowej, stanowiących podstawy organizacji państwowej. Łatwo zauważyć, że Górski świadomie przyjmuje postawę antynaukową, namiętą, zastrzega sobie prawo do zachowania „w patrzeniu na dzieje własne tej właśnie odmienności narodowego spojrzenia”.

Cokolwiek jednak dziś myślimy o tych wywodach, nie zmienia to faktu, że są one jasną ilustracją polskiej metafizyki władzy i uzasadnieniem braku w polskiej kulturze metafizyki państwa.

Drugim elementem tła, tym razem historycznego, kluczowego dla zrozumienia polskich zmagania z budową państwa i władzy wykonawczej w ostatnich 20 latach, jest właśnie problem realnego doświadczania władzy w okresie PRL. Doświadczenia władzy jako wszechogarniającej kontroli, która jednak ze względu na swoją rozpiętość płynnie przechodzi w niesterowność. Z tego też powodu musi odwoływać się do regulacji przez obserwację i infiltrację, czyli po prostu stałej inwigilacji wszystkiego, od życia prywatnego po procesy gospodarcze. Ontologia realnego socjalizmu prowadzi do likwidacji gospodarki opartej na prawie własności i zastąpienia jej przez administratywizowane państwo produkujące oraz do poniekąd z tego wynikającej likwidacji polityki jako swobodnej gry interesów i idei, a zastąpienia jej ideologiczną legitymizacją „naukowo-historyczną”. Oznacza to sytuację, w której władza, której legitymizacją jest fakt (dojścia do i) sprawowania władzy, tworzy podmioty społeczne bez interesów, a jej celem jest reprodukcja samej siebie. Jest to zatem władza bez polityki¹¹.

¹⁰ Tamże, s. 314.

¹¹ Zob. J. Staniszkis, *Ontologia socjalizmu*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków – Nowy Sącz 2006.

W tej sytuacji, w 1989 roku rządzący stają przed zadaniem zbudowania – w społeczeństwie o antypaństwowej tradycji i po świeżym doświadczeniu autotelicznej władzy w formie zdepolityzowanej kontroli – aparatu państwa, który stworzy rynkową gospodarke i podda się demokratycznej kontroli przy zachowaniu efektywności. Innymi słowy, rządzący stanęli wobec zadania zbudowania instytucji, symboliki, organizacji, procedur i nawyków koniecznych dla funkcjonowania demokratycznego państwa w mocno „odpaństwowionym społeczeństwie” (*stateless society*)¹². Rzeczą zupełnie inną jest, czy realnie rządzący zdawali sobie sprawę z tego zadania, a także czy chcieli je podjąć. Wydaje się, że zarówno postkomunistyczni aparatczycy (drażący państwo w poszukiwaniu zasobów do budowy prywatnego dobrobytu i ochrony swojej pozycji społecznej przed rozliczeniem), jak i wywodzące się w dużej mierze z komunistycznej elity intelektualnej środowiska dysydenckie (wrogie idei państwa narodowego i silnej władzy, jako sprzecznej z mgliście rozumianym społeczeństwem obywatelskim, a jednocześnie bardzo dyletanckie w zakresie kompetencji potrzebnych do rządzenia) nie chciały budować silnej władzy wykonawczej.

Problem elit w dzisiejszej Polsce jest przedmiotem ostrych sporów politycznych. Nie można chyba jednak zaprzeczyć, że w wyniku II wojny światowej i instalacji radzieckiego socjalizmu nastąpiło zerwanie ciągłości w obrębie najwyższych warstw społeczeństwa. Jest to zresztą tylko eufemistyczne określenie systematycznej eksterminacji. Zakładana po wojnie nowa, socjalistyczna Polska potrzebowała nowych socjalistycznych elit i to one – czego dowodzi niechętnie badana biograficzna ciągłość – stanowią dziś główny nurt elit intelektualnych i gospodarczych. Z całego spektrum poglądów i frakcji przedwojennego życia inteligenckiego po wojnie zniknęły dwie największe: konserwatywno-liberalna i endecka. Z kolei nieproporcjonalnego znaczenia nabrały dwie frakcje wcześniej marginalne: komuniści i modernistyczni katolicy.

Przed wszystkim z tych dwóch grup – rozczarowanych komunizmem socjalistów i flirtujących z socjalizmem katolików – rekrutowały się szeregi opozycji lat 70. i 80. Dzięki temu mogło w ogóle dojść do rozmów Okrągłego Stołu, które przecież – choć był pilotowanym przez Moskwę rytuałem komunikacyjnym – wymagały elementarnej zaufania. Nikt z postkomunistów i postsocjalistów nie myślał wówczas w kategoriach długoterminowych i nie rozumiał, że niepodległe państwo jest warunkiem realizacji ich długofalowych celów, ale też z tego powodu wymaga dla siebie spełnienia „warunków dostosowawczych”. Jedni zatem zostali zmiażdżeni przez globalny kapitalizm, drudzy zaś już na wstępie odmówili spełnienia warunków upaństwowienia w imię intelektualnych fanaberii. Obie zaś strony – choć z różnych powodów – zainteresowane były wyhamowaniem namiętności demokratycznych Polaków.

¹² Zob. J. Migdal, *Weak States, Strong Societies*, Princeton University Press, Princeton 1998.

3. Władza

Jeżeli zatem mówimy dziś o władzy, to co właściwie mamy na myśli? Jest to problem wielowymiarowy. Jak starałem się pokazać, idea władzy nowoczesnej, cechującej się pełną i wyłączną legitymizacją, którą w skrócie nazywa się „Lewiatanem”, nie jest bliska polskiej tradycji. Natychmiast oczywiście powstaje problem, jaką władzę są w stanie zaakceptować Polacy, skoro nowoczesny, hierarchiczny model władzy jest im niemiły. Odpowiedź brzmi – jak zwykle – to zależy. Nie ma dziś bowiem jednolitego pojęcia władzy.

Natura czasów, w których żyjemy, stopień złożoności struktur społeczno-politycznych, szybkość komunikacji, nacisk na efektywność działania i płynąca stąd konieczność zachowania przestrzeni autonomii dla jednostki sprawiają, że tradycyjny model jednolitej, hierarchicznej, relacyjnej władzy nowoczesnej, jest wypychany przez model władzy nazywanej strukturalną – realizującej się w regułach, standardach, czy miarach działania. „Władza strukturalna, w skrócie, to władza decydowania, jak będzie się działać (*things shall be done*), władza kształtowania ram, wewnątrz których państwa odnoszą się do siebie nawzajem, odnoszą się do ludzi lub odnoszą się do przedsiębiorstw korporacyjnych”¹³. Oczywiście *władza* jest zasadniczo i ostatecznie rodzajem związku przyczynowo-skutkowego, zdolnością bycia przyczyną zmiany zgodnej z intencją. Jednak w pierwszym przypadku – władzy relacyjnej – sprawczość ta realizowana jest poprzez hierarchiczne relacje między ludźmi, natomiast w drugim, poprzez fakt bycia obecnym w pewnej strukturze, respektowania jej reguł.

W latach 90. powszechnie wydawało się, że tradycyjny model władzy szybko zostanie wyparty przez model strukturalny. W Polsce samo zderzenie postkomunistycznej rzeczywistości z nowymi rodzajami władzy wywoływało szok intelektualny, czego dobrą ilustracją jest recepcja pisarstwa Jadwigi Staniszkis, która na bieżąco aplikowała teorie transformacji i globalizacji do polskiego doświadczenia. W zachodniej ekonomii politycznej dość popularną była wówczas teza o globalnym odwróceniu państwa¹⁴, które ustępowało niejako miejsca nowym formom organizacji, takim jak globalne korporacje, złożone instytucje ponadpaństwowe (np. Unia Europejska) czy organizacje międzynarodowe (np. MFW, Bank Światowy czy WTO). Było w tym sporo racji, czego dowodem jest choćby skala wpływu, jaki podmioty te miały na przestrzeni ostatnich 20 lat również na polską transformację.

¹³ Zob. S. Strange, *States and markets*, Pinter, London 1994, s. 24.

¹⁴ Zob. S. Strange, *The Retreat of the State*, Oxford University Press, Oxford 1996.

Jednak jak dobrze widać to w sytuacji potężnego kryzysu gospodarczego, który dopadł zachodnie gospodarki tuż u progu dwudziestolecia III RP, to wypchnięcie władzy państwowej przez władzę podmiotów niepaństwowych miało w dużej mierze charakter tymczasowy, a przede wszystkim nadmierny. Okazuje się, że państwo narodowe wciąż jest podstawowym podmiotem sprawczym, bazową formą organizacji i władzy, w obrębie której i dzięki której inne formy organizacyjne mogą funkcjonować. A także jedyną instancją, do której wciąż można się odwołać w sytuacji stanu wyjątkowego. Jednak to swoiste odkrycie naszych czasów nie zmienia faktu, że państwo musi działać obecnie jednocześnie w dwóch trybach władzy, umiejętnie łącząc władzę relacyjną ze strukturalną. I na właściwym połączeniu tych dwóch typów władz wyłania się *sterowność*, czyli zdolność do realizacji założonych celów.

W tym sensie ostatnie dwudziestolecie jest okresem, w którym mogliśmy sobie jasno uzmysłwić, czym grozi nieumiejętne łączenie obu typów władzy. Z jednej strony, nadmiar rozpiętości władzy relacyjnej w realnym socjalizmie – nadmiar woli ekonomicznego podmiotu, jako woli politycznej opartej na sile – może prowadzić do braku sterowności wynikającej z totalnego braku sygnałów rynkowych. Z drugiej zaś – kapitalizm wielkich konglomeratów finansowych, o tak złożonej strukturze wewnętrznej, że nie da się nią zarządzać¹⁵ (np. szacować ryzyka), również prowadzi do braku sterowności, która tym razem wynika z nadmiaru zaufania pokładanego we władzy strukturalnej.

Można zatem ponowić pytanie, czy Polska jest krajem, który posiada sprawny system polityczny, czyli aparat rządzenia, tj. ustanawiania reguł, oraz czy posiada sprawny system biurokratyczny, czyli aparat zarządzania, tj. egzekwowania owych reguł? Czy zbudowaliśmy odpowiedni mix władzy relacyjnej i strukturalnej, zdolny do zachowania sterowności? Czy chcemy i umiemy być przyczyną zmian w taki sposób, że realizujemy własne autonomiczne cele?

Sprawę można ująć jeszcze w inny sposób. Aby dokonać szybkiej transformacji potrzebna jest aktywna rola państwa. Wynika to jasno z historycznych, empirycznych doświadczeń modernizacyjnych. Tymczasem mimo upływu ponad 20 lat od rozpoczęcia przemian, obowiązuje w Polsce pewien dominujący dyskurs ekonomiczny, który można nazwać roboczo „naiwnym ekonomizmem”, a który cechuje się antypatią dla instytucji państwa. Występuje on najczęściej w formie publicystycznej, ale też jest bardzo rozpowszechnionym sposobem myślenia u liberalnych ekonomistów. U podstaw tej doktryny leży przekonanie, że w gospodarce jako całości wysokie zwroty z „bezpośrednio bezproduktywnego poszukiwania zysku” czynią inwestowanie w działalność produkcyjną mniej atrakcyjną. Istotą działania państwa jest relacja wymiany pomiędzy tymi, którzy zaludniają instytucje (*incumbents*), a ich zwolennikami. Wybrani do władzy potrzebują

¹⁵ Zob. J. Z. Muller, *Our Epistemological Depression*, „The American”.

Dostępny w internecie: <http://www.american.com/archive/2009/february-2009/our-epistemological-depression> [dostęp 29 stycznia 2009 roku, 03:00].

swoich wyborców, stąd jeśli chcą trwać u władzy, muszą dostarczać im zachętę wystarczającą do powstrzymania zmiany poparcia. Mogą jednak zrobić to poprzez bezpośrednią dystrybucję zasobów lub też mogą użyć swojej władzy tworzenia reguł do zbudowania rent dla grup faworyzowanych, ograniczając przez to działanie sił rynkowych¹⁶. Z powodu tego niebezpieczeństwa rola państwa powinna być maksymalnie minimalizowana – głosi neoklasyczna ekonomia, a za nią „naiwny ekonomizm”.

Tymczasem, jak to pokazywał w swojej klasycznej książce Karl Polanyi, „idea samodoszowującego się rynku implikuje ciężką utopię. Taka instytucja nie mogła istnieć przez dłuższy czas bez anihilacji ludzkiej i naturalnej substancji społeczeństwa”¹⁷. Dalej pisał on, że „droga do wolnego rynku została otwarta i pozostawała otwarta dzięki niebywałemu wzrostowi stałego, centralnie zorganizowanego i kontrolowanego interwencjonizmu”¹⁸. Rynki funkcjonują dobrze tylko wtedy, gdy są wspierane przez inne rodzaje sieci społecznych. Sam efektywny system relacji własności nie wystarcza. Zawsze są nierozwiązywalnie osadzone w matrycy kulturowego zrozumienia i społecznych sieci, złożonych z poliwalentnych indywidualnych więzi. Od Maksa Webera wiemy, że operacje działającego na dużą skalę przedsiębiorstwa kapitalistycznego zależą od dostępności tego rodzaju porządku, który potrafi stworzyć nowoczesne biurokratyczne państwo. Z kolei od Alberta Hirshmana dowiemy się, że państwo musi brać na siebie ryzyko rozwojowe, rozkładając jego ciężar równomiernie, a zdejmując je z barków poszczególnych aktywnych podmiotów prywatnych. Oznacza to, że musi ono dostarczać „zachwiewających” równowagą zachęt (*disequilibrating incentives*), by skłonić prywatny kapitał do inwestowania.

Zatem rynek, by dobrze funkcjonować, potrzebuje państwa jednocześnie autonomicznego w swoim hierarchicznym normatywnym porządku, ale i związanego z realnymi potrzebami społeczno-gospodarczymi. Innymi słowy, „zdolność transformacji wymaga kombinacji wewnętrznej spójności i powiązania z otoczeniem, którą można nazwać osadzoną autonomią”¹⁹. Pytanie, inaczej postawione, brzmi następująco: Czy polska transformacja i rola państwa w niej przypomina bardziej kapitalizm drapieżczy (*predatory*), gdzie autonomii używa się do ciągnięcia renty, czy też rozwojotwórczy (*developmental*), gdzie nacisk kładzie się na ścisłą współpracę z otoczeniem? Czy też – i ku tej odpowiedzi bym się skłaniał – mamy do czynienia w Polsce z takim typem aktywności rozwojotwórczej, która często neguje weberowską autonomię, a jednocześnie podcina korzyści z osadzenia, co w konsekwencji stale napędza liberalny dyskurs ekonomizujący. Innymi słowy, równie daleko nam do Nigerii, co do Tajwanu i Korei, a najbliższej do problemów Indii i Brazylii.

¹⁶ A. O. Krueger, *The Political Economy of Rent-Seeking Society*, „American Economic Review” 64, no. 3, 1974.

¹⁷ K. Polanyi, *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston 1957, s. 3.

¹⁸ Tamże, s. 140.

¹⁹ P. Evans, *The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change* [w:] *The Politics of Economic Adjustment*, ed. S. Haggard, R. Kaufman, Princeton University Press, Princeton 1992, s. 176; zob. P. Evans, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton University Press Princeton 1995.

4. Postkomunizm

Postkomunizm jest złożoną strukturą społeczną, systemem relacji społecznych, gospodarczych, politycznych, formą obyczaju i etyki publicznej czy wreszcie specyficznej kultury prawnej, stanowiącym długotrwały stan, a nie tylko pewien okres. Nie jest więc postkomunizm tylko pewnym okresem, powiedzmy 10- czy 20-letnim, ale jest raz na zawsze daną ścieżką modernizacji – modernizacji z pomyłką w tle. Jest modernizacją na zgliszczach komunizmu. Tak jak specyficznie, choć każdorazowo odmiennie budują się państwa postkolonialne, tak też specyficznie, choć każdorazowo odmiennie budują się państwa postkomunistyczne. Państwo z kolonializmem w tle, zawsze będzie miało inną zależność ścieżkową, niż państwo z imperializmem w tle. Podobnie jest z komunistyczną zależnością ścieżkową. Zresztą na przestrzeni ostatnich 200 lat można powiedzieć, że Polska jest krajem, który przeszedł zarówno przez doświadczenie postkolonializmu (odbudowa porozbiorowa), jak i postkomunizmu.

Jednak postkomunizm jest formacją o tyle nieautonomiczną, że nie da się go zrozumieć bez odniesienia do tego, co go poprzedza – np. bez próby zbudowania społeczeństwa funkcjonującego bez obowiązywania prawa własności – jak i tego, co normatywnie ma być celem transformacji postkomunistycznej, czyli kapitalizmu. Transformacja urucho- miła bowiem na nowo uniwersalne procesy przerwane przez komunizm. Owe uniwer- salne procesy historyczne to: 1) instytucjonalizacja relacji peryferia-centrum (proces niedokończony w II RP, a zaburzony przez załamanie się procesów globalizacyjnych po I wojnie światowej)²⁰; 2) wzajemne spontaniczne dopasowanie się skali i ciężenia wyłaniającego się rynku oraz skali i ciężenia kształtujących się struktur państwa²¹ oraz 3) socjalizacja do funkcjonowania w ramach Weberowskiej racjonalności formalnej²². Ale jest wiele postaci zarówno komunizmów, jak i tym bardziej kapitalizmów. Mówić będę tu zatem o polskim doświadczeniu w jego unikalności i lokalności, jednak na tle realizacji uniwersalnych procesów.

Jeżeli zatem zdefiniujemy kapitalizm zachodni jako coś relatywnie jednorodnego i stanowiącego pojęciowy punkt odniesienia do zrozumienia fenomenu postkomunizmu, to wyłania się z tego następujący zestaw cech:

- stopniowa generalizacja interesów rynkowych (uniwersalizacja racjonalności rynkowej) i dostępu do instytucji rynkowych,
- dominacja własności prywatnej,

²⁰ Zob. A. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów. Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*, ISP PAN, Warszawa 2004, s. 39-60.

²¹ J. Staniszkis, *Władza globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2003.

²² Chodzi tu m.in. o „pozytywizację” prawa, która już w PRL poczyniła duże postępy, i zanik myślenia w kategoriach prawa naturalnego. Można się oczywiście zastanawiać, czy „pozytywizacja” jest koniecznym warunkiem budowy kultury kontraktu, której szczególna słabość bardzo obniża poziom kapitału społecznego.

- sekularyzacja i racjonalizacja, tj. racjonalność kalkulująca i panowanie biurokracyjne,
- dominacja klasy średniej i społeczeństwo obywatelskie (w sensie Hegłowskim), tj.:
 - system potrzeb jednostki i innych, zaspokajanych przez pracę jej i innych,
 - ochrona własności przez wymiar sprawiedliwości,
 - policja i korporacje (realizacja interesu jednostkowego jako zbiorowego),
 - wewnętrzne dostosowywanie się struktur systemowych zgodnie z ich rosnącą spójnością instytucjonalną.

Ta uniwersalna formacja realizować się może na wiele różnych sposobów²³.

Odnosząc poniekąd symetrycznie te cechy do postkomunizmu, otrzymujemy następujący zestaw zjawisk społecznych, które były charakterystyczne przede wszystkim dla pierwszej dekady transformacji:

- segmentacja na dwa rynki (lokalny i międzynarodowy),
- zorganizowane rynki (regulowane wejście) i hybrydowe formy własności, zacierające granice między typami własności, co pozwala na manipulowanie kosztami (kapitalizm sektora publicznego),
- brak klasy średniej – społeczeństwo dzieli się na oligarchię, grupy spauperyzowane i klasę transferową związaną z sektorem publicznym,
- demokracja fasadowa – słaba polityka bez władzy, niewykształcona reprezentacja interesów, zatamizowane społeczeństwo,
- przemoc strukturalna – niespójność instytucjonalna – systemowa niesterowność państwa i niekompletny kapitalizm²⁴.

Postkomunizm jest stanem po części labilnym, bo poddany stałej transformacji, ale z drugiej strony relatywnie trwałym. Jest bowiem typem struktury społecznej i formą relatywnie trwałej zależności gospodarczej od globalnego centrum. Jak ujął to znany polski socjolog: „Upadek komunizmu wyznaczył nowe podstawy strukturotwórcze, w tym nową konfigurację interesów, ale nie wpłynęło to radykalnie na przeobrażenie struktury społeczeństwa. Brak rewolucji społecznej, w przeciwieństwie do rewolucji politycznej i rewolucji ekonomicznej, przejawia się w dwóch zjawiskach. Po pierwsze, nie wykrystalizowała się żadna nowa wielka grupa społeczna (np. nowa klasa średnia), która istotnie zmieniłaby dotychczasowy układ strukturalny, a proporcje między wielkimi grupami – zasadniczo rzecz biorąc – zbliżone są do obserwowanych w końcu lat 80. Po drugie, utrzymuje się w zasadniczych zarysach stary układ stratyfikacyjny: uprzywilejowani pozostali uprzywilejowani, upośledzeni – upośledzeni. [...] Proces formowania się nowej struktury społecznej trwa nadal. Przekształcenia nie zostały zakończone: wciąż

²³ Zob. P. A. Hall, D. Soskice, *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford 2001; w ostatnich 30 latach ten nurt ekonomii politycznej zaowocował olbrzymią literaturą przedmiotu.

²⁴ Zob. J. Staniszkis, *Dylematy okresu przejściowego* [w:] *Zmierzch socjalizmu państwowego*, red. Witold Morawski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.

dokonują się dosyć raptowne ruchy przystosowawcze i w świadomości społecznej nie wykrystalizowały się w pełni nowe interesy”²⁵.

Ostatecznie jednak to nie kapitał społeczny czy ekonomiczny, ale kapitał intelektualny socjalistycznej inteligencji i technokratów – podzielonych między aparat i dysydentów – był źródłem ich udanego dostosowania trajektorii w warunkach zmiany społecznej po upadku komunizmu, którą autorzy znakomitej książki o transformacji nazywają kapitalizmem bez kapitalistów²⁶. Ten nowy kapitalizm budowany w duchu konsensusu wokół idei społeczeństwa obywatelskiego i menedżeryzmu stworzył instytucje kapitalistyczne, ale nie stworzył klasy posiadaczy. Cechuje go zatem specyficzny postkomunistyczny charakter, który nadaje mu interakcja habitusu i nowej pozycji instytucjonalnej – nowe pozycje zmieniają zajmujących je – redaktorzy „Gazety Wyborczej” są dziś kimś innym niż 20 lat temu, ale z drugiej strony kapitalistyczne instytucje interpretowane są za pomocą inteligenckiego habitusu.

Postkomunizm cechuje się właściwymi sobie fenomenami polityczno-społecznymi. Jest to przemoc strukturalna polegająca na wymuszaniu na lokalnej administracji norm i reguł narzucanych w procesie integracji z bardziej rozwiniętą strukturą, jaką jest Unia Europejska. Jest to przykład tego, co Jadwiga Staniszkis nazwała asymetrią racjonalności – czyli sytuacją, w której rozwiązania właściwe dla jednego stadium rozwoju ekonomiczno-politycznego, konfiguracji instytucjonalnej i czasu historycznego rozprzestrzeniają się na obszary będące na innym etapie rozwoju, o dużo mniejszym zaawansowaniu instytucjonalnym, ale funkcjonujące w tym samym czasie rzeczywistym.

Z procesem integracji jako przemoc strukturalnej wiąże się sytuacja rządzenia bez władzy, polegająca na nieautonomicznym wyborze reguł – gdy reguły są narzucone w procesie harmonizacji wspólnotowej lub autonomicznym wyborze irrelevantnych reguł – gdy państwo nie posiada zdolności do narzucenia lub wynegocjowania rozwiązań lokalnie korzystnych, ale niespójnych z regułami powszechnymi. Ostatecznym skutkiem jest wytworzenie się specyficznej „mentalności integracyjnej”, która charakteryzuje się poddawaniem korzystnych dla siebie reguł w zamian za zagwarantowanie okresu przejściowego i okresowej finansowej rekompensaty.

Kolejny fenomen ma charakter ściśle polityczny i nazwać go można polityką bez reprezentacji. Jest to głęboka przyczyna płynnego systemu partyjnego, który przechodzi dynamiczne zmiany regulacyjno-instytucjonalne, poszukując jednocześnie wykształconych podmiotów reprezentacji. Dynamika zmian konfiguracji interesów jest tak duża, że partie reprezentujące interesy z wczesnych stadiów transformacji – np. interesy byłych „właścicieli państwa” – z czasem tracą swoją społeczną funkcjonalność i zostają zastąpione innymi. Wszystko to jednak w sytuacji niewykształconych wyraźnie klas społecznych

²⁵ J. Wasilewski, *Formowanie się nowej struktury społecznej* [w:] *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*, red. tenże, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2006.

²⁶ G. Eyal, I. Szelenyi, E. Townsley, *Making Capitalism Without Capitalists. The New Ruling Elites in Eastern Europe*, Verso, London 2000.

o jeszcze słabiej wykształconej świadomości swoich klasowych interesów. Ma to jeszcze taki dodatkowy wymiar, że struktura społeczna zbudowana jest – zwłaszcza we wcześniejszych fazach postkomunizmu – bardziej na rencie i redystrybucji niż na wymianie rynkowej, co tworzy specyficzny schemat grup interesu²⁷.

Innym zjawiskiem postkomunistycznym – stopniowo zanikającym wraz ze zbliżaniem się momentu wejścia do Unii Europejskiej – są zorganizowane rynki i hybrydowe formy własności. Rynki z limitowanym wejściem zogniskowane są wokół: rodzimych banków, państwowych funduszy gwarancyjnych czy publicznych instytucji parafinansowych, zapewniając miękkie finansowanie członkom sieci interesów. Jest to oczywiście przykład ciągnięcia renty (*rent-seeking*), które jednak w sytuacji przemocy strukturalnej globalnego kapitalizmu jest pewną wynaturzoną namiastką rozwojotwórczego osadzenia. Wynaturzoną, bo ograniczającą współzawodnictwo wewnętrzne i kooptującą dla ochrony swoich interesów przedstawicieli elit politycznych – również tych o korzeniach opozycyjnych²⁸. Obok zorganizowanych rynków postkomunistyczne poszukiwanie renty sprzyjało rozwojowi hybrydowych struktur własności – połączenia własności oderwanej od nadzoru biurokratycznego i w tym sensie zdenacjonalizowanej (organizacyjno-grupowej) i prywatnej. Chodzi o równoczesne sięganie po rozwiązania sprawdzone w okresie komunizmu (jako zasób, instrument w grze rynkowej) i nowych rozwiązań kapitalistycznych, ale dostępnych tylko wybranym podmiotom.

Jeśli w powyższym zjawisku mieliśmy do czynienia z wypaczeniem procesu uczciwej prywatyzacji w formie kapitalizmu politycznego, a później kapitalizmu sektora publicznego, czyli fuzji funduszy publicznych i już prywatnych poprzez polityczny patronat, to z innego rodzaju wypaczeniem mieliśmy i mamy do czynienia nadal w procesie, który jest w zamierzeniu lekarstwem na te problemy, czyli prywatyzacji bezpośredniej. Zjawiskiem szczególnie niebezpiecznym jest tu rynkowa rekoncentracja, polegająca na nierozsądnej prywatyzacji dotychczasowych monopolii państwowych bez ich uprzedniego podziału lub sprzedaży przedsiębiorstw o charakterze monopolii naturalnych. Przykładami flagowymi były tu prywatyzacje z czasów rządów AWS, tj. PZU i Telekomunikacji Polskiej.

²⁷ Zob. S. Haggard, R. Kaufman, *Development, Democracy and Welfare States. Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton University Press, Princeton 2008, s. 305-346.

²⁸ Zob. D. Kang, *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.

5. System partyjny

System partyjny jest podstawowym narzędziem podejmowania strategicznych decyzji w demokratycznych wspólnotach. Jego rola w sytuacji transformacji postkomunistycznej jest kluczowa. Stąd tak istotne jest pytanie o rodzaj władzy, którą partie posiadają.

Na przestrzeni ostatnich 20 lat można wyróżnić szereg istotnych zjawisk i procesów, które zdeterminowały kształt i efektywność polskiego systemu partyjnego. Po pierwsze, istniała stała trudność z określeniem dystansu i skali autonomii państwa wobec partii. Relacje te nie są stabilne do tej pory, czego świadectwem są choćby niekończące się zmiany uregulowań dotyczących służby cywilnej. Po drugie, mamy do czynienia z wciąż słabą instytucjonalizacją partii politycznych, mimo ich stopniowej kartelizacji – czyli sytuacji, w której są one relatywnie bezpieczne i nie grozi im nagły atak nowej siły spoza parlamentu. Po trzecie, polska polityka przeszła od inteligentckiego dyskursu etycznego do konsumenckiego dyskursu estetycznego, co ma często bardzo destruktywny wpływ na poziom etyki obywatelskiej i rodzi cynizm wyborców. Po czwarte, kompetencje polskich polityków wciąż są niskie – nie oznacza to bynajmniej, że nie są to ludzie inteligentni. Problem raczej dotyczy sytuacji, w której monopol na mówienie o polityce i jej rozumienie wciąż ma w dużej mierze dyskurs zdroworozsądkowy, podczas gdy natura zjawisk z pogranicza władzy i gospodarki staje się coraz bardziej skomplikowana. Wreszcie po piąte, przez 20 lat w różnych natężeniach utrzymywała się ekstremalna skala konfliktu politycznego, co uniemożliwiało wytworzenie się kultury kompromisu, co jest poniekąd reinkarnacją problemów polskiej polityki znanych już za czasów I, i II RP.

System partyjny po 1989 roku nie wykształcał się w warunkach równej rywalizacji. Sama natura kompromisu okrągłostołowego i późniejsze powstrzymanie dekomunizacji w wyniku kampanii hysterii uruchamianych przez „Gazetę Wyborczą” i polityków Unii Wolności sprawiły, że partie reprezentujące utrwalone grupy interesu – tj. SLD i PSL – były wrośnięte w aparat państwa i media, posiadały majątek, członków i podmiot reprezentacji. Wskutek tego partie postsolidarnościowe, wyrosłe z klubów dyskusyjnych, długo pozostawały całkowicie nieobecne w strukturach państwa (jedynym wyjątkiem stała się *nomen omen* Unia Wolności). Poszukiwały one także podmiotu reprezentacji, stąd ich podstawowym narzędziem mobilizacji wyborczej była narracja, symbolika i program reformatorski, dość abstrakcyjnie związane z interesami ich wyborców.

Efektom braku dekomunikacji była, po pierwsze, asymetria kontroli nad państwem (zasobami) w czasie rządzenia. Partie postkomunistyczne były osadzone w państwie, partie postsolidarnościowe musiały „wgryzać się w nie”. Po drugie, była to nierówna konkurencja wyborcza – wynikająca z dalece odmiennej zdolności do pozyskiwania funduszy wyborczych i zasobów organizacyjnych. Skutkiem tej nierównowagi sił, która wraz z wprowadzeniem państwowego finansowania zasadniczo straciła na znaczeniu, jest utrzymująca się do dziś dysproporcja wielkości poszczególnych partii – SLD i PSL mają obecnie odpowiednio po 90 tys. i 70 tys. członków, natomiast dwie partie cieszące się najwyższym poparciem, czyli PiS i PO, zaledwie po 20 tys.

Próba jakiegos zaradzenia problemowi małych zasobów do budowy nowych partii było tworzenie nowych, nadmiernie rozbudowanych struktur administracyjnych – przede wszystkim samorządowych (patrz: niepotrzebne powiaty). Ale dotyczyło to także bardzo dynamicznie rosnącego aparatu centralnego. Fenomen ten – właściwy przede wszystkim dla pierwszej dekady transformacji – został przez amerykańskiego politologa Connora O’Dwyre’a nazwany *Runnarway State-Building*²⁹. Jego istotą było kształtowanie się systemu partyjnego dokonujące się równoległe z rekompozycją zdelegitymizowanej administracji państwowej. Reintegracja aparatu państwa dokonała się dopiero po rozpoczęciu konkurencji wyborczej i to konkurencji ostrej (*robust*), co jest zrozumiałe, zważywszy, jakie stawki były jej przedmiotem. Państwo rozrastało się zatem nie w wyniku konkurencji międzypaństwowej lub legitymizowanych nowych kompetencji, lecz w wyniku poszukiwania zasobów do patronatu partyjnego. Wskutek tego budowa nowych partii politycznych spowodowała niedorozwój (nieefektywny rozrost) państwa. Równoległe polityka partyjna wkraczała w sfery początkowo dla niej zastrzeżone, tj. do samorządów. Zarówno na poziomie centralnym, jak i samorządowym ma to trwałe skutki, którym bardzo trudno jest zaradzić w sytuacji, gdy wszyscy najważniejsi gracze są żywo zainteresowani dostępem do administracyjnych zasobów.

Zjawiskiem właściwym z kolei dla okresu po roku 2000 było wyłonienie się polskiej odmiany systemu partii kartelowych³⁰. Jest to forma systemu partyjnego właściwa krajom skandynawskim i po części niemieckim, polegająca na przekształceniu partii w quasi-agencje publiczne i traktowanie ich jak dostarczycieli usług publicznych.

²⁹ C. O’Dwyre, *Runnarway State-Building. Patronage Politics and Democratic Development*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 2006.

³⁰ R. Katz, P. Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy The Emergence of the Cartel Party*, „Party Politics”, 1 (1) 5.

Ma to w tych krajach o tyle istotny aspekt, że cechują się one wysoką kulturą politycznego kompromisu opartego na silnym poczuciu wspólnoty oraz na doświadczeniu masowego uczestnictwa w polityce partyjnej. W Polsce państwowe finansowanie stworzyło warunki do instytucjonalizacji i rozbudowy, skutek był jednak dokładnie odwrotny – nareszcie nie trzeba było przyjmować nowych członków, ponieważ presja na zdobycie funduszy zmalała. Zamiast tego nastąpiła wewnętrzna centralizacja wokół wodza (patrymonium) i oligarchizacja wokół funduszy publicznych. Największym mankamentem tego procesu jest dalece niepełna czy też selektywna instytucjonalizacja polskich partii politycznych. Mimo ustawowych wymogów, zamiast zaplecza eksperckiego partie rozbudowały zaplecze marketingowe. Modelowe odcięcie od grup interesów, które w krajach niemieckich i skandynawskich pozwalało na rozwój kultury partnerstwa i reprezentacji, w Polsce – przy słabo rozwiniętych mechanizmach tego typu – skutkowało przede wszystkim rozwojem oddziaływania środkami medialnymi. Poniękąd ubocznym, ale niesłychanie poważnym efektem jest stan, w którym politycy w coraz mniejszym stopniu są liderami społecznymi z realnym przesłaniem.

Owa postępująca „marketyzacja” odzwierciedla zapewne poniekąd zmianę wartości polskiego społeczeństwa – jest to wszak sposób uprawiania polityki z bardzo dokładnymi badaniami społecznymi czy rynkowymi w rękę. Generalna ewolucja dyskursu politycznego, jaka dokonała się na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat, może być określona jako przejście od etyki do estetyki. Ma to oczywiście wiele wymiarów. Po pierwsze, jest to przejście od sporu realnego, opartego na społecznym podziale postkomunistycznym³¹, do sporów semiotycznych – mających oczywiście jakieś konsekwencje realne, ale zbudowanych na prostych opozycjach medialnych. Po drugie, jest to przejście od polityki inteligentkiej (moralistyki) do polityki konsumenckiej (estetyki). Po trzecie, jest to odejście od strategii kampanii wyborczych zorientowanych na produkt, którym jest program lub pakiet reform, do kampanii zorientowanej na sprzedaż – w której głównym celem jest pozyskanie wyborcy poprzez apelowanie do jego uprzednio zidentyfikowanych w badaniach pragnień. Konsekwencją tego jest w dużej mierze zanik poważnych i skomplikowanych treści, co sprawia, że realne dylematy i ich społeczna świadomość pozostają poza komunikacją polityczną.

³¹ Zob. M. Grabowska, *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 r.*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2004.

6. Centrum władzy wykonawczej

Tym, co decyduje o sile współczesnego państwa, w bardzo dużym stopniu jest centrum władzy wykonawczej. W literaturze przedmiotu nazywa się je *core executive*. Termin *core executive* odnosi się do tych wszystkich organizacji i procedur, które koordynują polityki rządu centralnego oraz działają jako ostateczni arbitrzy w konfliktach pomiędzy różnymi częściami maszyny rządowej. Centrum rządu jest sercem tej maszyny, zajmuje się złożoną strukturą instytucji, sieci i praktyk otaczającą premiera, gabinet, komitety gabinetu oraz mniej sformalizowane „kluby ministerialne” lub spotkania, bilateralne negocjacje i międzydepartamentowe komitety³².

Proces (od/prze)budowania centrum rządu w Polsce po 1989 roku napotykał przede wszystkim lokalne przeszkody o charakterze ustrojowym lub organizacyjnym. Podstawowym takim wyzwaniem było zjawisko pustej korony (*hollow crown*) – zniknął podmiot integrujący i koordynujący politykę i wysoce sfragmentowaną administrację – tj. PZPR. Oznaczało to konieczność zbudowania aparatu podejmowania strategicznych decyzji wewnątrz rządu oraz przezwyciężenia jego olbrzymiego rozdrobnienia organizacyjnego. Wynikało to w dużej mierze z faktu, że w PRL decyzje o charakterze władczym podejmowano w KC PZPR, natomiast administracja rządowa miała realizować zadania polegające na implementacji tych decyzji i bieżącym zarządzaniu olbrzymią machiną instytucji gospodarki państwowej, poczynając od zrzeseń. Do pewnego stopnia pozytywnym stanem rzeczy był fakt obowiązywania od roku 1982 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, która – przynajmniej w szcątkowy sposób – wprowadzała elementy nowoczesnej kultury urzędniczej.

Oprócz zmian konstytucyjnych w latach 90., które określały relacje między rządem i premierem a urzędem prezydenta, kluczowe dla rozwoju władzy wykonawczej po 1989 roku było przyjęcie w 1996 roku ustawy o Radzie Ministrów, która stworzyła kanclerski typ rządu, z kancelarią premiera jako centrum koordynacji i dała premierowi pełnię kontroli nad działaniem całej Rady Ministrów, oraz w 1997 roku ustawy o działach administracji rządowej, która stanowi swoisty opis funkcji rządu pogrupowanych w działy, których każdorazowe przyporządkowanie do ministerstw leży w gestii organizacyjnych decyzji Prezesa Rady Ministrów. Drugą zmianą, dokonaną w ostatnich latach, była reforma procesu legislacyjnego na etapie prac rządowych, polegająca na zleceniu poszczególnym ministerstwom przygotowywania jedynie założeń do ustaw, zaopatrzonych w instrumentarium parametryczne dla potrzeb budżetu zadaniowego, które są potem poddawane konsultacjom, a dopiero następnie przesyłaniu uzgodnionych założeń do Rządowego Centrum Legislacji w celu przygotowania ostatecznego projektu ustawy.

³² R. A. W. Rhodes, *From Prime Ministerial Power to Core Executive* [w:] *Prime Ministers, Cabinet and Core Executive*, eds. R. A. W. Rhodes, P. Dunleavy, St. Martin Press, 1995, s. 12.

Jednak wyzwania dla władzy państwowej w latach 90. płynęły także z procesów ponadlokalnych. Po pierwsze, był to szeroki proces – wspomniany już wcześniej – pustoszenia państwa (*hollowing out of state*). Jest to ogólna tendencja do sieciowania władzy. Władza przenosi się w ramach procesów decentralizacji na poziomy poniżej rządu centralnego, w wyniku europeizacji na poziomy ponadrządowe, a po części także na poziomy centralne, ale od rządu przynajmniej w dużym stopniu autonomiczne – czego wyrazem jest proces wydzielania centralnych, ale niezależnych od rządu, instytucji regulacyjnych typu KNF, URE, UKE itp. „Państwo jest pustoszone z góry (międzynarodowa współzależność), z dołu (marketyzacja i sieci) oraz z boków (przez agencje)”³³. Po drugie, poważnym wyzwaniem dla efektywności funkcjonowania władzy centralnej było wejście w unijny reżim zarządzania wielopoziomowego i próba obrony jednolitej polityki w gąszczu unijnej komitologii.

Można wyróżnić następujące etapy kształtowania się centrum władzy wykonawczej w Polsce po 1989 roku³⁴. Na poziomie formalnoprawnej konstytucji rządu, którą określa się mianem typu rządu, mieliśmy ewolucję od modelu gabinetowego (1989-1997) do modelu kanclerskiego (1997-). Na poziomie *core executive* etapów było więcej. Najpierw od gabinetu scentralizowanego (1989-1991), gdzie o stanowiskach rządu decydowała kolektywna wola gabinetu, przez zdecentralizowany gabinet ministerialny (1991-2001), gdzie każdy z ministrów pochłonięty jest swoim ministerstwem i posiada szeroką autonomię, a mechanizmy koordynacyjne są bardzo luźne, aż po scentralizowany gabinet premierowski (2001-), gdzie o wszystkim decyduje niewielka liczba kluczowych instytucji i aktorów. I wreszcie na poziomie typu centrum rządu był to albo rządowy rejestr – centrum zapisuje i przekazuje decyzje (1989-1997, 2001-2005) albo kancelaria premiera, która dokonuje projekcji władzy premiera na cały rząd (1997-2001, 2005-). Należy oczywiście pamiętać, że jest to tylko struktura formalna, która jest każdorazowo wypełniana osobowościami premierów, formą koalicji, wewnętrznymi procedurami i kulturą organizacyjną, kulturą relacji z administracją oraz technikami zarządzania (planowanie strategiczne, legislacyjne, zarządzanie projektami).

Pora zatem postawić kluczowa pytania: czy centrum polskiego rządu ma władzę? czy wykorzystuje w pełni obowiązujące regulacje?

³³ R. A. W. Rhodes, *Hollowing out of the State. The changing nature of public service in Britain*, „Political Quarterly”, Volume 65, Issue 2, April 1994, 138-155.

³⁴ R. Zubek, *Poland: Core Ascendant?* [w:] *Governing After Communism. Institutions and Policymaking*, eds. V. Dimitrov, K. Goetz, H. Wollmann, Rowman & Littlefield, Oxford 2006, s. 83-128.

Po pierwsze, centrum nie dokonuje w praktyce horyzontalnej koordynacji pracy rządu jako całości (*joined-up government*). W olbrzymiej mierze wynika to z kultury organizacyjnej poszczególnych ekip (np. brak zarządzania projektowego) i przygotowania poszczególnych szefów kancelarii, a także charakteru koalicyjnego rządu. Po drugie, po rozwiązaniu dość archaicznego Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, brak obecnie w rządzie struktur planowania strategicznego (zespół Michała Boniego jest jedynie ich namiastką). Po trzecie, podkreślić trzeba, że planowanie legislacyjne dokonuje się na poziomie statystycznym i projekty ustaw nie są raczej grupowane w większe nowelizacje – co rodzi nieprawdopodobną ilość nowych, drobnych aktów ustawowych. Po czwarte, ustawa o działach tworzy problem krzyżowych kompetencji (np. pomiędzy Ministrem Gospodarki a Ministrem Skarbu Państwa), a przede wszystkim opisuje funkcje rządu w środkowym etapie transformacji, stąd w coraz mniejszym stopniu odpowiada wyzwaniom przyszłości. Po piąte, istnieje sprzeczność między logiką silnego centrum władzy a działowym systemem budżetowania na okres jednego roku ze sztywną indeksacją (72% procent wydatków). Innymi słowy – dyskrecjonalna władza rządu dotyczy jedynie kilkunastu procent publicznych wydatków. Po szóste, rząd nie prowadzi samoobserwacji – brakuje audytu wewnętrznego. Po siódme wreszcie – i to stanowi kluczowy problem – rząd zajmuje się głównie procesem legislacyjnym, czasochłonnymi konsultacjami międzyresortowymi, natomiast wyraźnie zaniedbuje egzekutywę implementacyjną. Niestety wciąż głównym sposobem rozwiązywania problemów praktycznych jest nowelizacja ustawodawstwa.

Obok funkcji władczych rząd sprawuje też funkcje zarządcze. Stąd tak istotna jest silna służba cywilna i kultura relacji między aparatem politycznym a biurokratycznym. Sprawy te są różnie rozwiązywane w różnych krajach – od ścisłego rozdziału w Wielkiej Brytanii, po daleko idącą fuzję, np. we Francji. W Polsce jednak problem jest chroniczny. Po pierwsze, służba cywilna od samego początku zainfekowana została złą pamięcią instytucjonalną – służalczością wobec polityków i dozorowaniem obywateli. Po drugie, jest ona realnie nieautonomiczna – nieustannie rekonstruowana według partyjnej logiki, a rotacja urzędników jest nadal duża. W tej sytuacji utrwała się świadomość, że w wypadku konfliktu urzędnik zawsze przegra z politykiem. Po trzecie, mimo powolnych postępów jest to wciąż formacja realnie niekompetentna, dominuje proceduralny (prawno-administracyjny) model kształcenia, natomiast brak zrozumienia materialnego interesu państwa. Po czwarte, jest to służba realnie dość archaiczna (Weberowska profesjonalizacja to rozwiązanie sprzed 100 lat). Nadal nie mogą się przebić praktyki z dojrzałych administracji, tzn. model menedżerski – autonomia środków dla realizacji celu oraz rozwój urzędniczej „sztuki politycznej” – wysocy urzędnicy muszą efektywnie łączyć mechanizmy polityczne i administracyjne. Po piąte, służba cywilna jest nadal słabo i w zły sposób opłacana. Brakuje rozbudowanego systemu motywacyjnego. Niestety, ze wstępnych obserwacji rozwijających się dopiero jego załączków wynika, że urzędnicy ponad wzrost płac związany z rozwojem kompetencji, preferują po prostu stabilność

zatrudnienia. Po szóste wreszcie, i jest to zarzut największego kalibru, w Polsce istnieje faktyczny *outsourcing* tworzenia prawa! Ustawy trudniejsze są pisane w firmach konsultingowych, a urzędnicy państwowi nie stanowią odpowiedniej bariery dla odbywającej się najszerzej tą właśnie drogą transmisji partykularnych interesów. Przygotowywanie aktów o charakterze kodeksowym lub bardzo specjalistycznej legislacji branżowej jest dopuszczalne, natomiast sytuacja, w której grupy interesu – takie jak banki – przynoszą ministrom gotowe ustawy, zasługują na słowa potępienia.

Jakość sprawowania władzy wykonawczej w Polsce z pewnością podniosłaby się, gdyby wdrożono stosowanie nowoczesnych technik rządzenia i zarządzania publicznego³⁵. Obowiązkowa analiza kosztów i korzyści, zwana w Polsce oceną skutków regulacji, jest przygotowywana w sposób szcztakowy. Trudno zresztą o lepsze efekty przy tak gigantycznej liczbie ustaw. W minimalnym stopniu stosuje się – poza procesami inwestycyjnymi – analizę wykonalności, uwzględniającą kalkulację rozwiązania optymalnego i *second-best*. Podstawowym problemem jest tu niezdolność do przygotowania tego typu analiz przez administrację i konieczność organizowania zewnętrznych przetargów na studia wykonalności.

Z powodów doktrynalno-prawnych nie stosuje się w Polsce pilotażu legislacyjnego, tj. testowania prawa w małej skali lub w okresach próbnych. Rzeczą obcą kulturze polskiej administracji jest współregulacja (*co-regulation*), tzn. łączenie regulacji z wiedzą i działaniami *stakeholders*. Faktem szczególnie dokuczliwym jest brak regulacji efektywnych bodźcowo i zgodnych bodźcowo – polskie akty prawne potrafią w tym samym tekście czynić racjonalnymi sprzeczne zachowania. W coraz większym stopniu, choć wciąż zbyt małym, upowszechnia się rozumienie *policy* jako procesu argumentacyjnego. Wciąż jeszcze przygotowywanie, na wzór Komisji Europejskiej, zielonych i białych ksiąg, jest zbyt żmudne i zbyt wiążące politycznie. Analiza i wiedza nie są wbudowane w proces decyzyjny – rządowi brakuje wiedzy o jakości decyzji.

I na koniec szczególna bolączka, która ma bardzo poważne skutki dla stanu finansów publicznych, tzn. brak kilkuletniego budżetu zadaniowego. Nie tylko podwyższa to koszty administracji, rozdyma wydatki, ale także utrwała nieefektywny sposób wydawania pieniędzy i myślenie o polityce w krótkookresowych perspektywach.

³⁵ Zob. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, ed. L. M. Salamon, Oxford University Press, Oxford 2002; G. Majone, *Dowody, argumentacja i perswazja w procesie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2004.

7. Podsumowanie

Reasumując, można powiedzieć, że aparat władzy w Polsce zdołał przez te 20 lat przebudować swoją formalną strukturę w sposób w dużej mierze zgodny z dobrymi standardami europejskimi. Natomiast ten ogólny ustrój nie jest wypełniany fachową wiedzą, nowoczesnymi technikami, a przede wszystkim silną wolą polityczną oraz głębokim rozpoznaniem dalekosiężnego interesu narodowego. Zapewne dużą rolę odgrywają tu zarówno czynniki ustrojowe – kiepska konstytucja dzieląca egzekutywę oraz wymuszająca koalicyjne rządy logika ordynacji wyborczej, jak i czynniki kulturowe – kompleks europejskiego prowincjusza, polska konfliktowość, a także słabość władzy na poziomie narodowym w starciu z siłami globalizacyjnymi. Nie zmienia to faktu, że moją podstawową wątpliwością nadal pozostaje pytanie, czy Polacy chcą tak naprawdę mieć silną władzę wykonawczą? I skoro przez ostatnie 20 lat nie nauczyliśmy się używać państwa do pomnażania naszej „szczęśliwości”, czeka nas kolejne 20 lat przyswajania lekcji ojców Majowej Konstytucji.

Podsumowanie

Autorzy rozdziału dotyczącego systemu politycznego podejmują rozważania nad stabilnością polskiej demokracji, problemem podziałów politycznych, wyznaczających od 20 lat scenę polityczną, a także stylem rządzenia w Polsce i stosunkiem obywateli do elit politycznych.

W swoim wprowadzeniu prof. **Paweł Śpiewak** wyróżnił cztery grupy zagadnień fundamentalnych dla polskiej polityki. Pierwsza dotyczy konsolidacji systemu demokratycznego w Polsce, jeśli przez konsolidację rozumieć stabilność, przewidywalność zachowań zarówno instytucji politycznych, jak i partii politycznych oraz samych obywateli. Od roku 2001 można chyba zasadnie mówić o stabilizacji (jeśli wręcz nie o konsolidacji) polskiej demokracji i systemu partyjnego, choć, co wymaga podkreślenia, na nie w pełni dojrzałym etapie. Dostęp nowych formacji politycznych do parlamentu jest póki co bardzo trudny i niemal monopolistyczną pozycję zajęły formacje obecne w parlamencie od 2001 roku. Jednak ta coraz bardziej stabilna struktura nie może przesłaniać fundamentalnych niedomagań systemu: tradycyjnego partyjniactwa, autorytarnego przywództwa liderów, czy uwiąznięcia deliberacji politycznej.

Druga grupa zagadnień związana jest z problemem podziałów politycznych i pytaniem, jakie istotne różnice poglądów, tradycji oraz interesów wyznaczają od 20 lat scenę polityczną. Przez lata kluczowym był podział na partie postsolidarnościowe i postkomunistyczne. Obecnie zmieniają się osie podziałów politycznych, zmienia retoryka polityki, ale też system ich nagłaśniania i zarządzania nimi. Osie politycznych podziałów zdają się mniej czytelne czy wręcz, można powiedzieć, istotą obecnych sporów politycznych jest ich pozamerytoryczny charakter i spersonalizowanie. Partie są nieczytelne i nieprzewidywalne w swoich programach działania. Bywają naraz populistyczne, konserwatywne, liberalne, socjalne, proeuropejskie i eurosceptyczne.

Trzecia kwestia, mniej być może uchwytna statystycznie czy socjologicznie, to kwestia jakości, stylu oraz sposobów rządzenia przez ubiegłe 20 lat. W tym wypadku chodzi o zastanowienie się nad sposobem doboru, rekrutacji osób na stanowiska administracyjne i polityczne, rozważenie typu dominujących kultur elit politycznych, ocenę ich umiejętności rządzenia i radzenia sobie z konfliktami. I wreszcie kwestia czwarta, bardzo polska, to dramatyczny upadek rangi i prestiżu działalności politycznej, co wraz z niepokojąco niską frekwencją wyborczą może doprowadzić do sytuacji, w której niechęć obywateli do wielu instytucji państwa doprowadzi do wyobcowania systemu politycznego. Znakomitą ilustracją wyróżnionych we wprowadzeniu grup problemów są referaty prof. Domańskiego, prof. Matyi oraz dra Migalskiego.

Profesor **Henryk Domański** sięga do najgłębszych pokładów analizy polityki, czyli do jej społecznego zakorzenienia. Zakłada on, że obecność znaczącego związku między przynależnością klasową (pozycją społeczną) a preferencjami partyjnymi i głosowaniem w wyborach jest wskaźnikiem powiązania wielkiej polityki z jednostkowymi strategiami

w sprawach materialno-bytowych i w życiu publicznym. „W tej sytuacji głosowanie na partie polityczne jest oznaką autentycznego poparcia. Występowanie tej zależności może być również świadectwem, że w społeczeństwie rysuje się newralgiczny dla systemu demokratycznego podział na ścierające się nieustannie siły lewicy i prawicy”. Schemat analizy polega zaś na stwierdzeniu, na jakie partie głosują reprezentanci podstawowych segmentów struktury społecznej, takich jak: inteligencja, niżsi pracownicy umysłowi, właściciele, robotnicy i rolnicy. Następnie, na podstawie analiz ilościowych, ustala się siłę i wzory tej zależności.

Społeczeństwo polskie wyróżnia się stosunkowo słabym związkiem między przynależnością klasową a głosowaniem na partie w wyborach parlamentarnych. Można też sformułować tezę o występowaniu permanentnie słabego strukturalnego podłoża preferencji wyborczych. Oznacza to zmienność, fluktuację i słabe perspektywy mobilizacji elektoratu w sferze działań politycznych i postaw. Mimo wszystko jednak pozycja w hierarchii społecznej znajduje pewne odzwierciedlenie w preferencjach wyborczych. Prawidłowością jest to, że elektorat partii uzyskujących wysoki odsetek głosów i wygrywających w kolejnych wyborach rekrutował się na ogół z różnych segmentów struktury społecznej. Według prof. Domańskiego taki „słaby związek między preferencjami wyborczymi a strukturą społeczną wskazuje na płytkość demokracji, oznacza bowiem, że wyborcy nie odwołują się do trwałych wartości, nie kierują się interesami wynikającymi z potrzeb dotyczących spraw materialno-bytowych związanych z pozycją społeczną”.

Profesor **Rafał Matyja** w referacie pełnym spostrzeżeń znamionujących znakomitego znawcę polskiej polityki rekonstruuje osie podstawowych konfliktów politycznych ostatniego dwudziestolecia. Według niego w latach 1989-2001 kluczowe znaczenie miały trzy, zrozumiałe dla szerokiego kręgu ich uczestników, konflikty. Angażowały one nie tylko społeczne elity, ale stanowiły podstawę identyfikacji wyborczej oraz służyły mediom jako klucz do objaśniania istotnych podziałów. Pierwszy spór miał źródło historyczne i dotyczył oceny PRL, stanu wojennego, działania PZPR i struktur władzy, a także poglądu na rozliczenie komunizmu czy rolę postkomunistów w III Rzeczypospolitej. Drugi spór dotyczył kwestii religijnych, światopoglądowych i obyczajowych. Jego przedmiotem były w szczególności kwestie dopuszczalności aborcji, zakresu swobody obyczajowej i pozycji Kościoła w życiu publicznym. Trzeci spór miał podłoże ekonomiczne, ale wiązał się także z postrzeganiem szerszego kontekstu zmian gospodarczych, związanych z wejściem do Polski kapitału zagranicznego, oraz charakterem przekształceń własnościowych i zakresem korupcji.

Inny typ konfliktów zrodził się z napięć w obrębie elit. Pierwszorzędny konflikt w tej sferze to oczywiście naturalna rywalizacja nowych elit z elitą rządzącą w okresie PRL. Polska specyfika na tle środkowoeuropejskim polegała tu na długotrwałym, realnym konflikcie politycznym poprzedzającym upadek komunizmu. Pierwsza oś podziału elit (postkomuniści – dawna opozycja) funkcjonowała już od roku 1980, a brutalność

polityki władz w latach 80. owocowała ostrością napięć w latach 90. Druga oś podziału zarysowała się w pierwszej połowie roku 1992 i dotyczyła stosunku do prezydentury Lecha Wałęsy. Trzeci istotny podział w obrębie elit politycznych odnosił się do kwestii zgody na zależność od nacisków ze sfer zewnętrznych wobec polityki partyjnej. Wszystkie trzy konflikty wewnątrz elit postsolidarnościowych: spór o dekomunizację i lustrację, spór o Lecha Wałęsę i różnica postaw wobec relacji polityki z otoczeniem, zostały zakonserwowane w podziale między PO i PiS, stanowią do dziś jego względnie efektywne podłoże.

Trzeci typ konfliktów wyróżniany przez prof. Matyję to „konflikty, które nie zyskały istotnej artykulacji politycznej, w wyniku tego, co można nazwać społecznym kształtowaniem niewiedzy”. Dotyczą one zarówno zjawisk uwarunkowanych historycznie (długotrwałe skutki zależności od ZSRR, wpływy rosyjskie), jak i społecznie (silna pozycja elitarnych korporacji zawodowych, mechanizmy rekrutacji i selekcji w ich obrębie).

Instytucjonalnej analizie rozwoju polskiej sceny politycznej dokonał dr **Marek Migalski**. Do pozytywnych cech polskiego systemu partyjnego zalicza on stabilizację reguł partyjnej rywalizacji. Prostą konsekwencją stabilizacji reguł partyjnej rywalizacji jest także stabilizacja i petryfikacja systemu partyjnego na poziomie parlamentarnym. Pozytywnymi zjawiskami są również według niego postępująca profesjonalizacja i instytucjonalizacja partii. Analiza profili ideologicznych polskich partii skłania do optymizmu, bowiem okazuje się, że w ostatnim czasie następuje ich standaryzacja i dostosowanie do funkcjonujących w teorii rodzin ideologicznych. Polski system partyjny boryka się także z szeregiem problemów i alarmujących fenomenów życia społecznego. Najbardziej chyba niepokojącą jest kuriozalnie wysoka labilność elektoratu. „Polacy mają dziwną skłonność do zmieniania swoich preferencji politycznych i wyborczych. [...] Można pokusić się o konstatację, że w czasach rządów partii prawicowych zwiększały się autoidentyfikacje lewicowe i odwrotnie – w czasach rządów partii lewicowych zwiększały się autoidentyfikacje prawicowe”. Kolejną bolączką polskiego życia partyjnego jest skrajnie niska frekwencja wyborcza. Problem ten wiąże się być może z fenomenem tzw. „oligarchizacji” partii politycznych, czyli procesem zamykania się partii na przyływ nowych idei, ludzi, przy jednoczesnej petryfikacji wpływów i siły istniejącego kierownictwa danego ugrupowania. Wadą polskiego systemu partyjnego wreszcie jest fakt, że od 20 lat nie udało się stworzyć przy partiach politycznych instytucji analitycznych, a ich życie intelektualne jest bardzo ubogie.

Do zupełnie innego gatunku należy artykuł prof. **Zdzisława Krasnodębskiego**. Jest to esej z pogranicza filozofii politycznej i historycznej etnografii, który w sposób obrazowy pokazuje III Rzeczpospolitą jako państwo postkomunistyczne. Mówiąc o postkomunizmie, prof. Krasnodębski ma na myśli „pozostałości dawnego systemu – instytucjonalne, personalne, mentalnościowe, kulturowe itd.; trwanie destrukcyjnych skutków komunizmu – zerwanie ciągłości, zniszczenie dawnych struktur politycznych i społecznych oraz wzorów kulturowych, także niepowetowana strata czasu, brak

pewnego typu doświadczeń, nieuczestniczenie w nowej fazie modernizacji, jaką przeszedł »Zachód« po 1945 roku, szczególnie w latach 70. i 80.; sposoby myślenia i działania, które powstały przed 1989 rokiem i po nim, w reakcji na komunizm i choć są z nim sprzeczne, a nawet stanowią jego odwrócenie, są przez niego warunkowane i często są jego zwierciadlanym odbiciem”.

Za pomocą celnych cytatów z pamiętników luminarzy PRL prof. Krasnodębski pokazuje, jak wiele nie tylko cech makrostrukturalnych, ale także myślenia, obyczajowości i zachowań z tamtych czasów naznaczyło realia III RP, np. jak nadal jedną z uderzających cech polskiego życia politycznego i gospodarczego jest wielka rola przemocy. W pierwszym okresie transformacji cechy postkomunistyczne dostrzegano przede wszystkim w polskim społeczeństwie. „Tymczasem największą przeszkodą w budowie nowoczesnej, suwerennej, demokratycznej europejskiej Polski był brak warstwy przywódczej. Lokalne elity zarządzające PRL miały cechy charakterystyczne dla elit tubylczych w krajach kolonialnych. Administrowały prowincją z nadania metropolii, musiały dostosowywać się do jej kultury, potwierdzać swą lojalność i deklarować ten sam system wartości, miały też poczucie obcości wobec narodu, kanonu jego wartości, traktowały go jako wroga, a nie jako reprezentowanego przez siebie suwerena”.

Filozofia polityczna III RP ukształtowała się w reakcji na PRL. Tak jak strategia PRL miała być odwróceniem strategii II RP, tak strategia transformacyjno-modernizacyjna była odwróceniem strategii komunistycznej. „Przede wszystkim program modernizacji był związany z radykalnie rozumianą okcydentalizacją i europeizacją. Myślano w prostych opozycjach. Typowa trajektoria ideologicznej ewolucji prowadziła od zaangażowania w budowę socjalizmu i gospodarki planowej do neoliberalizmu, od wiary w jeden zamknięty, ortodoksyjny, prymitywny system filozoficzny do pluralizmu lub europeizmu”. Profesor Krasnodębski zaznacza, że podobnie jak w strategii komunistycznej w III RP uznano, że „narodowość” kapitału nie ma żadnego znaczenia, kapitał jest po prostu uniwersalny. Również członkostwo w Unii Europejskiej rozumiane było jako włączenie się w nową całość, w której zawieszona zostaje dawna logika konkurencji i rywalizacji. Stąd nie podjęto walki o budowę silnego, zintegrowanego polskiego państwa.

Jednak jeśli nie podjęto wysiłku budowania takiego państwa, to i tak konieczne było stworzenie aparatu rządzenia zdolnego do transformowania rzeczywistości społecznej i gospodarczej do potrzeb nowej, innej zależności. W Polsce już samo to zadanie było i jest historycznym wyzwaniem, biorąc pod uwagę fakt, że zmagamy się z tym problemem od czasu intelektualnie udanej, ale politycznie katastrofalnej reformy 3 maja 1971 roku. Utyskiwania na niską zdolność do budowania silnej władzy wykonawczej są treścią inteligentkich sporów o Polskę od czasów stańczyków, przez endecję, krońszczyznę po publicystów „Tygodnika Europa”. Ten bój o modernizację Polski, rozumianej jako budowanie struktur nowoczesnego, racjonalnego panowania biurokratycznego musi być też widziany na tle stopniowej erozji nowoczesnego modelu władzy i towarzyszącego mu przechodzenia do sieciowych, relacyjnych modeli władzy dokonującego się razem

z kolejnym powrotem fali globalizacji po zimnej wojnie. To te dwa horyzonty stanowią tło, na którym należy widzieć reformy po 1989 roku – zarówno ogólną wizję polskiej transformacji, jak i bardziej konkretnie budowy systemu politycznego, partyjnego i tzw. centrum władzy wykonawczej (*core government*).

Jan Filip Staniłko w swoim artykule stara się zrekonstruować istotę problemu reformowania słabego państwa w słabym społeczeństwie, zmagania się z tradycyjnymi dyskursami władzy tkwiącymi *implicite* we wnętrzu polskiej kultury oraz ciągłej niemożności rozpoznania natury ponowoczesnych form władzy. Wszystkie te płaszczyzny stanowią różne synchroniczne wymiary rozgrywającego się na naszych oczach procesu historycznego. Na tym teoretycznym tle pokazuje luki w systemie instytucji i deficyty proceduralne w ich ramach, które stanowią bardziej konkretną ilustrację postkomunistycznych dylematów transformacyjnych.

Postkomunizm, jako zależność ścieżkowa w procesie modernizacyjnym, determinował wiele patologicznych procesów i struktur, które silnej egzekutywie nie sprzyjały. Mimo to przynajmniej formalny szkielet konstytucji władzy wykonawczej został w III RP zbudowany. Jednak zarówno budowanie zdolności realizacji własnych celów, jak i definiowanie interesu narodowego jest procesem długotrwałym i trudnym, a tym bardziej mozolnym, że dokonuje się w społeczeństwie nienawykłym do działania w państwie i w tradycji kulturowej państwu nieprzychylniej. Zdolność do używania takich typów władzy, które pozwolą zachować polską kulturę wolności, a jednocześnie zagwarantują sterowność, jest sztuką, której – zdaniem Jana Filipa Staniłko – przez ostatnie 20 lat wciąż jeszcze nie nabyliśmy.

Redakcja

Summary

The authors of the chapter devoted to the political system tackle the problem of stability of Polish democracy, political divisions defining the political scene for the last 20 years, the Polish style of governance and the citizens' attitude to the political elite.

In the introduction, Professor **Paweł Spiewak** distinguishes between four groups of issues fundamental to Polish politics. The first group concerns the consolidation of the Polish democratic system. The consolidation is regarded as stability, predictability of actions on the part of political institutions and political parties as well as citizens. It is plausible to claim stabilisation (or even consolidation) of the Polish democracy and the political party system since 2001, although it demands emphasis that its form has not fully matured. The access of new political parties to the Parliament has been close to restricted so far as it has been monopolised by the parties that entered it in 2001. However, this increasingly stable structure must not obscure the fundamental shortcomings of the system: the traditional party favouritism, authoritarian leadership or atrophy of political deliberation.

The second group of issues concerns political divisions and the way in which the fundamental cleavage in views, traditions and interests have been determining the political scene for the last 20 years. For years now, the key division was one into post-Solidarity and post-Communist parties. Today, the axes of political division and the political rhetoric are changing, as well as the systems of their dissemination and management. The axes of political divisions seem less clear-cut, it can even be claimed that the essence of the current political disputes consists in their personal and non-factual orientation. The agendas of particular parties are unclear and unpredictable. They can simultaneously be populist, conservative, liberal, social, pro-European and euro-sceptical.

The third issue, which is more difficult to grasp in statistical or sociological terms, concerns the quality, style or methods of governance within the last twenty years. In this case, the point is to reflect on the methods of selection and recruitment for posts in administration and politics, the types of dominating political elite cultures, to evaluate their governing skills and their ability to cope with conflicts. Finally the fourth issue, very typical of Poland, that envisages a sudden decline in prestige of political activity which, combined with very low voter turnout, may result in isolation of the political system due to citizens' aversion to many state institutions. An excellent illustration for the groups of problems distinguished in the introduction is provided by papers by Professor Domanski, Professor Matyja and Dr Migalski.

Professor **Henryk Domanski** reaches the deepest layers of political analysis, namely its social roots. He assumes that the close relationship between class affiliation (social rank) and political preferences and voter turnout in elections confirms the relationship between high-level politics and individual strategies relating to financial matters and

living conditions in public life. "In such a situation, voting for particular political parties is a sign of genuine support. This relationship can also prove an emerging division into constantly conflicting forces of the left and right, typical of the democratic system." The analysis consists in determining which parties win the support of representatives of basic social structure segments, such as intellectuals, lower-level white-collar workers, owners, blue-collar workers and farmers. Subsequently, the strength and formulae of the relation are determined on the basis of quantitative analysis.

The Polish society is characterised by a relatively weak relationship between class affiliation and voting for particular parties in parliamentary elections. A thesis can also be proposed that there is a permanently weak structural basis for voter preference that translates into volatility, fluctuation and weak electorate motivation in the area of political actions and attitudes. Nevertheless, social rank is reflected by voter preference to a certain extent. It is a regularity that the electorate of the parties with a high percentage of votes that win successive elections generally belongs to various segments of the society. According to Professor Domanski, "the weak relationship between voter preference and the social structure proves our democracy shallow as it means that voters do not refer to permanent values, they are not driven by interests resulting from the needs connected with financial and life-quality matters connected with their social rank."

In his paper presenting numerous remarks by an outstanding expert on Polish politics, Professor **Rafal Matyja** reconstructs the axes of the major political conflicts of the last twenty years. He claims that over the years 1989-2001 there were three key conflicts comprehensible for a wide range of their participants. They not only involved the social elite, they were also the ground for voters' identification and the key used by media to clarify the ultimate divisions. The first dispute stemmed from history and concerned the assessment of the Communist state of People's Republic of Poland, the martial law, the activities of the governing communist Polish United Workers' Party (Polish abbreviation: PZPR), the structure of authorities, the views on reckoning with Communism or the role of post-Communists in the Third Republic. The second dispute concerned the matters of religion, the worldview and the morals. It addressed mainly the issues of abortion admissibility, the limits of sexual freedom and the place of the Church in the public life. The third dispute was based on economic premises, but it also concerned the perception of a wide context of economic developments resulting from the introduction of foreign capital in Poland, the nature of ownership transformation and the extent of corruption.

Another kind of conflicts originated from tensions within the elite. The fundamental conflict in this area obviously consists in the natural clash between the new elite with the ruling elite of the communist regime. Poland is unique in Central Europe in terms of a long-lasting, actual political conflict preceding the fall of Communism. The first axis of division within the elite (post-Communists vs. former opposition) emerged as

early as in 1980; the brutality of the authorities in the 1980s resulted in serious tensions in the 1990s. The second axis of division emerged in the first half of 1992 and concerned the attitude to Lech Walesa's becoming the president. The third significant division within the political elite concerned consenting to dependency on pressures from outside party policy. All the three conflicts within the post-Solidarity elite: the conflict concerning decommunisation and vetting, the conflict about Lech Walesa, and the diverging attitudes as to the relationship between politics and citizens have been preserved in the division between the Civic Platform (Polish abbreviation: PO) and Law and Justice (PiS) and they still form its relatively effective basis.

The third type of conflicts distinguished by Professor Matyja covers "conflicts which have not been expressly voiced in politics as a result of the phenomenon which can be called social ignorance formation." Such conflicts concern phenomena conditioned by historical (long-lasting results of dependence on the USSR, Russian influence) and social factors (strong bargaining position of elite professional corporations, their internal mechanisms of recruitment and selection).

The institutional analysis of Polish political scene developments has been conducted by Dr **Marek Migalski**. Among the positive features of the Polish party system, he lists the stabilisation of rules of competition between parties. A direct consequence thereof also consists in stabilisation and petrification of the political party system on the parliamentary level. He also considers the developments in advancing party professionalisation and institutionalisation. The analysis of ideological profiles of Polish parties also renders optimistic results as it proves their recent standardisation and adjustment to model ideological groups. The Polish political party system has to cope with a range of problems and alarming social life phenomena. The greatest concerns are raised by extraordinary unsteadiness of voters. "Poles have a bizarre tendency to change their political and electoral preference. [...] One may assume that when right-wing parties rule, the number of people identifying with the left increased and vice versa – during the rule of left-wing parties more people identified with the right." Another problem of the Polish party system consists in extremely low voter turnout. It is possible that it is due to the so-called *oligarchisation* of political parties, i.e. the process of closing the parties for new ideas and new people, with simultaneous petrification of the influence and power of the current management of the given party. Finally, the major shortcoming of the Polish political party system lies in the fact that parties have not created any analytical bodies for twenty years and their intellectual effort is limited.

The article by Professor **Zdzisław Krasnodebski** combines the disciplines of political philosophy and historical ethnography to vividly present the Third Republic as a post-Communist country. Referring to post-Communism, Professor Krasnodebski means „the institutional, personal, mental and cultural remnants of the former system; the persistence of destructive effects of Communism – breaking the continuity, destroying old political and social structures and cultural patters, as well as irreversible loss

of time, lack of certain experience, missing the new phase of modernisation that the 'western world' has undergone after 1945, especially in the 1970s and 1980s, the ways of thinking and acting that emerged before and after 1989 in reply to Communism and although they contradict or even inverse the regime, they are conditioned by it and often mirror it."

With the support of apt quotations from prominent persons from the previous regime, Professor Krasnodebski shows the extent to which macrostructural features, the way of thinking, behaviour and morals of those times have influenced the reality of the Third Republic; for example, the prominent role of violence is a striking feature of the Polish political and economic life. In the initial period of transformation, the post-Communist features were visible mainly in the Polish society. "Yet, the greatest barrier to building modern, independent, democratic, European Poland, was the lack of leadership. Local elites governing in the previous regime displayed features characteristic of local elites in colonial countries. They managed the provinces bestowed to them by their mother countries, they had to assimilate with local cultures, assure their loyalty and declare the same system of values, they also had a sense of foreignness towards the nations, their values, they treated the nations as enemies, not the sovereign they were supposed to represent."

The political philosophy of the Third Republic has been formed in reply to the Communist People's Republic of Poland. Just as the strategy of the Communist Poland was supposed to reverse the strategy of the Second Republic (1918-1939), the transformation and modernisation strategy was to reverse the Communist strategy. "First of all, the modernisation agenda was connected with a radical concept of westernisation and Europeanisation. People were thinking in terms of simple oppositions. A typical direction of ideological evolution was from involvement in building socialism and planned economy to neoliberalism, from the belief in one closed, strict, primitive philosophical system to pluralism or Europeism." Professor Krasnodebski argues that, similar to the Communist strategy, the „nationality” of capital in the Third Republic is not important: capital is simply universal. Integration with the European Union was understood as accession into a new entity in which the previous logic of rivalry and competition is abandoned. Consequently, the effort to build a new, integrated Poland was not undertaken.

However, if there was no effort to build such a state, it was still necessary to create a system of governing capable of adapting the social and economic reality to the requirements of the new, different dependency. The task itself has been a historical challenge to Poland, considering that we have had to face the problem since the reform of May 3, 1971, which was successful in intellectual terms but disastrous from the political point of view. Complaining about the incapacity to form the strong executive is the essence of intellectual disputes about Poland since the 19th century conservative "Stanczyzy" group, to the National Democracy movement, the thought of Tadeusz Kronski, to the

columnists with „Tygodnik Europa” weekly. The battle for the modernisation of Poland, regarded as building structures of a modern, reasonable bureaucratic government, must also be perceived in the context of gradual erosion of the modern government model accompanied by transition to network and relation-based models of administration taking place simultaneously with the next wave of globalisation after the Cold War. These two aspects are the background against which the reforms after 1989 should be regarded, comprising both the general vision of the Polish transformation and, more specifically, building the political and party system, as well as the so-called core government.

In his article, **Jan Filip Stanilko** attempts at reconstructing the essence of the problem of reforming a weak state in a weak society, of coping with traditional discourses of the authority, ingrained implicitly in the Polish culture, and of continuing inability to identify the nature of postmodern forms of authority. All these planes constitute different, parallel dimensions of the ongoing historical process. Against this theoretical background, Stanilko presents the gaps in the system of state institutions and its procedural deficiencies which serve as a more concrete illustration of post-Communist transformation dilemmas.

Post-Communism, a path-dependancy in the modernisation process, determined many pathological processes and structures that have not been conducive to strong executive. Nevertheless, at least the formal framework of the executive has been created in the Third Republic. However, developing the ability to attain one's own goals and defining the national interest is a time-consuming and difficult process, even more laborious as it is carried out in a society unaccustomed to act within the state and in a tradition of culture unfavourable to the state. The ability to exercise the right kinds of authority to maintain the Polish culture of freedom and to simultaneously ensure controllability is an art form which, according to Jan Filip Stanilko, we have not managed to master during the last twenty years.

Editorial team



Sebald Beham *Fortuna*

ROZDZIAŁ III

USTRÓJ GOSPODARCZY POLITYKA SPOŁECZNA KRYZYSY

Stanisław Gomułka <i>Wprowadzenie: Transformacja ekonomiczna Polski 1989-2009</i> – próba bilansu	313
Witold Gadomski <i>Słabe, represyjne państwo polskie – skutek historii</i> <i>czy zahamowania reform?</i>	327
Ryszard Bugaj <i>Ustrojowa transformacja polskiej gospodarki w latach 1990-2008</i>	345
Marek Wierzbowski <i>Zagadnienia prawne ustroju gospodarczego Polski w świetle</i> <i>dobrobytu dwudziestolecia RP i perspektyw rozwoju gospodarczego</i>	365
Barbara Błaszczuk <i>Bilans przekształceń własnościowych gospodarki polskiej</i> <i>a doświadczenia światowe</i>	381
Witold M. Orłowski <i>„Tylko” czy „aż”? Tempo wzrostu gospodarczego w Polsce</i> <i>w okresie transformacji</i>	413
Zbigniew Strzelecki, Janusz Witkowski <i>Przeszłość i perspektywy</i> <i>demograficzne Polski</i>	427
Podsumowanie	469
Summary	474

STANISŁAW GOMUŁKA

Wprowadzenie: Transformacja ekonomiczna Polski 1989-2009 – próba bilansu

1. Wstęp	315
2. Kryzys totalny poprzedniego systemu: jakie przyczyny i jakie konsekwencje dla przebiegu transformacji?	315
3. Formowanie się polskiej strategii reform i polityki gospodarczej w 1989 roku	317
4. Oceny ogólne dwudziestolecia: jakie efekty transformacji gospodarczej?	318
5. Strategia transformacji ustrojowej: co było wspólne, a co specyficznie polskie? ...	319
6. Kwestie budzące spory w debacie publicznej na temat gospodarczej transformacji	320
7. Szczególne osiągnięcia	323
8. Szczególne porażki	324
9. Nadrabianie zaległości rozwojowych: dlaczego tylko umiarkowanie szybkie?	324
10. Uwagi końcowe	325



Stanisław Gomulka (ur. w 1940 roku)

Wykształcony w Polsce (magisterium z fizyki i doktorat z ekonomii na Uniwersytecie Warszawskim), pracownik Wydziału Ekonomii London School of Economics w latach 1970-2005. Był wykładowcą w wielu instytucjach akademickich, w tym na uniwersytetach Columbia, Harvard, Pennsylvania oraz Stanford w Stanach Zjednoczonych, w holenderskim Institute for Advanced Studies in Social Sciences and Humanities w Wassenaar, Central European University w Budapeszcie i College of Europe w Warszawie. Większość jego badań i działalności dydaktycznej obejmuje dziedziny wzrostu gospodarczego, makroekonomii, ekonomii okresu ustrojowej transformacji i porównawczych systemów ekonomicznych. Jego publikacje książkowe obejmują m.in.: *Inventive Activity, Diffusion and the Stages of Economic Growth* (Aarhus University, 1971), *Growth, Innovation and Reform in Eastern Europe* (The University of Wisconsin Press, 1986), *The Theory of Technological Change and Economic Growth* (Routledge, 1990) oraz jako współautor i współredaktor *Economic Reforms in the Socialist World* (Macmillan, 1989), *Polish Paradoxes* (Routledge, 1990), a także *Emerging from Communism, Lessons from Russia, China, and Eastern Europe* (MIT, 1998). Jego artykuły ukazały się w takich pismach jak „Journal of Economic Theory”, „Review of Economic Studies”, „European Economic Review”, „Economica”, „American Economic Review”, „Economic Journal i Journal of Comparative Economics”. Najnowsze publikacje to *Growth versus Security Choice and the Generational Difference in Preferences* oraz *The Sources and Mechanisms of Global Economic Growth*.

W latach 80. był konsultantem Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), OECD oraz Komisji Europejskiej. W roku 1989 został doradcą polskiego rządu oraz członkiem zespołu odpowiedzialnego za opracowanie planów i programów reform w Polsce podczas kluczowej fazy transformacji. W latach 1989-1990 oraz 1998-2002 pełnił rolę doradcy kolejnych ministrów finansów RP, a w latach 1995-1998 był doradcą Prezesa Narodowego Banku Polskiego. W latach 1989-1995 był również oficjalnym negocjatorem Polski z MFW w sprawach wszystkich programów makroekonomicznych, a w latach 1990-1992 negocjował z Klubem Paryskim i Londyńskim w kwestii redukcji polskiego zadłużenia. Pod koniec roku 1991 doradzał również Jęgorowi Gajdarowi oraz jego zespołowi w sprawie reform w Rosji.

Od lipca 2002 roku do stycznia 2007 roku był głównym ekonomistą Grupy PZU w Polsce. Od stycznia do kwietnia 2008 roku pełnił w rządzie Donalda Tuska funkcję podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, a od stycznia 2008 roku jest głównym ekonomistą Business Centre Club, jednej z organizacji przedsiębiorców w Polsce.

Jego nazwisko figuruje w *Who's Who in Economics* (drugie wydanie w 1986 roku oraz trzecie wydanie w 1999 roku) – biograficznym słowniku największych (najczęściej cytowanych żyjących i nieżyjących) ekonomistów świata.

1. Wstęp

Transformacja systemu ekonomicznego w Polsce i innych krajach Europy Centralnej oraz byłego ZSSR rozpoczęła się dwie dekady temu – wtedy, kiedy stało się jasne także dla rządzących w tych krajach, że system oparty na centralnym planowaniu i własności państwowej przegrał współzawodnictwo z systemem opartym na wolnym rynku i własności prywatnej.

W 1989 roku Polska znajdowała się w wyjątkowo trudnym położeniu – dezintegracja gospodarki i napięcia społeczne były bowiem o wiele dalej posunięte niż w innych krajach radzieckiego imperium. Państwo nie obsługiwało większości zagranicznego długu publicznego, inflacja zbliżyła się do hiperinflacji, podważając zaufanie obywateli do własnej waluty, gospodarka wytwarzała w dużym stopniu niewłaściwe produkty, pracownicy mieli nieodpowiednie kwalifikacje, a eksport potrzebował radykalnego przekierowania ze wschodu na zachód.

Poza odzyskaniem stabilności makroekonomicznej najważniejszym krótkoterminowym zadaniem nowego niekomunistycznego rządu była niemal pełna liberalizacja cen i handlu zagranicznego, przede wszystkim w celu zlikwidowania permanentnych i dla Polaków upokarzających niedoborów. Głównym zaś zadaniem długoterminowym było przywrócenie gospodarce, poprzez przeprowadzenie odpowiednich reform, zdolności rozwojowych. Zdolności w skali umożliwiającej rozpoczęcie procesu zmniejszania, a w końcu usunięcia dużej i długotrwałej luki cywilizacyjnej, jaka powstała między zachodnią Europą a Polską w wiekach XVIII-XX.

Dane statystyczne, jakimi dysponujemy, świadczą, że kolejnym rządów i przedsięwzięciom, generalnie polskiemu społeczeństwu, udało się zrealizować w wysokim stopniu wszystkie trzy wymienione wyżej podstawowe cele. Reformy gospodarcze i instytucjonalne minionych 20 lat okazały się zatem dużym sukcesem.

2. Kryzys totalny poprzedniego systemu: jakie przyczyny i jakie konsekwencje dla przebiegu transformacji?

W krajach byłego ZSRR i Europy Środkowej załamanie ustroju gospodarczego opartego na centralnym planowaniu i państwowej własności w latach 1989-1991 zbiegło się z załamaniem dotychczasowego systemu politycznego. W dodatku doszło w tym samym czasie do rozpadu wielu państw na szereg mniejszych oraz rozpadu dwóch ponadnarodowych struktur, Paktu Warszawskiego i RWPG. W literaturze dotyczącej transformacji ekonomicznej zwraca się uwagę na duże różnice między tymi krajami a Chinami. W państwach objętych totalnym kryzysem zmiany nastąpiły po kilku dziesięcioleciach powstrzymywania zmian, ale gdy już się zaczęły, to były szybkie i radykalne. W Chinach duże zmiany systemowe zaczęły się w 1979 roku, więc około 10 lat wcześniej, ale dotyczyły niemal wyłącznie sfery gospodarczej i, z wyjątkiem

początkowej i rewolucyjnej decyzji likwidacji systemu komun, miały przez ostatnie 20 lat stopniowy przebieg. Zarówno w Chinach, jak i w Europie reformy poprzedziły duże niepowodzenia gospodarcze. W Chinach była to 6-letnia, wyniszczająca tzw. rewolucja kulturalna, a w ZSRR i Europie Środkowej silne spowolnienie wzrostu gospodarczego mniej więcej od 1975 roku, masowe braki na rynku wewnętrznym, rosnąca presja inflacyjna i rosnące zadłużenie zagraniczne. Zmiany systemu gospodarczego były wszędzie wymuszone przez te niepowodzenia. Ale niski stopień urbanizacji w Chinach umożliwił władzy separację reform gospodarczych od politycznych. Tam załamanie komunistycznego systemu ideologiczno-politycznego nie było warunkiem prorynkowych reform gospodarczych.

Teoretycznie takie reformy mogły być wprowadzone w latach 60. lub nawet 70. także w europejskich krajach realnego socjalizmu. Dlaczego nie zostały? Zachowanie elit rządzących w tych krajach, ich strategia małych kroków i utrzymania niemal pełnej kontroli nad gospodarką oznaczała, że dopiero totalny kryzys i wymuszona przez niego zmiana systemu politycznego otworzyły drogę do zmiany ustroju gospodarczego. Totalny kryzys był więc także konsekwencją tej przyjętej przez elity rządzące strategii, chociaż konsekwencją nieoczekiwaną.

Zamrożenie reform przed 1989 rokiem, a także duży stopień militaryzacji gospodarki byłego ZSRR miały duże implikacje dla przebiegu i kosztów społecznych transformacji. Deformacja gospodarek poszła bowiem bardzo daleko: produkty, ceny, technologie i umiejętności ludzi, były w efekcie w 1989 roku w dużym stopniu niewłaściwe w nowych warunkach rynkowych i kosztowych. Szybkie wprowadzenie cen rynkowych w połączeniu z eliminacją dużych subsydiów i liberalizacją importu oznaczało głęboką zmianę w kompozycji popytu krajowego, tj. m.in. silny spadek popytu na szereg dóbr produkowanych w kraju. Z kolei szybka i głęboka reorientacja handlu zagranicznego oznaczała konieczność zmniejszenia produkcji wielu towarów eksportowanych do krajów byłego RWPG. W państwach byłego Paktu Warszawskiego, szczególnie w byłym ZSRR, doszło ponadto do silnego zmniejszenia produkcji zbrojeniowej. W tych warunkach musiało dojść do dużego wzrostu bezrobocia i znacznego spadku produkcji przemysłowej, czyli do tzw. recesji transformacyjnej.

Recesja transformacyjna, mierzona np. spadkiem produkcji przemysłowej lub całego PKB, była w Polsce mniejsza niż gdzie indziej (może z wyjątkiem Słowenii). Dlaczego? Bogata literatura przedmiotu podkreśla dużą rolę reform przed 1989 rokiem oraz silniejszych niż w wielu innych krajach reform liberalizacyjnych w początkowym okresie transformacji. Polska gospodarka szybciej niż inne odzyskała też zdolność rozwojową. Ten sukces wiąże się zapewne dość ściśle z niezwykle dynamicznym rozwojem nowego sektora prywatnego już w początkowym okresie transformacji.

3. Formowanie się polskiej strategii reform i polityki gospodarczej w 1989 roku

Od wiosny do jesieni 1989 roku nastąpiła duża zmiana propozycji reform i realizowanej polityki gospodarczej. Jakie były tego przyczyny? Czy była jakaś z góry określona hierarchia celów i sekwencja podejmowanych działań w pierwszym okresie transformacji, w latach 1989-1993? Czy były (a jeśli były to jakie) niespodzianki i niepowodzenia? Czy i co można było zrobić inaczej? Tego typu pytania stawiane były przez wielu autorów prac o polskiej transformacji. Przy okazji dwudziestolecia warto do tych pytań, czy też do niektórych z nich, pokrótce nawiązać.

„Solidarność” wiosną 1989 roku była po części związkami zawodowymi, a po części partią polityczną, ale partią opozycyjną. Natomiast jesienią 1989 roku i przez kilka lat później „Solidarność” była już partią rządzącą. W styczniu 1990 roku nastąpiło rozwiązanie PZPR. Ta zmiana uczyniła realnym wprowadzenie rynkowego systemu ekonomicznego z dominującą rolą sektora prywatnego, takich reform, które w dalszej perspektywie pozwoliłyby m.in. na wejście Polski do Unii Europejskiej. W latach 80. Polska utraciła zewnętrzną równowagę makroekonomiczną, bo stała się bankrutem w relacjach międzynarodowych. W 1989 roku kraj dodatkowo stanął na pograniczu hiperinflacji. Odzyskanie równowagi wewnętrznej i zewnętrznej musiało być zadaniem priorytetowym rządu, było też warunkiem wstępnym powodzenia transformacji systemowej. Raptowne załamanie centralnego planowania oznaczało, że natychmiastowo i automatycznie ceny stały się głównym czynnikiem decyzji mikroekonomicznych ludzi i przedsiębiorstw. Drugim zadaniem priorytetowym było w tej sytuacji szybkie i zasadnicze poprawienie jakości cen, w tym także kursu złotego, i kosztu kredytu. To oznaczało konieczność szybkiej i niemal pełnej liberalizacji cen oraz prawie całkowitej eliminacji dużych wtedy subsydiów dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Liberalizacja cen, w powiązaniu z liberalizacją handlu zagranicznego i wymiennalnością złotego do celów handlowych oraz urealnieniem stóp procentowych, pozwoliła zrealizować drugi – obok odzyskania równowagi makroekonomicznej – podstawowy cel reformatorów: szybkie usunięcie dokuczliwego, wręcz paralizującego, zjawiska długotrwałych niedoborów.

Dla transformacji systemowej potrzebne były także mocne działania w innych obszarach: zmiany podatkowe (m.in. wprowadzenie PIT-u i VAT-u), komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, reformy osłony społecznej (zasiłki dla bezrobotnych, renty, reformy emerytalne), reformy instytucjonalne (niezależny od rządu NBP, rynek skarbowych papierów wartościowych, giełda akcji przedsiębiorstw, fundusze inwestycyjne i emerytalne, awans jednostek samorządu terytorialnego, sądy i ustawodawstwo gospodarcze, wejście do UE). Te działania podejmowane były stopniowo i wprowadzane w życie przez praktycznie cały okres dwudziestolecia.

Pomimo różnych opóźnień i zastrzeżeń powstał w Polsce system instytucji i prawnych regulacji, który jest zbliżony do systemów, jakie funkcjonują w wysokorozwiniętych krajach gospodarki światowej. Chociaż proces transformacji ustrojowej trwa, to wejście do Unii Europejskiej w 2004 roku oznacza, że w opinii jej dotychczasowych członków UE główne cele tej transformacji zostały zrealizowane.

4. Oceny ogólne dwudziestolecia: jakie efekty transformacji gospodarczej?

Publikowane przy okazji dwudziestolecia badania opinii publicznej wskazują na dużą powściągliwość Polaków w uznaniu tego okresu za wyjątkowy sukces. Polacy doceniają jednak wejście do Unii Europejskiej, powstanie wolnego rynku, obecność dużych prywatnych firm i zagranicznych inwestorów. Tego typu lista sukcesów ma duży sens ekonomiczny. Wejście do Unii zwiększyło bowiem poczucie bezpieczeństwa i stabilności (unijne reguły gry, większa siła negocjacyjna i finansowa wobec głównych krajów świata, z czasem wspólna silna waluta), stworzyło szansę przyspieszenia w usuwaniu luki cywilizacyjnej (inwestycje infrastrukturalne, poprawa środowiska, dostęp do rynku pracy całej Unii), poprawiło także prestiż Polski i Polaków przez wejście do jej instytucji wewnętrznych. Wolny rynek oznacza dużo większy niż przedtem wybór towarów i usług, krajowych i zagranicznych, oraz brak upokarzających kolejek. Z kolei duże firmy prywatne, szczególnie zagraniczne, kojarzą się z napływem *know-how*, wzrostem eksportu na wymagające rynki unijne, nowymi i ciekawymi miejscami pracy. Wolny rynek i wejście do Unii Europejskiej nie byłyby jednak możliwe bez sukcesów w przeprowadzeniu samej transformacji ustrojowej, w szczególności bez stworzenia warunków dla dobrego wykorzystania kapitału przedsiębiorczości Polaków.

Ekonomiści w swoich porównaniach zwracają uwagę na kilka szczególnie dużych zmian między latem 1989 roku a latem 2009 roku. W sierpniu 1989 roku kurs dolara był tak wysoki, że średnia płaca wynosiła około 20 dolarów (na początku 1990 roku już około 100 dolarów, teraz około 1000 dolarów), ceny od sierpnia 1989 roku do lutego 1990 roku rosły w tempie około 30% miesięcznie, eksport był niewielki, a dług zagraniczny duży, w większości nieobsługiwany, oficjalne rezerwy walutowe były niewielkie. Równocześnie mieliśmy duże tzw. ukryte bezrobocie, ale otwarte bezrobocie nie istniało lub było niewielkie, dużo mniejsze niż średnio w okresie ostatniego dwudziestolecia. Również procent rodzin w sytuacji skrajnej biedy był stosunkowo mały, prawdopodobnie dużo niższy niż obecnie.

Jeżeli pominiemy aspekt podziału dochodu narodowego, to najbardziej syntetyczną i dość dobrą, może najlepszą, miarą sukcesu dwudziestolecia 1989-2009 jest zmiana poziomu PKB na osobę. Pytanie, jakie zadajemy, jest następujące: czy tempo wzrostu PKB *per capita* było w Polsce w tych 20 latach szybsze, czy też wolniejsze niż np. w latach 1950-1989?

Ekonomistów interesuje także drugi wskaźnik mierzący dystans Polski wobec „starych” krajów Unii. Chodzi o odpowiedź na pytanie, czy PKB Polski *per capita* mieszkańca jest teraz większe i o ile większe jako procent PKB na głowę mieszkańca krajów Unii? Innymi słowy, czy w tym dwudziestoleciu zmniejszyliśmy dystans rozwojowy wobec Europy Zachodniej? Głównym celem strategicznym transformacji ustrojowej było bowiem odzyskanie zdolności do szybszego rozwoju gospodarczego, tak aby Polska była w stanie, w trakcie następnych kilku dekad, np. 30-40 lat, usunąć mniej więcej ten dystans rozwojowy.

Przy porównaniach tego rodzaju musimy jednak pamiętać o tym, że w ostatnim dwudziestoleciu spadło znacznie tempo wzrostu PKB w Europie Zachodniej. Dlatego sukces według wskaźnika drugiego może nie oznaczać sukcesu według wskaźnika pierwszego. Na obecnym etapie rozwoju Polski wskaźnik pierwszy ma walory wskaźnika bardziej podstawowego. Z drugiej strony, szacunki tempa wzrostu PKB Polski w latach 1950-1989 są obciążone dużym błędem. Wzrost PKB był bowiem w tych latach systematycznie i na dużą skalę zawyżany. Porównania międzynarodowe sugerują, że w tych latach Polska w relacji PKB na głowę mieszkańca rozwijała się wolniej niż Europa Zachodnia, nie mówiąc o Japonii i innych krajach Azji Południowo-Wschodniej. W swoim artykule Witold Orłowski pokazuje, że istotnie tempo wzrostu PKB na głowę było w Polsce w latach 1992-2008 około dwukrotnie wyższe niż w latach 1950-1989¹. Dla oceny ostatniego dwudziestolecia problemem są też niepewne szacunki PKB w latach 1989-1991. W każdym razie, w latach 1992-2008, PKB *per capita* zwiększało się w Polsce także około dwukrotnie szybciej niż w „starych” krajach Unii Europejskiej w tym czasie. W rezultacie wskaźnik drugi zdefiniowany w poprzednim punkcie wzrósł w tym czasie z około 25-30% do około 45-50%.

5. Strategia transformacji ustrojowej: co było wspólne, a co specyficznie polskie

Podstawowe pryncypia transformacji ustrojowej były i musiały być wspólne (liberalizacja cen i prowadzenia działalności gospodarczej, stabilizacja makroekonomiczna, prywatyzacja, liberalizacja i geograficzna reorientacja handlu zagranicznego, nowe prawo gospodarcze i instytucje rynkowe, pomoc socjalna). Ale kilka różnic spowodowało inny przebieg transformacji. W Polsce sektor prywatny był na początku większy lub nawet dużo większy niż w innych krajach. W porównaniu z byłym ZSRR stopień militaryzacji gospodarki był dużo mniejszy. Ponadto na szczeblu przedsiębiorstw istniały rady pracownicze, które od razu mogły przejąć niektóre funkcje rad nadzorczych wobec zarządów. W porównaniu z krajami byłego ZSRR dwie dalsze różnice były w debacie publicznej rzadko akcentowane: w Polsce była dużo bardziej powolna i bardziej metodyczna prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych oraz, w relacji do PKB, znacznie

¹ Zob. artykuł W. Orłowskiego w niniejszym tomie.

większe były transfery socjalne. Ponadto wysoka wiarygodność planu Balcerowicza spowodowała, że w Polsce nie było zjawiska *capital flight*, które miało miejsce na dużą skalę i przez wiele lat w krajach byłego ZSRR. Ale może tym co odróżnia Polskę najbardziej od innych krajów, także takich jak Węgry czy Czechy i Słowacja, był niezwykle szybki rozwój nowego sektora prywatnego zaraz po rozpoczęciu transformacji. Dzięki temu prywatyzacja gospodarki mogła przebiegać szybko.

6. Kwestie budzące spory w debacie publicznej na temat gospodarczej transformacji

Rocznicowa okazja skłania do refleksji na temat zasadności ocen szczególnie krytycznych dotyczących transformacji. Spośród wielu z nich, warte odnotowania są przede wszystkim następujące:

- prywatyzacji towarzyszyły często „przekręty”, głównie na korzyść ludzi dawnej nomenklatury,
- początkowa tzw. terapia szokowa to naprawdę szok bez terapii,
- polityka gospodarcza całego dwudziestolecia była nadmiernie liberalna, niedostatecznie solidarna,
- silne spowolnienie gospodarcze, w przemyśle i budownictwie recesja, w latach 2001-2002 nie było konieczne.

Teza pierwsza ignoruje fakt, że prywatyzacja przedsiębiorstw w Polsce była możliwa. Duże prywatyzacje w Polsce były całkiem przejrzyste, bo miały miejsce albo poprzez giełdę albo poprzez przetargi i sprzedaż inwestorom branżowym, zwykle zagranicznym. Przejrzystości sprzyjał też fakt dużej roli rad pracowniczych². Ponadto sektor państwowy kurczył się początkowo głównie poprzez ograniczanie zatrudnienia i produkcji przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych, a nie przez prywatyzację tych przedsiębiorstw. W Polsce, może bardziej niż gdzie indziej, miała miejsce tzw. *asset privatization*, tj. wyprzedaż lub wynajem przez przedsiębiorstwa państwowe zbędnych elementów kapitału trwałego (maszyny, sprzęt transportowy, hale). Tego typu prywatyzacja była jedną z ważnych dźwigni rozwoju nowych przedsiębiorstw prywatnych.

Teza druga sugeruje, że podobnie jak w Chinach lub Wietnamie, była jakoby możliwa stopniowa liberalizacja cen. Stopniowe zmniejszanie subsydiowania przedsiębiorstw i gospodarstw domowych było możliwe, ale czy byłoby istotnie korzystne? Czy politycy wytrwaliby w takim rozciągniętym na lata zmniejszaniu subsydiowania? Krytycy planu stabilizacyjnego na 1990 rok zwracają uwagę na duży skok w zacieśnieniu polityki fiskalnej i pieniężnej w pierwszej połowie tego roku. Twierdzą, że (dużo) łagodniejsza polityka makroekonomiczna spowodowałaby mniejszy spadek PKB i dużo

² Zob. M. Dabrowski, S. Gomulka, J. Rostowski, *Whence Reform? A Critique of the Stiglitz Perspective*, „Journal of Policy Reform”, vol. 4, no. 4, 2001.

mniejszy spadek produkcji przemysłowej w latach 1990-1991. Druga teza sugeruje więc, że polityka fiskalna i monetarna były nazbyt restrykcyjne. Tymczasem w rzeczywistości stopa inflacji była obniżana tak stopniowo, że początkowy cel 1% miesięcznie został osiągnięty dopiero po dziesięciu latach. Nadwyżka budżetowa była duża, nawet bardzo duża, tylko w pierwszej połowie 1990 roku. W latach 1991-1992 mieliśmy znów powrót dużych deficytów budżetowych i dużego wzrostu długu publicznego. Powodzenie planu stabilizacyjnego zależy w dużym stopniu od sukcesu w odbudowie wiarygodności władz centralnych, fiskalnych i monetarnych. Załamanie tej wiarygodności w kilku latach przed wrześniem 1989 roku, szczególnie w pierwszych trzech kwartałach 1989 roku, było bardzo duże. W takiej sytuacji bezpieczniej było popełnić błąd polegający na tym, że faktyczna polityka okaże się bardziej restrykcyjna niż początkowo planowano, niż błąd mniejszej restrykcyjności. Doświadczenia krajów byłego ZSRR są też pouczające. W tych krajach polityki fiskalna i monetarna były bowiem w początkowych kilku latach mocno ekspansywne. Niemniej spadki produkcji były tam dużo większe niż w Polsce. Te spadki w okresie początkowym systemowej transformacji były bowiem wszędzie spowodowane głównie czynnikami innymi niż polityka makroekonomiczna³.

Niektórzy krytycy mówiąc o „szoku”, powołują się na duży spadek realnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej w 1990 roku. Istotnie, według danych GUS-u wynagrodzenia te były niższe o 26,7% w porównaniu z poziomem w 1989 roku. Ale w latach 1988-1989 wynagrodzenia nominalne rosły dużo szybciej niż ceny, co właśnie było ważnym źródłem presji inflacyjnej do sierpnia 1989 roku i niemal hiperinflacji w miesiącach sierpień 1989–styczeń 1990. W porównaniu z 1987 rokiem spadek realnego wynagrodzenia był stosunkowo niewielki, bo tylko o 7,7%.

Teza trzecia natrafia także na problemy od strony faktów. Podstawowym z nich jest wyjątkowo wysoka relacja emerytur do płac w całym dwudziestoleciu, szczególnie w pierwszych latach tego okresu, oraz bardzo duża ilość emerytów i rencistów. Pod tym względem kluczowym był rok 1991, kiedy wysokość przeciętnej emerytury w systemie FUS, w wyniku tzw. reform Kuronia, wzrosła w relacji do przeciętnego wynagrodzenia, według danych Ministerstwa Finansów⁴, z 65,0% w 1990 roku do aż 75,6%. Ta relacja utrzymywała się na poziomie 70-73% w latach 1992-1994 i wróciła powoli do poziomu 65% dopiero w 1998 roku. Jeśli wyeliminować efekt ubruttowienia wynagrodzeń występujący od 1999 roku, to ta relacja jest od tego czasu stabilna na tym dość wysokim poziomie, bodaj najwyższym (lub jednym z najwyższych) w Europie. Polska w okresie transformacji wprowadziła na dużą skalę tzw. emerytury przedwczes-

³ Zob. J. Kornai, *Transformational Recession: The Main Causes*, „Journal of Comparative Economics” 19, 1:39-63, 1994; O. Blanchard, *The Economics of Post-Communist Transition*, Chapter 2., Clarendon Press Oxford, 1997; S. Gomulka, *Output: Causes of the Decline and the Recovery [w:] Emerging from Communism*, red. P. Boone, S. Gomulka, R. Layard, MIT Press, Cambridge, MA, 1998, s. 13-42; S. Gomulka, J. Lane, *The Transformational Recession under a Resources Mobility Constraint*, „Journal of Comparative Economics” 29, 2001, s. 403-416.

⁴ *Emerytury i renty w latach 1986-2006, notatka dla Stanisława Gomulki*, Ministerstwo Finansów, 22 stycznia 2008.

ne, emerytury rolnicze i renty chorobowe (tzw. trzeciej kategorii). Ponadto w praktyce utrzymany został niski wiek emerytalny. W rezultacie liczba emerytur w systemach FUS i KRUS oraz służbach mundurowych wzrosła z poziomu 3214,3 tys. w 1989 roku do 4738,7 tys. w 2003 roku. W tym czasie silnie wzrosła też liczba rent inwalidzkich, z poziomu 2550,4 tys. w 1989 roku do poziomu szczytowego 3535,6 tys. w 1999 roku i do poziomu 3099,2 tys. w 2003 roku. Kolejną dużą pozycją są tzw. renty rodzinne, których w 2006 roku było tylko w systemie FUS 1269 tys. Łączna liczba emerytów i rencistów wszystkich rodzajów wzrosła z poziomu około 7 mln w 1989 roku do około 9,5 mln w 1999 roku i około 9 mln w 2006 roku, który to poziom utrzymywał się także w latach 2007-2008. Duży wzrost liczby świadczeniobiorców oraz wysokości przeciętnego świadczenia w relacji do przeciętnego wynagrodzenia miał miejsce w sytuacji dużego spadku liczby osób płacących składki ubezpieczeniowe, z racji silnego spadku zatrudnienia. Ponadto reforma emerytalna oznaczała ubytek dochodów w systemie FUS, ponieważ część składek została przekazana do otwartych funduszy emerytalnych. O ile w 1989 roku system ubezpieczeniowy miał nadwyżkę, o tyle od tego czasu, pomimo wzrostu składek na ZUS, narastał deficyt całego systemu, pokrywany z budżetu państwa. Ten deficyt wynosił w 2007 roku około 40 mld zł w systemie FUS (dotacja łącznie z refundacją z racji OFE), około 15 mld zł w systemie KRUS i około 8 mld zł w systemie emerytur mundurowych i munduropodobnych, czyli około 5,4% PKB.

Teza czwarta związana jest z faktem, że w latach 2000-2002 nie było żadnych szoków zewnętrznych. Recesja w przemyśle i budownictwie w tych latach była głównie efektem polityki kursowej rządu (zgoda na kurs płynny w marcu 2000 roku, połączona z dużą nadwyżką na rachunku kapitałowym ze względu na wyjątkowo duże dochody z prywatyzacji w 2000 roku, doprowadziła do dużej aprecjacji kursu złotego wobec euro) oraz monetarnej NBP (wyjątkowo wysokie stopy procentowe podtrzymały dopływ kapitału portfelowego i wzmocniły aprecjację złotego). Bardzo restrykcyjna polityka kursowo-monetarna spowodowała załamanie popytu wewnętrznego, bo silna aprecjacja złotego obniżyła mocno zyski, co spowodowało spadek inwestycji prywatnych, a to z kolei doprowadziło do gwałtownego wzrostu stopy bezrobocia i dużego spadku dynamiki wzrostu popytu konsumpcyjnego. Efektem silnego spowolnienia wzrostu PKB było pojawienie się tzw. dziury Bauca w dochodach podatkowych, co zaowocowało dużym wzrostem deficytu sektora finansów publicznych. Spadła też stopa inflacji, szybciej i bardziej niż chciała tego sama RPP. Ta polityka kursowo-monetarna rządu i RPP czeka ciągle na krytyczną ocenę.

7. Szczególne osiągnięcia

Warto przy tej okazji odnotować osiągnięcia i porażki szczególnej wagi. Spośród szeregu osiągnięć, o których już mówiłem, za najważniejsze uznałbym dwa: zbudowanie niemal od podstaw i stosunkowo szybko prężnego sektora nowych przedsiębiorstw prywatnych oraz wprowadzenie reform prawno-instytucjonalnych gospodarki rynkowej, które m.in. umożliwiły Polsce wejście do Unii Europejskiej.

Oprócz tych dwóch wyjątkowej wagi osiągnięć, warto odnotować szereg sukcesów mniejszej wagi. Jednym z nich było uniknięcie kryzysu w sektorze finansowym (banki, fundusze inwestycyjne i emerytalne, towarzystwa ubezpieczeniowe, giełdy) i finansów publicznych. Polskę ominął kryzys bankowo-finansowy, jakiego doświadczyła np. Rosja w 1998 roku czy Bułgaria w 1987 roku, jakiego też niemal doświadczyły Węgry w 1995 roku i Czechy w latach 1997-1998. Dokapitalizowanie państwowego sektora bankowego na początku lat 90. było konieczne, ale kosztowało podatnika stosunkowo niewiele. Po części dzięki sprawnemu nadzorowi bankowemu Polska wyszła też obronną ręką ze światowego kryzysu finansowego w 2008 roku.

W obszarze finansów publicznych ocena musi być bardziej znuansowana. Dwa niewątpliwe sukcesy to reformy fiskalne: Balcerowicza-Mazowieckiego w 1990 roku oraz Osiatyńskiego-Suchockiej w 1993 roku. Pierwszy pakiet zamienił deficyt sektora finansów publicznych⁵ w wysokości 7,4% PKB w 1989 roku na nadwyżkę 3,1% PKB w 1990 roku, pomimo spadku PKB i jeszcze silniejszego spadku popytu krajowego w tym roku. Drugi pakiet przedsięwzięć podatkowych i wydatkowych, łącznie w skali około 5-6% PKB, powstał w odpowiedzi nie tylko na silny powtórny wzrost deficytu tego sektora w latach 1991-1992, do poziomu 6,7% PKB w obu tych latach – jako konsekwencja dużego spadku PKB w latach 1990-1991 oraz dużego wzrostu wydatków rentowo-emerytalnych, wynik m.in. reformy Kuronia z 1990 roku – ale także na perspektywę dalszego wzrostu tego deficytu w 1993 roku. W rezultacie przyjęcia przez parlament tego pakietu, deficyt sektora został ograniczony do poziomu 3,1% PKB w latach 1993-1994. Te dwa pakiety nie miały sobie równych w późniejszych latach. W szczególności znaczące odchylenie dochodów podatkowych od początkowych planów przyjętych w ustawach budżetowych w latach 2001-2002 (tzw. dziura Bauca) oraz w latach 2009-2010 (tzw. dziura Rostowskiego) zostały skompensowane głównie przyrostem długu publicznego (w 2010 roku być może nie tyle przyrostem długu, co zwiększonymi wpływami z prywatyzacji). W latach 1994-2005 podejmowane też były stopniowe działania w finansach publicznych (reforma emerytalna, ograniczenie liczby rent inwalidzkich, zmniejszenie zasiłków dla bezrobotnych), które w sumie zmniejszyły udział transferów socjalnych w PKB o około 6 punktów procentowych. Te działania pozwoliły z kolei zmniejszyć znacznie podatek CIT oraz składkę rentową w relacji do PKB.

⁵ *General Government Balance*, według danych EBRD, Transition Report 1999, s. 77.

Znaczącym sukcesem w sferze realnej było przyciągnięcie inwestycji zagranicznych do sektora eksportowego (przemysł przetwórczy) oraz usług (banki, handel wielkopowierzchniowy, telekomunikacja oraz hotele). Te inwestycje były stosunkowo skromne, bo w latach 1995-2008 stanowiły około 10% wszystkich inwestycji. Z uwagi jednak na dużą koncentrację w zaniedbanych przedtem sektorach gospodarki, ich znaczenie w podtrzymaniu wysokiej dynamiki eksportu i podaży ważnych usług było zgoła kluczowe.

Dużym sukcesem okazała się też reforma samorządowa, która zgodnie z oczekiwaniami wyzwoliła całkiem duży kapitał przedsiębiorczości publicznej i gospodarności, szczególnie na szczeblu miast i miasteczek. Zapewne po części dzięki tej reformie wykorzystanie środków UE jest od 2004 roku stosunkowo wysokie w kluczowym dla rozwoju kraju obszarze inwestycji infrastrukturalnych. Wreszcie odnotować należy niezwyklej ekspansję szkolnictwa wyższego, opartą w dużej części na nowym sektorze prywatnym. To właśnie rozwój szkolnictwa umożliwił dopływ dużej ilości pracowników z nowymi kwalifikacjami w deficytowych dziedzinach, takich jak zarządzanie, języki obce, finanse czy informatyka.

8. Szczególne porażki

O dwóch wyjątkowo ważnych porażkach już mówiliśmy: zatrzymanie (pomimo dużych wysiłków i sporych sukcesów J. Hausnera) reform emerytalnych i w rezultacie niski stopień aktywności zawodowej Polaków oraz zatrzymanie prywatyzacji i w rezultacie ciągle wysoki udział zatrudnienia w sektorze publicznym (te porażki dotyczą głównie lat 2001-2009).

Porażek mniejszego kalibru było także sporo. Do ważniejszych należą bardzo ograniczone reformy w służbie zdrowia oraz szkolnictwie na poziomach poniżej wyższego. Zamiast postępu w ograniczeniu, mamy raczej rozrost biurokracji w funkcjonowaniu administracji państwowej i samorządowej oraz wymiaru sprawiedliwości⁶. W sferze realnej mamy duże opóźnienia w inwestycjach infrastrukturalnych oraz w energetyce, łącznie z sieciami przesyłowymi.

9. Nadrobienie zaległości rozwojowych: dlaczego tylko umiarkowanie szybkie?

Przeciętne tempo wzrostu PKB w Polsce w okresie dwudziestolecia, około 4-4,5%, nie jest specjalnie wysokie w porównaniu z tempem, jakie miało szereg krajów w Azji Południowo-Wschodniej w latach 1950-2000, czy np. Irlandia w Europie w latach 90. XX wieku. Kilka rządów w Polsce formułowało jako swój cel strategiczny podniesienie długofalowego tempa wzrostu PKB do poziomu około 6% (plan Kołodki

⁶ Zob. artykuł W. Gadomskiego w niniejszym tomie.

w połowie lat 80., plan Balcerowicza II w latach 1998-1999, Tusk w latach 2007-2008). Realizacja takiego celu wymagałaby znacznego podniesienia stopnia aktywności zawodowej Polaków, niższego teraz od średniej w UE o około 10 punktów procentowych, oraz przede wszystkim podniesienia stopy inwestycji o około 10 punktów procentowych PKB, z niskiego poziomu około 20% do poziomu około 30% PKB. Ekonomisci mniej więcej wiedzą, jaka polityka gospodarcza (socjalna, podatkowa, w kwestii euro) byłaby potrzebna, aby takie zmiany wartości tych dwóch kluczowych parametrów osiągnąć⁷.

10. Uwagi końcowe

Pozostaje do rozwiązania jeszcze wiele ważnych problemów. Polska jest wciąż znacząco w tyle za Zachodem, jeśli chodzi o jakość infrastruktury publicznej oraz wielkość i jakość zasobów mieszkaniowych. Znaczna część siły roboczej wciąż tkwi na wsi i w małych miastach. Efektywny wiek emerytalny jest tak niski, że wskaźnik zatrudnienia jest dużo poniżej średniej dla UE. Osiągnięcia badawcze uczelni i laboratoriów przemysłowych są nikłe. Branża energetyczna jest technologicznie przestarzała. Mierzac wedle standardów Niemiec, Francji czy Wielkiej Brytanii, Polska nie jest jeszcze ani potęgą przemysłową, ani naukową. Lepszym od PKB na głowę miernikiem rozwoju gospodarczego jest zasób nagromadzonego bogactwa materialnego na głowę mieszkańca, w relacji do takiego samego wskaźnika w najbogatszych krajach Unii Europejskiej. Nie mamy precyzyjnej miary tej relacji. Ale o ile według wskaźnika dochodu na głowę Polska jest na poziomie bliskim połowie tego, co mają bogate kraje Unii, o tyle według wskaźnika bogactwa na głowę dystans jest dużo większy, bo w mojej ocenie na poziomie około 1/3 tego, czym dysponują te bogate kraje.

Głównym celem polityki gospodarczej przez najbliższy szereg lat będzie zapewne spełnienie kryteriów z Maastricht wymaganych przy wejściu do strefy euro. W potrzebnym, znacznym obniżeniu deficytu sektora finansów publicznych powinno pomóc dokończenie reformy emerytalnej. To dokończenie będzie obejmować podniesienie wieku emerytalnego kobiet do 65 lat, z czasem do 67 lat dla mężczyzn i kobiet, eliminację przedwczesnych emerytur mundurowych oraz zmniejszenie dofinansowania z budżetu dla KRUS. Tego rodzaju zmiany byłyby istotną częścią reformy finansów publicznych, bo zmniejszyłyby wydatki i powiększyły dochody budżetowe. Reforma taka powinna też zmniejszyć stopień sztywności wydatków publicznych. W 2009 roku aż około 3/4 tego rodzaju wydatków to tzw. wydatki sztywne, zdeterminowane przez już istniejące ustawy. W tej sytuacji rząd ma niewielką swobodę w dostosowywaniu wydatków publicznych do zmieniających się potrzeb i możliwości finansowania tych wydatków. Znaczne zmiany są też potrzebne w systemie ochrony zdrowia oraz szkolnictwie publicznym, tak aby podnieść jakość świadczonych usług i równocześnie ograniczyć ich koszty dla

⁷ Zob. artykuł W. Orłowskiego w niniejszym tomie.

podatnika. Wieś i małe miasta są w Polsce dużym rezerwuarem młodej siły roboczej. Aby ją zaktywizować potrzeba znacznej poprawy systemu edukacji i szkoleń. Ta poprawa powinna być skoncentrowana tam, gdzie poziom usług tego rodzaju jest niski, tj. właśnie na terenach wiejskich i w małych miejscowościach.

Wreszcie dokończenie prywatyzacji jest nadal dużym problemem. W sektorze publicznym pracuje w Polsce około 25% zatrudnionych, wobec około 5-10% w krajach wysokorozwiniętych.

Podczas następnych 20 lat polski PKB na głowę będzie, jak się wydaje, dalej rósł w tempie 4-5% rocznie, tj. około dwa razy szybciej niż PKB na głowę w bogatych krajach Unii Europejskiej. Jeśli ta prognoza się zmaterializuje, to pod koniec kolejnego dwudziestolecia ten wskaźnik osiągnie poziom 60-70% poziomu w tych krajach. W kategorii nagromadzonego bogactwa *per capita* dystans uległby zmniejszeniu z około $\frac{2}{3}$ do około $\frac{1}{2}$ poziomu w tychże krajach.

Bibliografia:

O. Blanchard, *The Economics of Post-Communist Transition*, Chapter 2., Clarendon Press Oxford, 1997.

M. Dabrowski, S. Gomulka, J. Rostowski, *Whence Reform? A Critique of the Stiglitz Perspective*, „Journal of Policy Reform”, vol. 4, no. 4, 2001.

S. Gomulka, *Output: Causes of the Decline and the Recovery* [w:] *Emerging from Communism*, red. P. Boone, S. Gomulka, R. Layard, MIT Press, Cambridge, MA, 1998, s. 13-42.

S. Gomulka, J. Lane, *The Transformational Recession under a Resources Mobility Constraint*, „Journal of Comparative Economics” 29, 2001, s. 403-416.

J. Kornai, *Transformational Recession: The Main Causes*, „Journal of Comparative Economics” 19, 1, 1994, s. 39-63.

WITOLD GADOMSKI

Słabe, represyjne państwo polskie – skutek historii czy zahamowania reform?

1. Wprowadzenie	329
2. Mit państwa aktywnego	329
3. Państwo przejściowe	330
4. Ograniczanie wolności	332
5. Państwo onnipotentne	336
6. Największy właściciel	337
7. Podbój państwa	338
8. Coś się jednak udało	340
9. Potrzebna wizja dobrego państwa	342



Witold Gadomski (ur. w 1953 roku)

Dziennikarz, publicysta „Gazety Wyborczej”, poseł na Sejm I kadencji.

Ukończył w 1977 studia w Instytucie Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 80. współpracował z pismami opozycyjnymi, był m.in. redaktorem miesięcznika „Niepodległość” i dziennikarzem tygodnika „Ład”. W pierwszej połowie lat 90. pracował w tygodnikach „Cash” i „Gazeta Bankowa” oraz dzienniku „Nowa Europa”.

Należał do założycieli Kongresu Liberalno-Demokratycznego, był współautorem programu gospodarczego tej partii. Z jej listy sprawował mandat posła na Sejm I kadencji. Po porażce tego ugrupowania w 1993 roku wycofał się z działalności partyjnej.

Od 1997 publikuje w „Gazecie Wyborczej”, zajmuje się tematyką gospodarczą.

Autor książki *Leszek Balcerowicz* (2006), będącej biografią byłego wicepremiera i Ministra Finansów.

W 2000 został laureatem Nagrody Kisiela.

1. Wprowadzenie

Czy państwo słabe może być jednocześnie represyjne? W poniższym tekście będę udowadniał, że tak. Państwo polskie jest demokratyczne i w żadnym razie nie porównuję go do państw autorytarnych. A mimo to jest represyjne, gdyż utrudnia swobodną i pozytywną działalność. Na pierwszym miejscu stawia interesy biurokracji i polityków, a nie obywateli. Jego słabość, niska efektywność jest korzystna dla grup interesu, mających związki z biurokracją i politykami, a szkodliwa dla przeciętnych Polaków.

Państwo nie jest bytem idealnym. To tysiące urzędników, którzy mają własne cele i pomysły na życie, niekoniecznie tożsame z celami państwa. Są opłacani gorzej niż najlepsi specjaliści w sektorze rynkowym, choć skutki decyzji, które podejmują lub przygotowują, można wyceniać na miliardy złotych. Nikt nie płaci im za innowacyjność i wyniki przekraczające oczekiwania. Innowacyjność to ryzyko, którego unikają jak ognia. Na dobre oceny zasługują solidną przeciętnością i konformizmem.

Badacz świata urzędników, francuski socjolog Michel Crozier, w klasycznej pracy *Biurokracja. Anatomia zjawiska* określił biurokrację jako organizację, która nie jest zdolna do uczenia się na własnych błędach. Charakteryzuje ją powolność, rutyna, skłonność do komplikowania procedur i wadliwe dostosowanie się do potrzeb, które powinna spełniać¹.

Za kołem sterowym tego mało zwrotnego okrętu stoją ludzie mający mandat demokratyczny, lecz w sprawach szczegółowych mniej kompetentni od urzędników. Mogą odwołać – i zwykle tak robią po objęciu stanowiska – niektórych podległych urzędników. Czasami mają szczęście lub nosa do ludzi i na ważne stanowiska powołują znakomitych fachowców, lecz częściej jednego rutyniarza zastępuje drugi. Urzędnicy mają zresztą talent do trwania na stanowiskach mimo zmieniającej się koniunktury politycznej. Mimo wszystko dysponują unikalną wiedzą, rodzajem pamięci instytucjonalnej. Znają historię spraw ciągnących się latami, wiedzą, jak się poruszać po labiryncie biurokracji. Dla polityka, który obejmuje wysoki urząd, są nie do zastąpienia.

2. Mit państwa aktywnego

W wieku XIX, w którym tworzyły się nowoczesne państwa, obszar Polski był kontrolowany i zarządzany przez państwa zaborcze, które unowocześniały się, ewoluowały w kierunku państwa prawa, zderzając się jednocześnie z ideą państwa narodowego. Ta ewolucja została przerwana przez Wielką Wojnę i jej skutki. Państwa narodowe, które powstały w Europie Środkowo-Wschodniej po I wojnie światowej, były gorzej zarządzane i dalsze od ideału państwa prawa niż mocarstwa zaborcze.

¹ M. Crozier, *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1967.

Przykładem jest także II RP. Elity miały wobec niej przesadnie duże oczekiwania i państwo wzięło na siebie zbyt duże obowiązki. Było ucieleśnieniem idei, o którą bili się nasi przodkowie. Miało tworzyć naród, cywilizować i modernizować, wytyczać kierunki rozwoju gospodarczego, bronić przed wrogami, walczyć o godne miejsce wśród mocarstw europejskich. Interesy państwa miały stać ponad interesami jednostki i duża część elit zgadzała się z taką optyką. Piszę o elitach, gdyż większość obywateli Polski stanowili mieszkańcy wsi (w latach 30. ¼ z nich była analfabetami mimo dużych postępów edukacyjnych II RP), a proces tworzenia świadomości narodowej nie był skończony.

Wśród wielkich osiągnięć II RP wymienia się zwykle ujednoczenie prawa i administracji, odziedziczonej po zaborcach. Proces ten nie został w pełni dokończony, choć był bardzo zaawansowany. Ale ujednoczenie systemów administracyjnych nie oznaczało poprawy efektywności instytucji państwa. W dodatku Polska, jak większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej, próbowała rozwiązań autorytarnych. Przypadki łamania prawa i naruszania wolności obywatelskich były częste.

Nieprzyjazne otoczenie, szczupłość krajowego kapitału oraz ogromne problemy logistyczne, wynikające z konieczności integracji trzech różnych organizmów gospodarczych, powodowały, że przedwojenne rządy musiały, chcąc nie chcąc, silnie angażować się w sprawy gospodarcze. Etatyzm jako hasło był niepopularny. Opozycja zarzucała każdemu rządowi poczynania etatystyczne, a rządy się broniły, twierdząc, że z etatyzmem nie mają nic wspólnego. Ale zastępowały prywatny kapitał w roli przedsiębiorców i modernizatorów. Według szacunku historyków gospodarczych należące do państwa przedsiębiorstwa wytwarzały około 30% PKB. To bardzo dużo, jeśli weźmiemy pod uwagę znaczną rolę rolnictwa (na szczęście prywatnego) oraz drobnego rzemiosła i handlu. W bankowości i dużym przemyśle rola państwa była decydująca.

W ciągu 20 lat niepodległości państwowa własność rozszerzała się. Najbardziej znaczące sukcesy gospodarcze II RP – ujednoczenie dróg kolejowych, budowa Gdyni, COP-u, Zakładów Azotowych – to zasługa państwa. Mało kto dziś pamięta, że państwowy sektor przynosił niewielkie zyski i pochłaniał szczupłe zasoby kapitałowe.

Niemniej po II RP pozostał mit państwa aktywnego, prowadzącego przemyślaną politykę gospodarczą i do niego nawiązują obecnie zwolennicy umocnienia państwa. Zapominają przy tym, że mimo kilku sukcesów osiągnięcia gospodarcze Polski przedwojennej były skromne.

3. Państwo przejściowe

III RP wyrosła z PRL-u stopniowo i niezauważalnie. Owszem, było kilka symbolicznych momentów: zmiana nazwy państwa i dodanie korony do godła 31 grudnia 1989 roku, przejście MSW przez solidarnościowego ministra 6 lipca 1990 roku, wreszcie wybory prezydenckie i pierwsze wolne wybory do Sejmu.

Jednak jesienią 1989 roku, gdy pierwszy niekomunistyczny rząd zaczął pracować nad reformami, państwem wciąż rządzili ci sami urzędnicy, którzy zaczęli swe kariery w PRL-u, powołani za rządów Jaruzelskiego, Messnera i Rakowskiego. W ministerstwach, także tych obsadzonych przez ludzi „Solidarności”, trzon kadry stanowili ludzie, którzy swoje kariery zrobili w dawnym systemie. Wciąż byli wiceministrami, dyrektorami departamentów, szefami rządowych agencji.

Nie jest to bynajmniej zarzut do polityków solidarnościowych. Nie podzielam też tezy o fasadowym charakterze zmian po 1989 roku.

Problem jest głębszy. PRL był państwem, które miało bronić interesów ZSRR oraz wcielać w życie utopijne idee komunistyczne. W ciągu ponad 40 lat swego istnienia państwo to ewoluowało. Ale choć stawało się mniej represyjne, nigdy nie stało się praworządne. W miarę krzepnięcia nomenklatury partyjnej w coraz większym stopniu reprezentowało jej interesy. Struktury tego państwa nie były w żaden sposób dostosowane do celów państwa demokratycznego, służebnego wobec obywateli.

Do tego PRL, jak inne państwa komunistyczne, był zrośnięty z gospodarką, dlatego jednym z ważnych zadań urzędników było reglamentowanie dóbr rzadkich: mieszkań, materiałów budowlanych, węgla, przyłącza do systemu gazowego, meldunku w dużym mieście, traktorów, atrakcyjnej pracy, dewiz. Urzędnicy z jednej strony realizowali cele, jakie wynikały z ich miejsca w strukturze administracyjnej, z drugiej zaś – wykonywali (na ogół nieformalne) polecenia lub „prośby” działaczy partyjnych. Aparat państwowy był coraz bardziej skorumpowany.

W końcowym okresie PRL całkowicie zanikł etos urzędnika, duma z tego, że jest się częścią dobrze działającej maszyny państwowej, z umiejętności skutecznego i efektywnego wykonywania zadań. Zanikła też pamięć instytucjonalna, która pozwala działać skutecznie w oparciu o rutynę. Pod tym względem w znacznie lepszej sytuacji była II RP, która przejęła urzędników państw zaborczych, których część prezentowała dobre kompetencje i kulturę instytucjonalną.

Kryzys systemu komunistycznego, który w Polsce ujawnił się w 1980 roku, sprawił, że państwo zaczęło funkcjonować w stanie tymczasowości, coraz słabiej broniło wartości, które były fundamentem systemu władzy. Przez dekadę poprzedzającą powstanie III RP skuteczność państwa z każdym rokiem spadała. W ostatnim roku rządów PZPR rozległe obszary, które zazwyczaj są kontrolowane i administrowane przez państwo, pozostawały ziemią niczyją. Tak było choćby z prawem bankowym, prawem podatkowym, bezpieczeństwem obrotu gospodarczego. Rząd Mieczysława Rakowskiego (1988-89) lansował słuszne podejście: dozwolone jest wszystko, co nie jest zabronione. Taka była koncepcja ustawy Mieczysława Wilczka o działalności gospodarczej z grudnia 1988 roku. Ponieważ jednak w szybko zmieniającej się rzeczywistości trudno się było zorientować, które przepisy obowiązują, urzędnicy zaczęli stosować swoisty strajk, przymykając oczy na chaos, z którego wyłaniał się porządek rynkowy.

Aż do końca grudnia 1989 roku w konstytucji PRL-u istniał zapis przewidujący państwowy monopol w handlu zagranicznym. Ale już w styczniu 1989 roku zalegalizowany został obrót walutami, dzięki czemu import stał się możliwy dla firm prywatnych. Kodeks handlowy z 1934 roku, który nigdy nie został uchylony, choć nie był używany przez lata, stał się w ostatnich latach PRL-u ważnym instrumentem przekształceń własnościowych. Państwowe przedsiębiorstwa tworzyły spółki z prywatnymi podmiotami, które przejmowały majątek i dochody.

Słabość państwa okazywała się zbawienna, nawet jeśli za brak bezpieczeństwa w obrocie gospodarczym trzeba było płacić wysoką cenę. W ostatnich miesiącach PRL-u państwo przestało gwarantować bezpieczeństwo i egzekwować prawo, przynajmniej w obszarze gospodarki i podatków. Stworzyło to dużą przestrzeń dla aktywności prywatnej. Ten okres chaosu przeszedł do legendy jako złoty czas, do którego w ostatnich 20 latach nawiązywali reformatorzy, na próżno starając się ożywić ducha „ustawy Wilczka”.

Gdy państwo po kilku latach wyszło z szoku, zaczęło ograniczać wolność, nie gwarantując w zamian porządku i bezpieczeństwa.

4. Ograniczanie wolności

Ewolucyjny charakter przemian ustrojowych na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia miał swoje oczywiste zalety, ale również wady. Nowe państwo narastało na poprzednim, tworzyło się w sposób ciągły, dostosowując się do aktualnej sytuacji. Konstytucja została uchwalona dopiero po ośmiu latach od zmiany ustroju.

Ponieważ sprawy bieżące nieustannie zaprzętały uwagę rządzących Polską (deficyt budżetowy, kryzys koalicji, niewypłacalność ważnych przedsiębiorstw itd.), podejmowano działania doraźne. Nie starczało czasu i woli na przemyślenie, jakie państwo chcemy budować, jakie jest potrzebne Polakom, jakie powinny być jego funkcje, cele podstawowe i drugorzędne, jakich potrzebuje środków, by cele te wykonywać.

Wbrew obiegowym mitom państwo polskie jest odległe od ideału liberalnego. Przeciwnie – jest państwem rozrośniętym i eklektycznym w tym znaczeniu, że nie wykonuje dobrze żadnych funkcji, także socjalnych. Nie wynika to ze szczupłości środków, lecz z wadliwego sposobu wydatkowania publicznych pieniędzy. Duża część wydatków, formalnie na cele socjalne, wynika z nacisku *lobbies* (KRUS, przywileje dla zakładów pracy chronionej) lub z inercji władz (wczesne emerytury) i w gruncie rzeczy nie rozwiązują one żadnych problemów społecznych.

Szybka rotacja na stanowiskach politycznych sprawiła, że państwem rządzą raczej urzędnicy niż politycy, choć rzecz jasna ci ostatni starają się urzędników kontrolować i wymieniać na bardziej sobie powolnych. Ale w gruncie rzeczy rola polityków w kierowaniu polskim państwem jest mniejsza niż się powszechnie uważa. Mogliby przyczynić się do naprawy państwa, zainicjować reformy, lecz nie są wystarczająco kompetentni, a co najważniejsze, uważają, że kolejna fala reform mogłaby zaszkodzić ich pozycji.

Przykładem dominacji biurokracji nad sferą polityczną są nieudane próby odbiurokratyzowania gospodarki, podejmowane przez kolejne ekipy rządowe. Samo hasło „odbiurokratyzowania” jest politycznie nośne, a w dodatku duża część polityków rozumie, że obniżenie obciążeń biurokratycznych jest tanim sposobem poprawy konkurencyjności gospodarki. Ale przy konkretnych rozwiązaniach głos decydujący mają urzędnicy, którzy potrafią udowodnić sens każdego bezsensownego przepisu. Z tego powodu nie udają się próby uproszczenia systemu podatkowego i uczynienia ordynacji podatkowej bardziej przyjazną dla przedsiębiorców.

W ciągu 20 lat III RP na stanowisku Ministra Finansów zasiadało 14 osób, ale tylko 4 wiceministrów zajmowało się układaniem budżetu.

O budowie dróg i autostrad – ważnym i społecznie nośnym problemie – nie decyduje Minister Infrastruktury, lecz urzędnicy Głównej Dyrekcji Dróg i Autostrad. Z jednej strony to dobrze, że fachowcy, a nie amatorzy, zajmują się finansami publicznymi. Ale niekontrolowani właściwie i niedopingowani przez polityków fachowcy stają się rutyniarzami, których celem staje się minimalizacja wysiłku i ryzyka. Każda zmiana zwiększa ryzyko, więc jest blokowana przez biurokrację.

Dowodem na wzrost biurokracji jest nie tylko zwiększająca się liczba urzędników, lecz także rosnąca masa przepisów różnych szczebli. O ile w roku 1989 – przełomowym dla przemian gospodarczych, rocznik *Dzienników Ustaw* mieścił się w jednym tomie, to dziś zajmuje 15 tomów!

Wiele przepisów prawnych przyjmowano *ad hoc*, jako odpowiedź na powstające zagrożenia, ale także jako efekt nacisku grup interesu. Kompromis między tymi grupami oraz partiami politycznymi decydował o ostatecznym kształcie ustaw, przesądzających o sposobie regulowania ważnych dla społeczeństwa obszarów. Przykładem jest ustawa z dnia 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji (a także kolejna ustawa z dnia 29 grudnia 2005 roku o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji). Jej celem nie było stworzenie sprawnie działającej radiofonii i telewizji publicznej, lecz określenie podziału politycznych wpływów. Politycy jako „klasa” uznali, że mają prawo do decydowania o kształcie publicznych mediów, a jedynym problemem jest jedynie forma kompromisu między nimi.

Również obowiązująca Konstytucja jest kompromisem między różnymi grupami i partiami politycznymi. O jej kształcie przesądziła doraźna sytuacja polityczna w połowie lat 90., a nie poszukiwanie optymalnego kształtu ustroju Rzeczypospolitej.

W miarę jak państwo się umacniało, zwiększała się liczba regulacji. Była to odpowiedź na „anarchię” przełomu lat 80. i 90., gdy słabość państwa stworzyła warunki do funkcjonowania prawdziwie liberalnej gospodarki, lecz brak instytucji regulacyjnych w obszarach wymagających regulacji (na przykład bankowości, ubezpieczeniach, mediach elektronicznych) oraz niemożność egzekucji zobowiązań znacznie podnosiły koszty transakcyjne. Społeczeństwo epatowane informacjami o masowych oszustwach

finansowych żądało silniejszej kontroli państwa nad działalnością firm, nie zdając sobie sprawy z tego, że samo państwo staje się federacją grup interesu, a władza na szczeblu średnim i niższym oddana jest w ręce urzędników, zainteresowanych minimalizacją ryzyka i wysiłku, a w wielu przypadkach nastawionych na osiąganie nieformalnych korzyści ze sprawowania władzy.

W broszurze *Jak buduje się III Rzeczpospolita* prof. Antoni Kamiński i mec. Jan Stefanowicz z Centrum im. Adama Smitha piszą: „Konsekwencją tego zaniedbania jest tendencja do tworzenia się państwa w istocie swej niekonstytucyjnego, o niejasno określonej granicy między interesem prywatnym i publicznym – to jest państwa z wbudowaną w jego strukturę tendencją do »prywatyzacji« sfery publicznej. Pod tym względem Polska zaczyna wykazywać, niestety, pewne podobieństwo do Rosji”².

Sens ustawy z dnia 23 grudnia 1988 roku o działalności gospodarczej sprowadzał się do zdania: „Podmioty gospodarcze mogą w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonywać czynności oraz działań, które nie są przez prawo zabronione”.

W ciągu niespełna 16 lat obowiązywania (w 2004 roku została uchwalona nowa ustawa o swobodzie gospodarczej) ustawa była nowelizowana kilkadziesiąt razy, średnio co 3 miesiące. Na ogół były to nowelizacje drobne, przyjmowane przy okazji uchwalania innych ustaw, na przykład ustawy o łączności lub ustaw podatkowych. Ale każda nowelizacja była krokiem w kierunku coraz ściślejszego kontrolowania gospodarki przez urzędników. Ani jedna nowelizacja nie powiększała swobody przedsiębiorców. Martwy pozostał zapis w ustawie z grudnia 1988 roku mówiący, że Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia wyłączyć pewne obszary gospodarki z konieczności uzyskiwania koncesji. Za to coraz szerzej wykorzystywano art. 11 ust. 1 pkt 9 ustawy – przewidujący, że Minister Współpracy Gospodarczej z zagranicą może określić w drodze rozporządzenia, jakimi towarami można handlować wyłącznie na podstawie koncesji. Aż do wejścia Polski do Unii Europejskiej rządy stosowały ręczne sterowanie handlem zagranicznym przez ustalanie kontyngentów wwozowych oraz częste nakładanie i zawieszanie stawek celnych. Praktyki te miały uzupełniać politykę makroekonomiczną, ale tak naprawdę były namiastką centralnego planowania, dając kolejnym rządóm poczucie władzy nad gospodarką.

Jaskrawym przykładem takich praktyk była ustawa o nadzorze standaryzacyjnym towarów rolno-spożywczych w obrocie z zagranicą, przyjęta we wrześniu 1996 roku. Niemal jawnie zachęcała do korupcji. Artykuł 3 mówił: „Przywożone z zagranicy i wywożone za granicę towary, określone w wykazie, podlegają państwowemu nadzorowi standaryzacyjnemu. Warunkiem odprawy celnej jest posiadanie przez podmiot dokonujący obrotu z zagranicą orzeczenia”.

² A. Kamiński, J. Stefanowicz, *Jak buduje się III Rzeczpospolita*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2001.

Najbardziej kuriozalne jest to, że ustawa przewidywała nadzór jakościowy nie tylko towarów wwożonych do Polski, ale także wywożonych. Polska inspekcja miała więc chronić zagranicznych konsumentów przed zalewem naszych towarów niskiej jakości!

Co ciekawe, organizacje biznesowe oraz media nie wystąpiły przeciw ustawie, która przeszła niemal niezauważona.

Wspominam o tej ustawie nie dlatego, żeby była szczególnie ważna lub odegrała złą rolę. Pokazuje ona jednak tendencję w uchwalaniu prawa. Przepisy wchodziły w życie nie po to, by coś poprawić, lecz dlatego, że były wygodne dla biurokracji (w jej interesie jest, by jak największy obszar podlegał kontroli) oraz konkretnych grup interesu – w tym przypadku działających na styku administracji i produkcji spożywczej.

Najbardziej widocznym przykładem nadmiernej władzy biurokracji w stosunku do przedsiębiorców i obywateli są przepisy podatkowe, a zwłaszcza praktyka ich stosowania. Przepisy, zwłaszcza dotyczące VAT oraz rozliczania kosztów uzyskania przychodów przy podatku PIT i CIT, są dowolnie interpretowane przez urzędy skarbowe. Przedsiębiorcy grozi kara, w skrajnej sytuacji, do 10 lat więzienia za przestępstwa karne skarbowe, ale jeszcze większą dolegliwością od skazania bywa zwykle samo oskarżenie przez prokuratora, połączone z aresztowaniem i zawieszeniem działalności biznesowej. Oznacza często dla biznesmena ruinę. Najbardziej znany tego rodzaju przypadek dotyczył Romana Kluski, ale podobnych, nienagłośnianych przez media, są setki.

Odwrotną stroną medalu jest niechętny stosunek przedsiębiorców do państwa i prawa. „Łamanie zasad staje się niebezpiecznie częste. 90% przedsiębiorców prywatnych badanych przez nasz zespół przyznawało, że aby przetrwać, nie mogą przestrzegać prawa. Niektórzy uważali to nawet za czyn chwalebny, bo dzięki temu mogli zatrudnić – co prawda »na czarno« – dodatkowych pracowników. Chwalili się, że zmniejszają bezrobocie. Z ich punktu widzenia zmiana Kodeksu pracy nie ma większego znaczenia, zalegalizuje jedynie praktyki, które są powszechne” – mówił w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” prof. Juliusz Gardawski, kierownik Zakładu Socjologii Ekonomicznej SGH³.

Dominacja biurokracji nad obywatelami wynika nie tylko ze złych przepisów i złej struktury zarządzania państwem, lecz ze stosunku urzędnika do petenta. Urzędnicy nie mają świadomości tego, że są utrzymywani z podatków osób, których sprawy „załatwiają”, i o których losie często rozstrzygają. Przeciwnie – zwykle uważają, że są niedoceniani, także w wymiarze materialnym. Stąd skłonność części urzędników do „monetyzowania” swej pozycji wobec petentów, szczególnie przedsiębiorców.

³ R. Kakulin, *To nie koniec świata pracy*, „Gazeta Wyborcza”, 7 kwietnia 2002 roku.

5. Państwo omnipotentne

Najbardziej szkodliwy jest mit państwa wielkiego i wszechwładnego. W Polsce łatwiej zdobywać poparcie tym ugrupowaniom, które akcentują potrzebę państwa dużego i aktywnego. Ugrupowania dążące do ograniczenia funkcji państwa, przekazania ich obywatelom i organizacjom niepaństwowym są atakowane za „skrajny liberalizm” i nie mogą liczyć na szersze poparcie wyborców. Nawet Platforma Obywatelska nie ma odwagi akcentować swego programu sprzed kilku lat – ograniczenia państwa do ram, w których będzie ono w stanie funkcjonować skutecznie.

Każda informacja o nieprawidłowościach w sferze sektora prywatnego wywołuje falę żądań zwiększenia państwowych regulacji i kontroli: nad firmami turystycznymi, które bankrutując stawiają w trudnym położeniu turystów, nad zakładami spożywczymi, mimo że kontrola sanitarna jest dość szczelna, nad sektorem energetycznym, choć prywatne zakłady energetyczne sprzedają taniej energię niż państwowe. Polityk, który przeciwstawia się naciskom na wzrost regulacji, tłumaczy, że nie są one skuteczne i że trzeba zaufać rynkowi, jest w Polsce skazany na porażkę.

Problemy jakości państwa nie są pierwszoplanowym tematem debaty publicznej. Obywatele krytykują państwo za niską sprawność, wysuwają wobec państwa roszczenia niemożliwe do spełnienia, lecz nie wspierają konkretnych działań, które prowadziłyby do naprawy państwa.

W Polsce znacznie łatwiej można zyskiwać poparcie, wzywając do rozszerzania zakresu działania państwa niż do jego ograniczania. O ile w Stanach Zjednoczonych politycy często straszą wyborców wizją „Wielkiego Rządu” (*Big Government*), narzucającego obywatelom swoją wolę, o tyle w Polsce straszakiem jest „państwo ograniczone”, które pozostawia obywateli z ich problemami.

Ogromne szkody w świadomości społecznej poczyniły rządy PiS, którego program nawiązywał do rozwiązań sprzed II wojny światowej – anachronicznych i nieadekwatnych do współczesnych wyzwań. Według PiS-u państwo, tak jak w II RP, powinno odgrywać znaczącą rolę w życiu społecznym i gospodarce. Im większą, tym lepiej. Wycofywanie się państwa poprzez prywatyzację było i jest przez polityków PiS-u, a także większość innych partii traktowane jako „utrata majątku narodowego”.

Polacy z jednej strony widzą niemoc państwa, a z drugiej – żądają, by państwo rozwiązywało ich problemy. Przykładem jest debata o reformie służby zdrowia. Choć państwo nie zapewnia obywatelom poziomu usług medycznych adekwatnego do oczekiwań i poziomu rozwoju Polski, próby podważenia mitu o państwowych gwarancjach dla systemu opieki medycznej wywołują ostre protesty.

Ta sama sytuacja jest w edukacji. Poziom polskich szkół, od podstawowych do wyższych, jest niesatysfakcjonujący. Ale to Minister Edukacji nieustannie przeprowadza nieudane reformy, nie wypuszczając jednak kontroli nad systemem edukacji z rąk. Aż się prosi, by decydujący głos w sprawach edukacji mieli ci, którzy są jej bezpośrednimi

lub pośrednimi „konsumentami” i „producentami” – rodzice mający dzieci w wieku szkolnym, nauczyciele i uczeni, organizacje oświatowe. Tyle że państwo okupuje salę z napisem „oświata” i niechętnie wpuszcza do niej osoby i organizacje prywatne.

Od 20 lat dżurnym tematem jest fatalny stan mediów publicznych, ale pomysły oddania ich w ręce prywatne lub przynajmniej samorządów i organizacji pozarządowych są traktowane jako ekstremalny liberalizm. Po 20 latach budowy liberalnej demokracji w otoczeniu rynkowym państwo wciąż ma 49% udział w dużej gazecie codziennej, skądinąd bardzo krytycznej wobec rządu.

6. Największy właściciel

Po 20 latach od rozpoczęcia reform rynkowych należałoby oczekiwać, że proces wycofywania się państwa z gospodarki będzie bardziej zaawansowany. Tymczasem jego obecność w niej wciąż jest ogromna. 30 czerwca 2009 roku istniało w gospodarce 120 575 podmiotów publicznych w tym 316 przedsiębiorstw państwowych⁴ (w tym tak ważne i duże jak PPUP Poczta Polska, PP Porty Lotnicze, Polska Żegluga Morska w Szczecinie, Przedsiębiorstwo PKS w Warszawie) oraz 484 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o nominalnej wartości 55,8 mld zł. W 80 spółkach Skarb Państwa jest udziałowcem większościowym, a w 600 mniejszościowym. Grunty Skarbu Państwa zajmują 11,96 mln hektarów, co odpowiada 38% terytorium kraju. W sektorze państwowym pracuje wciąż 26,3% zatrudnionych w gospodarce⁵ i wytwarza on ponad 25% PKB, pochłaniając 32% nakładów inwestycyjnych⁶. Państwo jest w 100% właścicielem Banku Gospodarstwa Krajowego, Banku Ochrony Środowiska i posiada większość akcji w największym banku detalicznym – PKO BP. Państwo kontroluje przedsiębiorstwa oraz całe działy, które uznaje za strategiczne: energetykę, przemysł paliwowy, koleje, porty, gazociągi i rurociągi z ropą, wydobywanie i przetwórstwo miedzi oraz przemysł zbrojeniowy.

Przy czym kontrola rządu jest wielowymiarowa. Nawet w sprywatyzowanych spółkach państwo zachowuje pakiet kontrolny. Tak dzieje się w dwóch największych spółkach paliwowych, a także w KGHM, PKO BP, PGNiG. Niektóre z nich już od lat są na giełdzie, lecz państwo nie godzi się na sprzedaż większych pakietów akcji inwestorom branżowym, którzy mogliby wpływać na strategiczne przedsiębiorstwa. W ostatnich latach państwo powiększało swój udział w gospodarce i zacieśniało kontrolę nad nią. Oficjalnym powodem była ideologia nacjonalizmu gospodarczego, przyjęta przez PiS, a akceptowana także przez SLD i rząd Platformy Obywatelskiej.

⁴ *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w I półroczu 2009 roku*, Główny Urząd Statystyczny.

⁵ *Pracujący w Gospodarce Narodowej w 2007 roku*, Główny Urząd Statystyczny.

⁶ „Biuletyn Statystyczny” GUS nr 10, 2009 rok.

W roku 2005 Sejm przyjął ustawę o tzw. złotym wecie, czyli specjalnych uprawnieniach Skarbu Państwa w spółkach o strategicznym znaczeniu dla naszego kraju. Ustawa pozwala ministerstwu na delegowanie do dwóch obserwatorów, informujących Skarb Państwa o strategicznych decyzjach spółki, które następnie będzie można zaskarżyć i zablokować. Na liście przedsiębiorstw strategicznych są między innymi: PGNiG i PGNiG-Prześył, Grupa Lotos, Naftobazy, PKN Orlen, PSE i PSE-Operator, PERN Przyjaźń, PKP. Głoszony jest mit o bezpieczeństwie gospodarczym gwarantowanym przez państwo. W imię tego bezpieczeństwa państwo nie dopuszcza do konkurencji na rynku gazu, która wymusiłaby obniżki cen, a wkrótce będzie dopłacało do rafinerii. Państwo jest nieskutecznym inwestorem w branży energetycznej, która potrzebuje ogromnego napływu kapitału na tworzenie nowych mocy. W sektorze tym wciąż dominują państwowe podmioty, a kolejne rządy boją się prywatyzacji.

W dniu 28 listopada 2006 roku zatwierdzony został statut PGNiG, przewidujący możliwość realizacji strategicznych przedsięwzięć inwestycyjnych, trwale lub przejściowo pogarszających efektywność ekonomiczną działalności spółki, lecz koniecznych dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski. Zapis ten umożliwia ręczne sterowanie PGNiG przez Skarb Państwa, z oczywistą szkodą dla mniejszościowych inwestorów. Uniemożliwia też w praktyce poprawę efektywności PGNiG, spółki mającej pozycję monopolistyczną, przerzucającą koszty marnotrawstwa na konsumentów. To samo zresztą odnosi się do innych spółek „strategicznymi”.

Skandalem jest niska jakość zarządzania majątkiem państwowym, która prowadzi do upadłości wielkich przedsiębiorstw – stoczni, LOT-u. Poważne kłopoty przeżywają nawet firmy do niedawna uważane za „perłę w koronie” polskiej gospodarki, takie jak PKN Orlen czy KGHM. Jedynym sensownym wyjściem jest szybka prywatyzacja, którą jednak duża część polityków traktuje jako „wyprzedaż majątku”, a w domyśle zdradę interesów narodowych.

7. Podbój państwa

W 2004 roku odbyła się w Fundacji Batorego debata pt. *Polityka jako podbój*. „To traktowanie państwa czy choćby gminy jako łupu, z którego przez czas pewien można korzystać. Jest to więc również polityka (...) krótkowzroczna, obliczona na szybkie gratyfikacje” – mówił Aleksander Smolar, oceniając polską politykę i polskie państwo. Niemal wszystkie ugrupowania traktują je jako łup. Zmiany wynikające z cyklu demokratycznego polegają jedynie na wrywaniu łupu przez chwilowych zwycięzców tym, którzy właśnie przegrali.

Politycy nie wstydzą się tego i coraz słabiej ukrywają przed opinią publiczną, że podbój państwa jest ich prawdziwym celem.

„Będę konsekwentny w odzyskiwaniu dla ludzi PiS urzędu po urzędzie, przedsiębiorstwa po przedsiębiorstwie, agendy po agendzie. Odzyskamy te miejsca, których

obsada zależy od państwa. PiS musi tam rządzić. Trzeba jasno powiedzieć, że 16 miesięcy po wygranej PiS żaden działacz czy zwolennik naszej partii, który wykrwawiał się w naszych kampaniach wyborczych, nie może cierpieć głodu i niedostatku. Ci ludzie muszą w satysfakcjonujący sposób przejąć władzę w części sektora podlegającej rządowi”. Przemówienie to wygłosił Jacek Kurski na spotkaniu z działaczami PiS Pomorza w marcu 2007 roku⁷.

Profity z kontroli państwa stały się rzeczywistym celem polityków. Wszystkie partie mają na swym koncie tego rodzaju grzechy. Politycy nie ukrywają, że chcą mieć kontrolę nad dużymi spółkami, zwłaszcza tymi, które zbudowały sieć zakładów w całej Polsce, same tworzą nowe spółki i dysponują wielomilionowymi budżetami reklamowymi. Spółki, takie jak PZU, Totalizator Sportowy, PKN Orlen, PGNiG itp., dają zatrudnienie osobom wskazanym przez partie polityczne – lokalnym działaczom i ich rodzinom. W tworzonych przez nie strukturach są zwykle dziesiątki stanowisk w radach nadzorczych, które obsadzane są często bez uwzględnienia jakichkolwiek kwalifikacji. Kontrola zarządu dużej spółki pozwala partii (zwykle rządzącej w kraju) zapewnić dobrze płatne etaty swym działaczom, a zaprzyjaźnionym biznesmenom kontrakty. Fundusz reklamowy w spółce Skarbu Państwa jest ważnym i zwykle niedocenianym instrumentem nacisku na media.

Te same praktyki mają miejsce w spółkach komunalnych i gminnych, rządowych agencjach i funduszach. Przez lata Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wykorzystywane były jako finansowe zaplecze prywatnych spółek, powiązanych z politykami. W sprawie tej zapadły wyroki skazujące na politykach SLD. To jednak nie znaczy, że inne partie nie traktują funduszy w podobny co lewica sposób. W roku 2006 Bank Ochrony Środowiska został znacjonalizowany, przy pomocy pieniędzy z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a w jego zarządzie zasiadł skarbnik PiS.

W czasie rządów koalicji AWS-UW grupa młodych polityków prawicowych doprowadziła do utworzenia z państwowego kapitału prywatnej stacji Telewizja Familijna. Politycy wykorzystali wpływy, by skłonić spółki, w których Skarb Państwa jest ważnym udziałowcem, do zainwestowania w ich prywatne przedsięwzięcie.

Za rządów SLD politycy nie tylko mieli wpływ na obsadę spółek państwowych, ale próbowali je, wzorem poprzedników, wykorzystywać do prywatnych interesów.

Nie lepiej się dzieje pod rządami PO.

Walka polityków o kontrolę nad telewizją publiczną i radiem ma na celu nie tylko zapewnienie przychylniej propagandy, lecz także znalezienie stanowisk dla menedżerów mediów i dziennikarzy, powiązanych z politykami. To skrajny przykład korumpowania mediów, który pozostaje od 20 lat bezkarny.

⁷ Platforma politycy „kolesiów” PiS w spółkach skarbu państwa, „Gazeta Wyborcza”, 12 marca 2007 roku.

„Podbój państwa”, a przynajmniej jego fragmentów, uniemożliwia utrzymanie ciągłości zarówno instytucjonalnej, jak i personalnej. Z tego też powodu nie sposób stworzyć stabilnego korpusu służby cywilnej. O ile do roku 1993 stanowiska wojewodów traktowane były jako apolityczne – zmiana rządów nie wywoływała czystki w województwach, to sytuacja ta zmieniła się na gorsze w czasie rządów SLD-PSL i późniejszych. Już podczas podpisywania kontraktu koalicyjnego AWS-UW uzgodniono podział stanowisk wojewodów. Później kolejne rządy traktowały te stanowiska jako polityczny łup.

Upolitycznienie służby cywilnej powoduje, że poziom urzędników nie poprawia się lub poprawia się bardzo powoli. Urzędnicy państwowi nie mają jasnej perspektywy kariery, nie są motywowani do podnoszenia kwalifikacji i nie są nagradzani za jakość pracy. Muszą się liczyć z tym, że po kolejnych zmianach politycznych (po kolejnych wyborach do Sejmu) nastąpi fala zmian kadrowych, która dotknie także ich. To oczywiście skłania do postaw oportunistycznych, unikania ryzyka i traktowania swej pracy jako etapu przejściowego.

Wiele ustaw było zmienianych tylko po to, by umożliwić zwycięskim politykom zawłaszczenie instytucji. Skrajnym przykładem jest sytuacja w TVP, gdzie przez wiele miesięcy największe wpływy miała mała i przegrana partia – LPR – która była na tyle sprytna, by wcześniej wytargować od koalicjantów odpowiednie profity.

Zawłaszczanie państwa jest powodem niechęci ugrupowań politycznych do rzeczywistych i skutecznych reform. Każda nowa ekipa rządowa zapowiada depolitycznienie pewnych obszarów (spółki Skarbu Państwa, agencje rządowe), lecz w rzeczywistości następuje proces odwrotny. Zatrzymanie prywatyzacji, a w niektórych przypadkach renacjonalizacja, wynika w dużej mierze z chęci utrzymania politycznych profitów z kontroli nad gospodarką.

8. Coś się jednak udało

Najgłębsze reformy państwa przeprowadzone po roku 1989 dotyczyły jego decentralizacji. W 1990 roku powstały samorzady gminne, a w 1998 roku samorządowo-rządowe województwa. Były to reformy generalnie korzystne dla funkcjonowania państwa, choć niekonsekwentne. Nie zapobiegły ani nadmiernej biurokratyzacji, ani podbojowi państwa przez polityków. Przeciwnie, gminy i pól samorządowe województwa są, podobnie jak państwo, uważane za polityczny łup. Regułą jest to, że politycy II linii (na przykład ci, którzy nie dostali się do Sejmu lub dopiero rozpoczynają karierę) obsadzają stanowiska w gminach, miastach i województwach. Dotyczy to także spółek komunalnych i miejskich. Rady gmin i sejmiki wojewódzkie są kadrowym zapleczem klasy politycznej, ze wszystkimi tego dobrymi i złymi konsekwencjami. Dobrymi – gdyż politycy mający doświadczenia samorządowe lepiej rozumieją, że muszą w jakiś sposób zaspokoić oczekiwania wyborców. Złymi – gdyż dominacja samorządowców w polskiej polityce sprawia, że jest ona coraz bardziej prowincjonalna.

Gminy są słabe finansowo, gdyż nie mają wystarczających źródeł autonomicznego finansowania. Podatek katastralny, który wzmocniłby finanse gmin i zwiększyłby ich zainteresowanie lepszym wykorzystaniem majątku, okazuje się trudny do zaakceptowania z powodów politycznych. W małych gminach brak alternatywnych elit samorządowych wynikający z małej aktywności społeczności lokalnych sprawia, że społeczna kontrola nad gminami okazuje się często iluzoryczna.

W ciągu 20 lat udało się w Polsce stworzyć kilka dobrze działających instytucji. Udały się przede wszystkim te wymagające specyficznych kompetencji, których nie mają politycy: giełda, nadzór nad segmentami rynku finansowego, NBP, Trybunał Konstytucyjny. Na drugim biegunie jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, której członkowie od początku byli tylko namiestnikami partii mającymi dbać o ich interesy w mediach.

Niebezpieczną praktyką, zwłaszcza widoczną za rządów PiS-u, stało się podważanie niezależności instytucji regulacyjnych i równoważących władzę.

Na przełomie roku 2006 i 2007 powołany został na stanowisko Prezesa NBP były współpracownik prezydenta RP, mający oczywiste braki w kwalifikacjach. W dodatku głosowanie jego kandydatury w Sejmie wiązało się z politycznym targiem, w wyniku którego mniejszościowi koalicjanci PiS – Samoobrona i LPR – uzyskały nieproporcjonalnie duże wpływy w KRRiT. Już samo wiązanie obsady tych dwu zupełnie różnych instytucji w jednej politycznej transakcji przyczyniało się do obniżenia prestiżu instytucji państwa.

Nadzór nad rynkami finansowymi był zmieniony w dużej mierze po to, by zwiększyć wpływy rządzącej partii.

Mimo wszystko próby podważenia niezależności instytucji regulacyjnych i równoważących władzę okazały się nieskuteczne, co dobrze świadczy o ich wewnętrznej sile. Niezależnie od błędów i niedoskonałości NBP i KNF, instytucje te zdały egzamin podczas kryzysu finansowego i nie stały się narzędziem w rękach polityków. Właściwie nie wiadomo, dlaczego politykom PiS tak bardzo zależało na obsadzie stanowiska Prezesa NBP, skoro i tak nie mają wpływu na politykę pieniężną, a chyba także nie mieli nigdy koncepcji, do czego jest im NBP potrzebny. Zapewne zadziałał polityczny odruch bezwarunkowy – jest stanowisko, więc musimy je zdobyć dla naszego człowieka.

Pozytywny wpływ na jakość polskiego państwa ma obecność w Unii Europejskiej. Wprowadzone zostały przepisy i procedury unijne, zwykle lepsze od rodzimych procedur polskich, a kontrola ze strony Unii Europejskiej eliminuje skrajne przypadki nieudolności lub korupcji państwa. Ponieważ zdolność pozyskania funduszy unijnych jest zależna od jakości państwa, rządy są pod presją opinii publicznej, by tę jakość poprawiać. Instytucje europejskie są też czasami ostatnią instancją odwoławczą dla obywateli, którzy uważają, że państwo ich skrzywdziło lub niewystarczająco ich broni. Polska jest jednym z najczęstszych klientów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

9. Potrzebna wizja dobrego państwa

Leszek Balcerowicz w eseju *W kierunku ograniczonego państwa*⁸ wymienia trzy typy państw, które realnie istnieją w świecie:

- 1) rozbudowane państwo quasi-liberalne,
- 2) rozbudowane państwo nieoliberalne,
- 3) rozbudowane państwo antyliberalne (komunistyczne).

Polska w wyniku transformacji ustrojowej przeszła z grupy trzeciej do drugiej. Państwo jest nieoliberalne i rozbudowane. Przedsiębiorczość prywatna nie jest zakazana, chociaż reguluje ją wiele nieprecyzyjnych przepisów. Transfery socjalne są ogromne, a ograniczona wolność gospodarcza jest słabo chroniona. Zmiany instytucjonalne, jakie zachodziły w Polsce w ostatnich 20 latach, często potrzebne, nigdy nie były tak przełomowe, by przekształcić państwo w dobrze działający mechanizm, spełniający właściwe funkcje przy użyciu nieprzesadnych sił i środków.

Owszem, państwo lepiej działa niż przed 20 laty. Policji udało się pokonać najgroźniejsze gangi, kolejki w sądach są mniejsze, długi są skuteczniej egzekwowane, zlikwidowano oszukańcze pseudobanki, nie jesteśmy wytykani przez Unię Europejską (jak Bułgaria) jako kraj skorumpowanych urzędników.

Jednak nadal nasze państwo nie potrafi sprawnie przeprowadzać przetargów, sprawić, by koleje jeździły punktualnie, znaleźć zabójców szefa policji, uchylać ustaw, które nie byłyby wewnętrznie sprzeczne. Jeśli politycy przed wyborami przedstawiają wielkie projekty, to każdy rozsądny człowiek w Polsce wie, że jest to tylko propaganda.

Naprawa państwa musi być planowym procesem, który wymaga ponadpartyjnego konsensusu. Celem powinny być:

- poprawa efektywności działania administracji, szybkości i skuteczności podejmowania przez organy państwa decyzji,
- podniesienie poziomu usług publicznych, opłacanych z podatków,
- urynkowanie części usług publicznych,
- ustabilizowanie korpusu służby cywilnej i stworzenie dla urzędników czytelnej ścieżki awansu według kryteriów merytorycznych,
- obniżenie kosztów biurokracji, przy czym nie chodzi tylko o koszty utrzymania urzędów i urzędników, ale także o społeczne i gospodarcze koszty zbędnych przepisów biurokratycznych,
- poprawa skuteczności działania wymiaru sprawiedliwości i odpolitycznienie prokuratury i organów ścigania.

⁸ L. Balcerowicz, *W kierunku ograniczonego państwa*, seria: Distinguished Lecture, The World Bank, 2004.

Proces naprawy państwa powinien prowadzić do wycofania się państwa z dziedzin, w których sobie źle radzi, tj. z bezpośredniego zarządzania gospodarką, z części usług publicznych oraz z mediów.

Państwo powinno skupić się na funkcjach podstawowych: zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli i bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, egzekwowaniu prawa i ochronie interesów na arenie międzynarodowej. Powinno także tworzyć instytucje regulacyjne i standaryzujące w tych obszarach gospodarki i życia społecznego, gdzie są one niezbędne. Im mniejszy obszar pozostanie w rękach państwa, tym łatwiej będzie nim sterować.

Pozostaje pytanie – jak taką wielką reformę, uderzającą w rozmaite interesy, a przede wszystkim naruszającą interesy większości polityków, przeprowadzić? Nie ma na to łatwej odpowiedzi. Konieczny jest silny nacisk opinii publicznej. Opinia publiczna musi uwierzyć, że naprawa państwa jest możliwa, rozumieć jej znaczenie. Najpierw więc trzeba odrzucić funkcjonujące wśród Polaków szkodliwe mity, które dotyczą państwa.

RYSZARD BUGAJ

Ustrojowa transformacja polskiej gospodarki w latach 1990-2008

1. Uwaga wstępna	347
2. Ewolucja i rozkład gospodarki komunistycznej	347
3. Czynniki kształtujące program przekształceń ustrojowych	349
4. Pierwszy okres zmian systemowych: 1990-1992	352
5. Konsolidacja przemian systemowych: 1993-1998	356
6. Drugie przyspieszenie zmian wolnorynkowych: 1999-2004	359
7. Nieudany zwrot socjalno-etatystyczny i liberalna reakcja: 2005-2008	361
8. Próba bilansu	362



Ryszard Bugaj (ur. w 1944 roku)

Ukończył w 1971 roku studia na Wydziale Ekonomii Politycznej Uniwersytetu Warszawskiego. Od 1970 roku pracownik Instytutu Budownictwa, od 1973 roku Instytutu Planowania i Komisji Planowania, od 1982 roku Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN. W 1989 roku został doktorem ekonomii, w 2004 roku obronił habilitację.

W 1968 roku brał udział w protestach studenckich przeciwko zdjęciu spektaklu Dziady. W 1980 roku przystąpił do „Solidarności”. W okresie stanu wojennego został internowany. Po zwolnieniu współpracownik podziemnych struktur „S”, publikował w prasie niezależnej i „Tygodniku Powszechnym”; współwydawca pisma „21”. Współzałożyciel Stowarzyszenia Reforma i Demokracja, doradca KKW i Lecha Wałęsy. Uczestnik obrad Okrągłego Stołu w sprawie ds. gospodarki i polityki społecznej, a także współprzewodniczący grupy roboczej ds. samorządu i form własności.

W latach 1989-1997 poseł na Sejm. W 1990 roku współzałożyciel i Przewodniczący Rady Stowarzyszenia Solidarność Pracy, w latach 1992-1998 członek-założyciel i Przewodniczący Unii Pracy. Przewodniczący Stowarzyszenia Studiów i Inicjatyw Społecznych. Niezależny publicysta. Od listopada 2008 roku doradca NBP.

W dniu 3 maja 2007 roku został przez Prezydenta RP odznaczony Krzyżem Komandorskim z Gwiazdą Orderu Odrodzenia Polski.

1. Uwaga wstępna

Zapoczątkowane w Polsce w roku 1989 przekształcenia systemu społeczno-gospodarczego i głównych linii polityki gospodarczej są zazwyczaj określane jako „reformy”. Nie jest to określenie zgodne z tradycją tego terminu. Określenie „reforma” kojarzy się ze zmianą, która – nawet gdy jest daleko idąca¹ – nie odrzuca fundamentalnych cech systemu (ustroju). Z pewnością inaczej było w okresie zmian wprowadzanych od roku 1990. W tym czasie odrzucone zostały wszystkie elementy ekonomicznego porządku nakazowo-rozdzielczego, a zasięg własności publicznej (państwowej) w sferze wytwarzania został radykalnie zredukowany – dokonała się prywatyzacja, a regulacja rynkowa uzyskała pozycję dominującą. W Polsce ponownie – po trwającym blisko pół wieku okresie gospodarki komunistycznej – ład ustrojowy można (należy) określić jako kapitalistyczny.

2. Ewolucja i rozkład gospodarki komunistycznej

Gospodarka komunistyczna to gospodarka, w której nie obowiązują zasadnicze mechanizmy rynkowej regulacji, natomiast dominują przedsiębiorstwa państwowe zarządzane (bezpośrednio lub pośrednio) przez podmioty biurokratyczne na podstawie planu. W tym systemie zachowania zarówno przedsiębiorstw, jak i podmiotów nadrzędnych (łącznie z centralnym urzędem planowania) zdeterminowane są przez procedury „przetargu o plan”. We wszystkich krajach, w których istniał ten system, ustrój polityczny miał charakter dyktatorski lub – w końcowym okresie – autorytarny. Decyzje polityczne były zmonopolizowane przez aparat partii komunistycznej, a opinia publiczna podlegała scentralizowanej kontroli².

W systemie nakazowo-rozdzielczym jednostki nadrzędne dysponują władzą administracyjną pozwalającą formalnie narzucić przedsiębiorstwom zadania i wyposażyć je w stosowne środki, jednak przedsiębiorstwa dzierżą monopol informacyjny. Tylko one znają swoje realne możliwości produkcyjne. Przedsiębiorstwa mają też interes, by uzyskać relatywnie dużo środków w stosunku do wyznaczonych zadań. Jednostki nadrzędne starają się określić zadania i przyznać środki tak, by plan był realnie zbilansowany, a więc nie mogą dowolnie ignorować informacji pochodzących z przedsiębiorstw. W długim okresie konsekwencją funkcjonowania tego systemu jest wysoka zasobochłonność gospodarki, bo „centralny planista” nie jest zdolny do przełamania informacyjnego

¹ T. Kowalik posługiwał się pojęciem „reformy przełomowej”. Przewidywał (proponował), że taka reforma „realnego socjalizmu” obejmowałaby w znacznym zakresie również zmiany struktury własnościowej. Jednak nawet w tym przypadku czynnikiem ciągłości pozostałoby „centralne planowanie”. Zob. tenże, *On Crucial Reform of Real Socialism* [w:] *Economic Reforms in Eastern Europe and the Soviet Union*, Boulder – London, 1989.

² G. Sartori (*Teoria demokracji*, PWN, Warszawa 1994, s. 22) pisze: „ustroje celowe», których przykładem są państwa komunistyczne, powierzają spełnienie wartości awangardzie – zamkniętej grupie sprawujących władzę, która określa i narzuca cel”.

monopolu przedsiębiorstw. To przesądza o strukturalnie niskiej efektywności działania przedsiębiorstw. Dodatkowo wybór strategii w planie centralnym odzwierciedla prawidłowości charakterystyczne dla scentralizowanego systemu autorytarnego³, w którym poszczególne czony biurokratycznego układu walczą o swoje interesy (przede wszystkim o „przydział” inwestycji).

Narastająca świadomość niewydolności mechanizmu gospodarki nakazowo-rozdzielczej stała się źródłem poszukiwania programu zmian („reformy”) już od połowy lat 50. Władze starały się osłabić destruktywne następstwa mechanizmu „przetargu o plan”. Poszukiwano niezmiennie rozwiązań uzależniających parametrycznie rozmiary środków (przydział materiałów, dewiz, a przede wszystkim funduszu płac) od wykonywanych przez przedsiębiorstwa zadań (produkcji)⁴.

Jednak polityczni animatorzy, nie chcąc zrezygnować z kontroli nad systemem gospodarczym, nie dopuszczali do rezygnacji z kontroli cen. Program oficjalnych reform nigdy nie przewidywał też poważniejszej przebudowy zasad systemu politycznego, co postulowały środowiska „nieoficjalne”⁵. W szczególności zasada „kierowniczej roli partii” (od 1976 stanowiąca normę konstytucyjną) była interpretowana jako prawo kierownictwa partii komunistycznej do kontroli kadr – także w gospodarce. Ta powściągliwość miała też inne uwarunkowania. Władze miały motywację do „reform”, gdy gospodarka znajdowała się w szczególnie niekorzystnej sytuacji. Radykalna reforma – nawet gdy pominiemy kwestię akceptacji dla prywatyzacji – musiałaby mieć poważne następstwa dla dochodów pracowników. Daleko idąca reforma (a właściwie już zmiana ustrojowa) niosła więc wielki potencjał buntu. Tego władze chciały uniknąć.

Ograniczony program reform stanowił więc ważną przyczynę, dla której realne zmiany kluczowych reguł gospodarki nakazowo-rozdzielczej były zawsze bardzo ograniczone i – co może ważniejsze – przynosiły rezultaty odległe od oczekiwań. Zmiany odzwierciedlały raczej rezultat żywiołowej adaptacji uczestników procesów gospodarczych (szczególnie pracowników i menedżerów) do nowych uwarunkowań systemowych (a także dezintegrację i słabnięcie ośrodków władzy) niż racjonalizację działania gospodarki. Nie ma zresztą powodu by zakładać, że jakkolwiek reforma mieszcząca

³ Zob. J. Beksiak, *Zmiany w gospodarce*, PWN, Warszawa 1982.

⁴ Program tak pomyślanej reformy w postaci „klasycznej” przedstawił już w 1961 roku W. Brus – zob. tenże, *Ogólne problemy funkcjonowania gospodarki socjalistycznej*, PWN, Warszawa 1967.

⁵ W rozwiniętej postaci postulat przebudowy systemu politycznego jako konieczny i integralny składnik reformy gospodarczej sformułował jako pierwszy W. Brus (zob. *Uspołecznienie a ustrój. Na tle doświadczeń socjalizmu wschodnio-europejskiego*, Wydawnictwo Aneks, Uppsala 1975), natomiast przynajmniej od roku 1976 (powstanie KOR-u) postulat ten – w różnej postaci – był wielokrotnie podnoszony przez środowiska opozycyjne (przede wszystkim lewicowe, a zarazem antykomunistyczne). Píše o tym szerzej J. Skórzyński (zob. *Od Solidarności do wolności*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2005). Trzeba też podkreślić, że ten postulat był ważnym elementem programu NSZZ „Solidarność”. W programie związku uchwalonym na zjeździe w 1981 roku stwierdza się: „Domagamy się wprowadzenia reformy samorządowej i demokratycznej na wszystkich szczeblach zarządzania, nowego ładu społeczno-gospodarczego, który skojarzy plan, samorząd i rynek”. Podkreślono też, że: „Konieczne jest oddzielenie organów administracji gospodarczej od władzy politycznej. Należy (...) znieść nominacje oparte na nomenklaturze partyjnej”. Zob. *Program NSZZ Solidarność*, „Tygodnik Solidarność” nr 29, 1981 rok.

się w granicach systemu centralnie planowanego i uznająca konieczność zachowania przewagi przedsiębiorstw państwowych (publicznych), mogłaby przynieść zasadniczy wzrost efektywności. Trzeba się raczej zgodzić z opinią W. Brusa i K. Łaskiego, byłych autorów projektów „reform socjalistycznych”, którzy stwierdzają: „«Realny socjalizm» okazał się niereformowalny, a nawet socjalizm rynkowy miałby zapewne więcej wad niż zalet w porównaniu z prywatną gospodarką rynkową”⁶.

W ostatnim okresie trwania porządku komunistycznego w Polsce wprowadzono jednak stosunkowo daleko idące zmiany rynkowe. W szczególności ułatwiony został wstęp na rynek prywatnych podmiotów i otwarto drogę do pewnych specyficznych przekształceń „własnościowych” przedsiębiorstw państwowych (zakładanie spółek o mieszanym kapitale: państwowym i prywatnym). Akuszerem tych zmian był ostatni premier PRL-u, Mieczysław Rakowski.

Zmiany realizowane pod koniec lat 80. przyniosły jednak zamiast poprawy efektywności działania przedsiębiorstw, zasadnicze zwiększenie nierównowagi. Była to nie tylko konsekwencja ciągle nieadekwatnego zakresu zmian, ale też skutecznej kontestacji różnych grup społecznych (szczególnie robotników) nieskłonnych do zaakceptowania następstw rynkowych mechanizmów wprowadzanych przez autorytarne władze. M. Rakowski – zapoczątkowując ostatnią „reformę socjalistyczną” – dawał wyraźnie do zrozumienia, że liczy na aparat przemocy⁷. Mówił: „Nie zawahamy się silną ręką zapewnić spokój państwu i obywatelom, porządek dla reform, bezpieczeństwo socjalistycznej orientacji Polski. Wiem, że mogę liczyć w tej sprawie na aktywność służb powołanych do zabezpieczenia ładu i porządku prawnego oraz niezawodne poparcie ludowego Wojska Polskiego”. Rakowski zdecydował się więc na zmiany, które dzisiaj określibyśmy jako „drogę chińską”. Wkrótce jego rząd zlikwidował Stocznię Gdańską. Miało to symbolicznie potwierdzić determinację rządu realizacji zmian w gospodarce bez politycznego otwarcia. Jednak protesty ostatecznie uświadomiły władzom, że nie tylko zmiany w gospodarce muszą iść znacznie dalej, ale i to, że ich warunkiem jest uzyskanie społecznego przyzwolenia, a więc wejście na ścieżkę radykalnych zmian w sferze politycznej.

3. Czynniki kształtujące program przekształceń ustrojowych

W okresie od 1988 do 1989 roku, gdy kształtował się program przekształceń ustrojowych, niewątpliwie znaczenie miały trzy – wzajemnie na siebie oddziałujące – czynniki: wyjściowa sytuacja gospodarcza i nastroje społeczne, przekonania politycznych elit władzy i opozycji oraz uwarunkowania międzynarodowe. Wszystkie one sprzyjały zmianie radykalnej.

⁶ Zob. W. Brus, K. Łaski, *Od Marksa do rynku*, PWN, Warszawa 1992, s. 7.

⁷ Zob. *Oświadczenie Premiera Mieczysława F. Rakowskiego*, „Trybuna Ludu”, 14 października 1988 roku.

Obóz władzy w 1988 roku zdecydował się w końcu na polityczne otwarcie, uznając je za konieczne i celowe. Kalkulacja, wyłaniająca się z licznych już opracowań historyków, pokazuje⁸, że zakładano, iż zainicjowana zmiana umożliwi obozowi władzy zachowanie wpływowych pozycji w przekształconym systemie. Środowiska opozycyjne były znacznie słabiej skonsolidowane, jednak były zdolne wyłonić rodzaj quasi-reprezentacji. Komitet Obywatelski przy Lechu Wałęsie (bo o nim jest tu mowa) był wiarygodny ze względu na prestiż „pierwszej »Solidarności«”, a także ze względu na autoryzację Kościoła. Zarazem to środowisko – prawie jednolicie – opowiedziało się za przebudową systemu realizowaną w ramach kompromisu. Zgodzono się, że kształt kompromisu powinien być określony w toku wspólnej pracy przy Okrągłym Stole. Zawarcie porozumienia okazało się wprawdzie procesem wysoce konfliktowym, ale przecież zakończonym sukcesem.

„Porozumienie” pierwszy raz w krajach komunistycznych określiło perspektywę przemian ustrojowych, która przekraczała konstytucyjne cechy „realnego socjalizmu”. Zakładało ustanowienie – choć stopniowo – ustrojowego ładu demokratycznego kapitalizmu. W sferze politycznej zawierało ono bardzo poważne ograniczenia zasad demokracji (miały one czasowy charakter), ale porozumienie definitywnie podważało monocentryczny ład ustrojowy i otwierało drogę do pluralistycznej samoorganizacji społeczeństwa. Wykluczało to w praktyce powrót do systemu komunistycznego autorytaryzmu.

Bliższej oceny wymaga porozumienie Okrągłego Stołu w kwestiach społeczno-gospodarczych. „Wiążący” charakter miały tu tylko zapisy wypracowane przez grupę ekonomiczną⁹. Przyjęto tam, że:

„Przekształcenia prowadzące do nowego ładu ekonomicznego obejmą przede wszystkim: rozwój samorządu i partycypacji pracowniczej; swobodne kształtowanie się struktury własnościowej; rozwój stosunków rynkowych i konkurencji; likwidację pozostałości systemu nakazowo-rozdzielczego (...); jednolitą politykę finansową wobec przedsiębiorstw; podporządkowanie mechanizmów selekcji kadr kierowniczych w przedsiębiorstwach kryterium kompetencji fachowych. Jednocześnie uzgodniono w kluczowych kwestiach polityki gospodarczej, że: w ciągu dwóch lat nastąpi zrównoważenie budżetu centralnego. Zastosowany będzie ostry reżim oszczędnościowy w odniesieniu do wydatków państwowych (...) Wydatki budżetu na dotacje zostaną zmniejszone w związku z upadłością lub likwidacją przedsiębiorstw trwale nierentownych (...) zapoczątkowany zostanie proces pokrywania deficytu budżetowego państwa z nieinflacyjnych źródeł (...) Porozumienie przewidywało też: osiągnięcie najpierw wewnętrznej, a następnie pełnej wymiennalności złotego”¹⁰.

⁸ Zob. np. A. Paczkowski, *Pół wieku dziejów Polski 1939-1989*, Warszawa 1995.

⁹ Zapisy różnych „podstolików” (np. w kwestiach ekologicznych lub edukacji) faktycznie – gdyby miały być literalnie realizowane – generowałyby wydatki budżetu przekraczające realne możliwości. Te zapisy nie miały jednak statusu obligatoryjnego.

¹⁰ Cytaty pochodzą z dokumentu: *Stanowisko w sprawie polityki społecznej i gospodarczej oraz reform systemowych*, Zespół Okrągłego Stołu ds. Gospodarki i Polityki Społecznej, 5 kwietnia 1989 roku; zob. też: W. Baka, *U źródeł wielkiej transformacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1999.

Z jednej strony była to zapowiedź szybkiej realizacji szeregu zmian systemowych, a z drugiej deklarowano swego rodzaju podniesienie „systemowej śluzu”. Ta ostatnia zasada miała znaczenie szczególnie w zakresie przemian własnościowych (prywatyzacji), które – zakładano – nie mogą się dokonać w krótkim czasie.

Program Okrągłego Stołu zawierał postulaty znacznie dalej idące niż wcześniej formułowały zarówno władze, jak i środowiska opozycyjne. Cechą programu Okrągłego Stołu była też pewna (wprost niedeklarowana) preferencja co do kształtu docelowego systemu. Przyjmowano, że przyszły ład ustrojowy będzie nawiązywać do tradycji europejskiego „kapitalizmu opiekuńczego” i – w pewnym zakresie – etatystycznego.

Nie wszyscy uczestnicy obrad w grupie ekonomicznej (a także w całym składzie uczestników obrad Okrągłego Stołu) akceptowali ten wybór. Części z nich – zarówno po stronie rządowej, jak i opozycyjnej – bliska była wizja kapitalizmu liberalnego, o cechach zdecydowanie wolnorynkowych. Czynnikiem przesądającym było jednak przekonanie, że nie ma społecznego przyzwolenia na realizację programu liberalnego kapitalizmu. Część więc uczestników obrad zarysowaną koncepcję przemian afirmowała, a część traktowała ją jako konieczne i raczej czasowe ustępstwo.

W ciągu kilku miesięcy po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu dynamika przemian politycznych (której nie ma tu potrzeby bliżej analizować) doprowadziła do powstania rządu w istocie koalicyjnego (skupiającego reprezentantów zarówno dawnej opozycji, jak i ugrupowań tworzących poprzednio obóz władzy), ale w którym dominowała dawna opozycja. Rząd ten w kwestiach społeczno-gospodarczych nie przyjął programu wypracowanego przy Okrągłym Stole.

Nastąpiło istotne przewartościowanie stanowisk obydwu partnerów, którzy *de facto* zawarli porozumienie koalicyjne. W dawnym obozie władzy wykrystalizował się program przemian radykalnie rynkowych. W Ministerstwie Finansów – już po Okrągłym Stole – powstał dokument¹¹ zalecający nie tylko „terapię szokową” w zakresie stabilizacji gospodarki, ale też bardzo daleko idące postulaty systemowe – natychmiastową „prywatyzację kuponową”, pełną wymienialność pieniądza i likwidację podatku od wzrostu wynagrodzeń (co przynieść by musiało znacznie większy zakres upadłości przedsiębiorstw i większe bezrobocie). Jednocześnie rząd Mieczysława Rakowskiego podjął decyzję o „urynkowieniu żywności”, co pobudziło falę rewindykacji płacowych i zepchnęło gospodarke na skraj hiperinflacji.

Liberalna ekipa gospodarcza nowego rządu (na czele z Leszkiem Balcerowiczem) była oczywiście przekonana o potrzebie radykalnych zmian, a w tym zamiarze wspierała ją świadomość, że środowiska dawnego układu władzy (formalnie kontrolujące 2/3 Sejmu) w większości akceptują tę formułę przemian. Ekipa Balcerowicza brała też pod uwagę gwałtowne pogorszenie się sytuacji makroekonomicznej w ciągu roku 1989. Ten czynnik przemawiał niewątpliwie za zdecydowanymi działaniami – przywracanie równowagi

¹¹ Zob. *Założenia polityki gospodarczej na lata 1989-1992*, Ministerstwo Finansów, 24 czerwca 1989 roku.

na drodze działań stopniowych stało się dużo trudniejsze. Dodatkowym czynnikiem, skłaniającym do podjęcia bardzo radykalnych kroków (szczególnie w zakresie polityki gospodarczej), była presja zachodnich rządów i organizacji międzynarodowych. Pojawiła się presja wywierana bezpośrednio na polskiej opinii publicznej. Amerykański ekonomista J. Sachs, ogłosił swój program szybkiej i prezentowanej jako „bezbolesna”¹² sanacji polskiej gospodarki. Wszystkie okoliczności sprzyjały odrzuceniu formuły Okrągłego Stołu i przyjęciu programu terapii szokowej.

Ostatecznie program rządowy nie objął jednak pewnych działań¹³ sugerowanych przez zagranicznych doradców lub zalecanych przez ostatnią ekipę komunistycznego rządu. Program był powściągliwy przede wszystkim w zakresie prywatyzacji. Przyjęto, że proces przekształceń własnościowych musi być względnie długotrwały, ale polityka gospodarcza od samego początku tworzyła nacisk na rzecz prywatyzacji.

Realizacja programu miała przynieść zasadniczą zmianę ustrojową, a koszty przemian miały być bardzo umiarkowane. Przewidywano, że PKB w 1990 roku obniży się o 3,1%, a bezrobocie wyniesie 400 tys. osób, natomiast inflacja „korekcyjna” przyniesie ponad pięciokrotny wzrost cen. Te przewidywania były nierealistyczne, ale pozwoliły wielu parlamentarzystom udawać, że popierają program niezbyt bolesnej stabilizacji. Ułatwiło to powstanie koalicji „reformatorskiej” w Sejmie kontraktowym, która obejmowała właściwie wszystkie kluby parlamentarne (choć nie wszystkich parlamentarzystów). Rząd nie miał rzeczywistej opozycji. Program Balcerowicza¹⁴ został uchwalony w ciągu kilku dni.

4. Pierwszy okres zmian systemowych: 1990-1992

Ustrojowa transformacja polskiej gospodarki trwa już blisko 20 lat, ale proces, rozumiany jako ustanowienie głównych instytucji gospodarki prywatno-rynkowej, zakończył się już kilka lat wcześniej. Można jednak wyodrębnić cztery okresy przemian o specyficznym charakterze: 1990-1992, 1993-1998, 1999-2004 i 2005-2008.

W pierwszym okresie nastąpiło odrzucenie zasad gospodarki nakazowo-rozdziałowej, ceny w ogromnej większości kształtowały się już swobodnie na rynku, a ze względu na wycofanie większości dotacji nastąpił nie tylko bardzo wysoki ich wzrost, ale też zasadnicza zmiana ich struktury. Zrezygnowano również z reglamentacji gospodarki dewizowej, ustanawiając wewnętrzną wymienialność pieniądza. Stały kurs waluty krajowej został potraktowany jako „kotwica nominalna” (jednak w maju 1991 roku rząd musiał dokonać poważnej dewaluacji – o 18%).

¹² Zob. *Zarys proponowanego programu gospodarczego „S”*, lipiec 1989, maszynopis.

¹³ Nie zawierał m.in. „kuponowej prywatyzacji”, mimo że sugestie w tej kwestii właśnie w Polsce zostały najwcześniej sformułowane. Zob. *Uwłaszczenie jako fundament reformy społeczno-gospodarczej*, referat na seminarium SGPiS, listopad 1988 roku.

¹⁴ Nie ma dokumentu, który byłby konkretnym i kompleksowym opisem polityki rządu na początek lat 90. Jest szereg ustaw uchwalonych w grudniu 1989 roku oraz cząstkowe analizy i dokumenty – wszystko to składa się na plan Balcerowicza.

W tym okresie prywatyzacja miała przede wszystkim założycielski charakter i w mniejszym zakresie objęła sektor dużych przedsiębiorstw. Charakterystyczną cechą było stosowanie podatku od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń i obciążeń wyniku finansowego (tylko w sektorze państwowym). Był to czynnik dyskryminujący sektor przedsiębiorstw państwowych, choć „popiwek” w jakimś zakresie chronił państwowe przedsiębiorstwa przed bardziej jeszcze gwałtowną utratą konkurencyjności. Ważną funkcją tego podatku było skłonienie załóg i menedżerów do prywatyzacji ich przedsiębiorstw.

Rząd właściwie zrezygnował z reformy przedsiębiorstw państwowych, zakładając, jak się wydaje, że jedyną pożądaną drogą sanacji w sektorze przedsiębiorstw jest prywatyzacja. Dodatkowym instrumentem „perswazji” wkrótce stały się również bezpłatne akcje dla pracowników. Menedżerowie – gdy przedsiębiorstwo było prywatyzowane – otrzymywali w praktyce szansę zarówno na uzyskanie znacznych pakietów akcji, jak i wielki przyrost dochodów. Jeżeli ponadto uwzględnić bardzo silną presję stosunkowo tanich produktów pochodzących z importu¹⁵, to stanie się jasne dlaczego przedsiębiorstwa państwowe masowo popadły w tarapaty (w 1992 roku cały przemysł wykazywał wysokie straty). W istocie motywacja działania menedżerów (ale także pracowników) miała negatywny charakter. Menedżerowie mieli powody, by wartość przedsiębiorstwa była możliwie niska, bo wówczas rosła szansa, że w toku prywatyzacji zdołają przejąć je na własność. Pracownikom prywatyzacja otwierała drogę do wzrostu wynagrodzeń.

Bardzo wysoki wyjściowy spadek płac realnych determinował niski poziom popytu krajowego. Prowadziło to nie tylko do bezpośredniego ograniczenia produkcji, ale i do poważnego wzrostu kosztów jednostkowych (decydował o tym bardzo silny wzrost udziału kosztów stałych), co pogarszało konkurencyjność krajowych producentów. Popyt na produkty wielu przedsiębiorstw był ponadto silnie zmniejszony ze względu na wycofanie dotacji i wysoki wzrost cen wytwarzanych produktów. To także przyniosło osłabienie konkurencyjności produkcji krajowej i jej dodatkowe „wypychanie” przez import.

Ujemna rentowność przedsiębiorstw i wysoki spadek płac realnych miały ogromne znaczenie dla niekorzystnego kształtowania się dochodów budżetu państwa – tym bardziej, że dopiero rozpoczął się proces przebudowy systemu podatkowego. Jednocześnie niskiemu poziomowi dochodów towarzyszył relatywnie wysoki poziom wydatków, co wynikało przede wszystkim z rosnących wydatków socjalnych. Związane one były z zabezpieczeniem dla bezrobotnych (wówczas względnie szczodrym), a przede wszystkim ze świeżo ustanowionymi (także ze względu na bezrobocie) liberalnymi zasadami uzyskiwania rent inwalidzkich i wcześniejszych emerytur (wówczas waloryzowanych wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń). Następstwem było powstanie wysokiego deficytu budżetowego.

¹⁵ Na samym początku analizowanego okresu rynek krajowy był skutecznie chroniony przez następstwa dewaluacji (w 1990 roku, mimo silnego spadku produkcji, w bilansie handlu zagranicznego powstała wysoka nadwyżka – 2 mld dolarów), jednak bardzo wysoka inflacja i gwałtowne zmniejszenie stawek celnych (także redukcja ograniczeń ilościowych) postawiło krajowych producentów przed trudną do sprostania konkurencją wyrobów importowych.

W końcu roku 1991 dochody okazały się o blisko 1/3 niższe od założeń ustawy budżetowej. Sfinansowanie tak wielkiego niedoboru pożyczkami nie było możliwe (zresztą nie działał jeszcze mechanizm finansowania deficytu papierami dłużnymi), więc w następstwie nowelizacji ustawy budżetowej (dokonanej 18 grudnia tegoż roku¹⁶) deficyt został pokryty „bezprocentowym kredytem NBP”, a więc w istocie emisją pieniądza.

Program terapii szokowej pod koniec 1991 roku znalazł się w impasie: spadek produkcji był wielki, a prognozy nie wskazywały na poprawę. Inflacja nie została (jak przewidywał program) zlikwidowana. Bezrobocie było już bardzo wysokie (choć wielu pracowników odeszło na liberalnie przyznawane renty i wcześniejsze emerytury), ale mimo to koszty w przedsiębiorstwach były relatywnie wysokie, a rentowność ujemna. Powstały olbrzymie „zatory płatnicze”. Budżet państwa i bilans handlu zagranicznego były deficytowe.

Choć ośrodki rządowe nadal sprzeciwiały się korekcie realizowanego programu, to jednak bardzo silne społeczne niezadowolenie skłoniło je do akceptacji postulatów wcześniej odrzucanych. Złagodzony został podatek „popiwkowy” (od ponadnormalnego wzrostu wynagrodzeń) i przeprowadzona została finansowa restrukturyzacja przedsiębiorstw. Obydwe zmiany łagodziły restrykcyjną politykę dochodową i fiskalną. Podobny charakter miała emisja pieniądza na pokrycie deficytu budżetowego. W rezultacie na przełomie 1991 i 1992 roku pojawił się dość silny impuls rozluźniający restrykcyjną politykę pieniężno-finansową. Przyniósł on istotne pobudzenie popytu, które spotkało się z odpowiedzią podaży. Niespodziewanie – zarówno dla niechętnych tym korektom władz, jak i dla krytyków ich polityki – mniej więcej od połowy 1992 roku produkcja zaczęła ponownie rosnąć. Gospodarka zaczęła przewyżczać transformacyjną recesję.

Intencją ekipy reformatorów, zarządzających zmianami w pierwszym okresie transformacji, było ustanowienie możliwie szybko ustrojowego ładu kapitalizmu w wersji liberalnej. Ten zamiar związany był z przekonaniem, że właśnie w pierwszym okresie istnieją najbardziej sprzyjające okoliczności dla realizacji radykalnych zmian¹⁷. Jednak trzeba też podkreślić, że ówcześni reformatorzy nie lekceważyli uwarunkowań obiektywnych. To dlatego przyjmowali, że prywatyzacja wymaga jednak czasu, a konsekwencje społeczne radykalnego urynkowienia wymagają „osłon społecznych”. Mimo to trudno uznać, że program był skonstruowany realistycznie. Nosił on wszelkie cechy klasycznego programu dostosowawczego (stabilizacyjnego) serwowanego zwykle przez MFW, ale zastosowany został jako instrument ustrojowej przebudowy. Tego typu programy z reguły prowadziły do dość głębokiej recesji, a w Polsce opór i dziedzictwo struktury gospodarki

¹⁶ Dz.U. z 1991 roku, Nr 121, poz. 528.

¹⁷ L. Balcerowicz pisał: „(...) po każdym wielkim przełomie politycznym (...) następuje okres »polityki nadzwyczajnej«, która jednak wkrótce ustępuje miejsca »normalnej polityce« (...). Krótkotrwałość okresu wyjątkowego oznacza, że radykalny program gospodarczy podjęty wkrótce po przełomie politycznym ma znacznie większą szansę akceptacji niż taki sam program uruchomiony z opóźnieniem”. Zob. *Socjalizm, Kapitalizm, Transformacje. Szkice z przełomu epok*, PWN, Warszawa 1997.

nakazowo-rozdzielczej musiały być silniejsze i wywołać recesję głębszą. Założenie więc 3% spadku PKB i równocześnie skutecznego „zdmuchnięcia” inflacji wyrażało niczym nieuzasadniony optymizm (lub było dezinformacją opinii publicznej i parlamentu).

Nie może dziwić, że rezultaty realizacji programu zasadniczo i niekorzystnie odbiegały od założeń. Trudno o jednoznaczną ocenę rezultatów zmian systemowych. Zależy ona w istocie od przyjętej perspektywy normatywnej.

Pod koniec okresu przemiany własnościowe nie zostały zaawansowane tak bardzo by uznać, że powstała struktura typowa dla współczesnych gospodarek mieszanych. Nie zostały również ustanowione wszystkie instytucje charakterystyczne dla ładu gospodarek prywatno-rynkowych. Dopiero zapoczątkowana została przebudowa systemu podatkowego. Nie ukształtował się jeszcze system rynkowego finansowania deficytu budżetowego. Nie działały wydajnie instytucje antymonopolowe. Został zrobiony ogromny krok na drodze przekształceń systemowych, ale nie ukształtował się jeszcze typowy system prywatno-rynkowy.

Zmiany w latach 1989-1992 nie ukształtowały mechanizmu charakterystycznego dla „dojrzałego” kapitalizmu, a ich dalszy program pozostawał otwarty¹⁸. Zwolennicy przekształceń ewolucyjnych i zorientowanych na docelową formułę kapitalizmu typu europejskiego mogą uznać dokonane zmiany za właściwe (oceniając ewentualnie krytycznie „szokową stabilizację”, prowadzącą do niepotrzebnych kosztów makroekonomicznych i społecznych). Zwolennicy budowania ładu w zgodzie z normatywnymi zaleceniami neoliberalizmu z pewnością przekształcenia zrealizowane w pierwszym okresie uznają za nie dość radykalne.

I w jednym, i w drugim przypadku oceny są formułowane niejako przy założeniu, że proces transformacji poddaje się skutecznej kontroli ośrodków władzy. Jest to założenie wątpliwe. W Polsce, mimo wielkiej swobody działania ośrodka rządowego, proces przekształceń nie był wynikiem jedynie niezależnych decyzji rządu i parlamentu. Rządowej determinacji realizowania radykalnego programu towarzyszyły skuteczne naciski różnych – mniej lub bardziej zorganizowanych – środowisk społecznych i grup interesów na ogół na rzecz zmniejszenia radykalizmu zmian. Realne zmiany w jakimś stopniu miały więc charakter żywiołowy¹⁹.

Uznanie żywiołowego charakteru przekształceń ma znaczenie dla odpowiedzi na pytanie o możliwość realizacji alternatywnego scenariusza przekształceń – np. inspirowanego przez porozumienie Okrągłego Stołu. Można tu zaryzykować twierdzenie, że logika przekształceń w momentach przełomów prowadzi do radykalizacji działań, jeżeli zamiar (program) wyjściowy jest umiarkowany. Zatem wydaje się, że ewolucyjne przemiany musiałyby być poddane krytyce jako niewystarczające, a wobec nieuchronności

¹⁸ O różnych wersjach kapitalizmu pisze m.in. M. Albert, *Kapitalizm kontra kapitalizm*, Znak, Kraków 1984. Zob. T. Kowalik, *Współczesne systemy ekonomiczne. Powstanie, ewolucje, kryzysy*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2000.

¹⁹ Zob. Z. Hockuba, *Druga do spontanicznego porządku*, PWN, Warszawa 1995.

przejścia gospodarki przez recesję transformacyjną krytycy dowodziliby też, że koszty „oportunizmu” są zbyt wysokie. Zatem radykalizacja przekształceń była nieuchronna. Być może więc rozpoczęcie od przekształceń według programu radykalnego i jego modyfikowanie było scenariuszem najlepszym z realnie dostępnych.

5. Konsolidacja przemian systemowych: 1993-1998

Jakkolwiek przemiany w gospodarce były współokreślane przez rozstrzygnięcia polityczne, to jednak wpływu polityki nie można utożsamiać z rozstrzygnięciami wyborczymi. Trzeba też z naciskiem podkreślić, że mamy do czynienia z dekompozycją współzależności między programami dla gospodarki i nominalnym charakterem rządzących ugrupowań. Praktyka nie potwierdziła, że ugrupowania określające się jako lewicowe (dotyczy to szczególnie SLD) były skłonne realizować program wyrastający z ograniczonej choćby (zgodnej z tradycją socjaldemokratyczną) krytyki „wad rynku”, a więc szerszej rozbudowy opiekuńczych funkcji państwa i sięgania po instrumenty typu etatystycznego. I przeciwnie, ugrupowania określające się jako prawicowe, bynajmniej nie sprzyjały szczególnie rozwiązaniom czysto wolnorynkowym.

Wspomniana wyżej dekompozycja nastawień ugrupowań politycznych powodowała, że różne ugrupowania polityczne sprzyjały programom rządzenia niespójnym z ich nominalną (deklaratywną) tożsamością. Manifestowało się to szczególnie wyraźnie od roku 1993, gdy rozstrzygający wpływ na politykę rządową uzyskał formalnie lewicowy SLD. Ugrupowanie to wbrew niektórym oczekiwaniom przyjęło linię kontynuacji dotychczasowych przemian. Pod pewnymi względami polityka ta stała się nawet bardziej zdeterminowana przez normatywne zalecenia ekonomii neoliberalnej²⁰. Znalazło to wyraz w konsekwentnym ograniczaniu zasięgu państwa opiekuńczego (zmniejszenie alimentacji bezrobotnych, ograniczenie waloryzacji świadczeń – szczególnie emerytalnych), podjęciu prywatyzacji „kuponowej” (program NFI) czy zredukowaniu podatków spadkowych. W obrębie szeregu innych kwestii (np. opodatkowanie dochodów kapitałowych) podtrzymano rozwiązania wprowadzone wcześniej, ale traktowano je jako czasowe.

W omawianym tu okresie – mimo stabilizacji typowych instytucji rynkowych – nie wykrystalizowała się aktywna praktyka polityki makroekonomicznej. Polityka pieniężna (niekontrolowana przez rząd) nie uzyskała (nawet intencjonalnie) standardu polityki antycyklicznej. Polityka fiskalna (całkowicie kontrolowana przez rząd i sprzyjającą mu większość parlamentarną) również nie była naceLOWANA na stabilizację makroekonomiczną. Polityka budżetowa była podporządkowana raczej dyrektywie tzw. zdrowych finansów, a więc ich równoważeniu i ograniczaniu wydatków. Jednak wyjściowy wskaźnik

²⁰ Określenie „ekonomia neoliberalna” używane jest tu dla skrótowej identyfikacji nurtów wyrosłych z krytycznej refleksji wobec Keynesizmu (monetarizm, szkoła racjonalnych oczekiwań, nowa ekonomia klasyczna i inne). W wymiarze normatywnym za neoliberalne można uznać zalecenie ujęte w „konsensusie waszyngtońskim”.

dystrybucji budżetowej był bardzo wysoki, toteż utrzymywanie deficytu budżetowego (przy wysokiej stopie wzrostu) oznaczało, że polityka fiskalna nie była restryktywna. Ta polityka wynikała jednak z niezdolności rządu do ograniczenia wydatków.

Oczywiście polityka mikroekonomiczna była podejmowana w różnych formach, ale także ona nie zyskała „statusu ustrojowego”, a prywatyzacja pozostała kluczowym elementem sanacji w sektorze przedsiębiorstw. Instrumenty motywujące menedżerów i pracowników do prywatyzacji zostały wzmocnione. Czynnikiem najbardziej jednak znamionym dla orientacji programowej były uchwalone regulacje dotyczące systemu ochrony zdrowia i ubezpieczeń społecznych (a także reforma samorządowa). Ich wejście w życie (po niewielkich modyfikacjach i uzupełnieniu) nastąpiło już w następnym okresie (od 1999), jednak obrazują one tożsamość polityki rządu SLD.

Trzy wielkie zmiany systemowe zostały zaprojektowane i wstępnie zaprogramowane w ostatnim roku rządów zdominowanych przez SLD: reforma ubezpieczeń społecznych²¹, reforma ochrony zdrowia²² oraz rozbudowa struktury samorządu lokalnego (wprowadzenie samorządu trójszczeblowego).

Największe znaczenie miały zmiany w obrębie ubezpieczeń społecznych. Zrobiony został ogromny krok w kierunku komercjalizacji i (częściowej) prywatyzacji systemu ubezpieczeniowego. Ustanowiono (obligatoryjny!) filar kapitałowy, w ramach którego świadczenia uzależnione są od wyników inwestowania składki na rynku pieniężno-kapitałowym przez prywatne towarzystwa emerytalne. Wysokość wszystkich świadczeń emerytalnych została uzależniona od czysto komercyjnej kumulacji składki (o wysokości świadczeń całkowicie decyduje wysokość przeciętnej składki oraz okres jej odprowadzania). Reforma ubezpieczeń wyeliminowała z tego sektora redystrybucję dochodów. Implikuje to zasadnicze zwiększenie nierówności świadczeń.

Mniejsze znaczenie miały uregulowania reformy ochrony zdrowia. Nie projektowano ograniczenia dostępu do świadczeń i w istocie nie został ustanowiony system ubezpieczeniowy.

Większe znaczenie ustrojowe (i dalej idące następstwa ekonomiczne i społeczne) miała reforma systemu samorządu terytorialnego. Kreowano rozbudowany system władz lokalnych. Konsekwencją (podobnie jak reformy ochrony zdrowia) musi być zmniejszenie udziału budżetu państwa w całym sektorze finansów publicznych. Jednak ze względu na rozbudowany system dotacji budżetowych reforma nie uzależnia zasadniczo finansowego położenia społeczności lokalnych od względnej zamożności poszczególnych regionów. Ewidentną konsekwencją reformy musi być (mimo zaprzeczeń jej animatorów) wzrost wydatków na szeroko rozumianą administrację.

²¹ Zob. R. Bugaj, *Ocena reformy ubezpieczeń społecznych*, „Gospodarka Narodowa” nr 1-2 z 2004 roku.

²² Zob. R. Bugaj, *Ochrona zdrowia – niepowodzenie reformy*, „Polityka społeczna” nr 9 z 2003 roku.

Bardzo ważnym czynnikiem konsolidującym przekształcenia ustrojowe stało się uchwalenie w roku 1997 nowej Konstytucji. Wymaga ona oceny na płaszczyźnie ustrojowych regulacji kwestii społecznych i gospodarczych. Konstytucja niewątpliwie wyraża kompromis między dwiema rozbieżnymi orientacjami: liberalną (lepiej powiedzieć neoliberalną) i socjalno-etatystyczną²³. Tę pierwszą reprezentowały SLD i UW, natomiast tę drugą UP i PSL (swoją udział miała też – nie reprezentowana w Sejmie – „Solidarność”).

Nurt liberalny skutecznie obstawał przy postulatcie umieszczenia w konstytucji rygorystycznych zapisów dotyczących limitów zadłużenia państwa i obligatoryjnych procedur postępowania w przypadku przekraczania kolejnych „norm ostrożnościowych”. W Konstytucji znalazły się też bardzo konkretne zapisy gwarantujące pełną niezależność banku centralnego oraz zakazujące finansowania długu publicznego kredytem banku centralnego. Nurt socjalno-etatystyczny przeforsował zapisy precyzujące prawa społeczno-ekonomiczne obywateli (szczególnie w zakresie zatrudnienia i pomocy bezrobotnym, niezależnego od sytuacji materialnej dostępu do edukacji i usług ochrony zdrowia). Konstytucja zawiera też (potencjalnie istotne dla wykładni konstytucyjnej) takie ogólne kategorie jak „sprawiedliwość społeczna” czy „społeczna gospodarka rynkowa”.

Oceniając całokształt zawartych w Konstytucji norm dotyczących gospodarki, można powiedzieć, że opisują one ład wolnorynkowej gospodarki prywatnej, ale nakładają też na państwo istotne zobowiązania dotyczące realizacji celów społecznych.

W okresie 1993-1997 procesy makroekonomiczne w znacznie mniejszym stopniu niż w okresie poprzednim były kształtowane przez zmiany systemowe, natomiast ujawniły się korzystne dla tempa wzrostu następstwa zmian wcześniej wprowadzonych. W jakiejś mierze poprawa efektywności i dynamika wzrostu stanowiły następstwo skutecznych (choć i bardzo bolesnych) zmian ustrojowych z poprzedniego okresu. Wysoka dynamika wzrostu w latach 1993-1997 to także konsekwencja znalezienia się gospodarki we wzrostowej fazie cyklu koniunkturalnego. Ponadto, to również rezultat korzystnego wpływu wysokiego w tamtym okresie ujemnego salda handlowych obrotów zagranicznych (w pełni równoważonego przez napływ kapitałów zagranicznych). Gospodarka mogła w tym okresie rozwijać się szybko m.in. dlatego, że nie występowały problemy ze sfinansowaniem gwałtownie rosnącego importu. Negatywne następstwa (w postaci szybko narastającego deficytu na rachunku bieżącym obrotów zagranicznych) pojawiły się z kilkuletnim opóźnieniem.

²³ Określenie „orientacja socjalno-etatystyczna” nie jest ani precyzyjne, ani rozpowszechnione, jednak w Polsce lepiej ono odzwierciedla kwestie merytoryczne niż określenie „orientacja lewicowa”. To ostatnie określenie mogłoby być identyfikowane z SLD, który merytorycznie ulokował się w nurcie liberalnym.

Wyniki osiągnięte przez gospodarke w latach 1993-1998 są z pewnością korzystne, ale bardzo trudno obiektywnie ocenić, w jakiej mierze są one następstwem wcześniejszej przebudowy systemu gospodarczego, a w jakiej wyrażają następstwa polityki gospodarczej prowadzonej w tym okresie. Natomiast na pewno wysoka dynamika wzrostu zrodziła napięcia, które rzutowały na rozwój gospodarki w przyszłości.

Z pewnością został zrobiony znaczący krok w kierunku modelu gospodarki wolno-rynkowej. Na pewno uchwalony program reformy ubezpieczeń społecznych wykroczył poza granice typowego, europejskiego modelu mieszanej gospodarki prywatno-rynkowej. Zarazem jednak zrealizowane przekształcenia własnościowe nie ograniczyły sektora przedsiębiorstw publicznych do rozmiarów charakterystycznych dla europejskich gospodarek mieszanych. Charakterystyczne były też niektóre przekształcenia strukturalne, a szczególnie niezbyt szybkie, ale bardzo wyraźne, ograniczenie wskaźnika budżetowej redystrybucji, co oznaczało redukowanie skali oddziaływania państwa na gospodarke.

Ład ustrojowy gospodarki polskiej – wbrew ocenom sugerującym zahamowanie rynkowych przekształceń – w okresie 1993-1998 przesunął się bardziej jeszcze w kierunku systemu wolnorynkowego i indywidualistycznego, choć to przesunięcie dokonało się w „sposób selektywny”. Uzasadniona wydaje się konkluzja, że polskiemu systemowi społeczno-gospodarczemu na tle systemów rozwiniętych gospodarek kapitalistycznych u schyłku lat 90. bliżej raczej było do „krańca liberalnego” niż „krańca interwencjonistycznego”.

6. Drugie przyspieszenie zmian wolnorynkowych: 1999-2004

Na okres 1999-2004 przypadają rządy dwu różnych bloków politycznych, ale różnice polityki gospodarczej i polityki przemian systemowych są niewielkie i trudno je dostrzec w kontekście deklarowanych podziałów politycznych (na osi lewica-prawica). Ze względu na inercję procesów decyzyjnych rok 1998 – choć rząd jest już oparty na koalicji AWS/UW – zdominowany jest przez rozstrzygnięcia poprzedniej koalicji rządzącej (SLD/PSL) i należy do poprzedniej fazy cyklu zmian. Istotną cezurą jest rok 1999. W tym roku wprowadzane są w życie zaprogramowane wcześniej reformy. Rząd przedstawia je jako „cztery wielkie reformy” i uznaje się za ich twórców. W istocie prawne i koncepcyjne fundamenty trzech (z czterech) reform zostały ustanowione w końcowym okresie rządów poprzedniej koalicji. Czwartą zresztą z tych reform, dotyczącą zmian w systemie edukacji, ma ograniczone znaczenie dla systemu społeczno-gospodarczego.

Mimo ostrych werbalnych sporów między ugrupowaniami politycznymi mamy więc w istocie do czynienia z kontynuacją przemian systemowych i polityki gospodarczej. Pewne różnice można odnotować głównie w zakresie prywatyzacji. Choć nie ma tu zmian jakościowych (między innymi dlatego, że poprzednia koalicja wdrożyła program powszechnej prywatyzacji – NFI), to dostrzec można przyspieszenie prywatyzacji.

Istotna zmiana dotyczy polityki makroekonomicznej, ale była to raczej reakcja na wyzwania, które powstały w rezultacie polityki prowadzonej w poprzednim okresie. Na początku analizowanego tu okresu gwałtownie rośnie deficyt na rachunku bieżącym obrotów zagranicznych, przekraczając 8% PKB. Gospodarka znajduje się potencjalnie w cieniu kryzysu walutowego. Interwencja banku centralnego ogranicza popyt poprzez wysokie stopy procentowe. Służyć ma to przede wszystkim zmniejszeniu importu i dzięki temu poprawie bilansu handlowego. Przynajmniej w pewnym stopniu polityka ta okazała się skuteczna, ale nie mogła być selektywna. Ograniczeniu uległ łączny popyt. Produkcja przestała rosnąć, a wraz z nią spadły też dochody sektora finansów publicznych. Jednak większość wydatków finansowanych „z budżetu” ma charakter sztywny, więc szybko powiększył się deficyt. Jednocześnie dodatkowo narastały zobowiązania budżetu (choćby z tytułu składki do UE). Redukcja deficytu budżetowego urosła do rangi zasadniczego zadania polityki gospodarczej. Ale redukcja wydatków – uznawana przez rząd za konieczną – napotkała na opór jego politycznego zaplecza w parlamencie.

W 2001 roku dokonuje się kolejna zmiana rządzących ugrupowań. SLD ponownie osiąga wyborcze zwycięstwo. Zmiana politycznych decydentów i tym razem nie oznacza jednak zmiany zasadniczej linii polityki gospodarczej. Sytuacja makroekonomiczna poprawia się stopniowo, co – jak się wydaje – jest następstwem przede wszystkim poprawy efektywności działania przedsiębiorstw w okresie quasi-recesyjnym (przypadającym na końcowy okres poprzedniej i początkowy okres nowej koalicji rządzącej). W tym okresie pod wpływem trudności ze sprzedażą, przedsiębiorstwa usilnie dążą do obniżenia kosztów. Szybko rośnie wydajność pracy, spada zatrudnienie i rośnie bezrobocie. Na znaczną skalę poprawia się konkurencyjność polskich przedsiębiorstw. Mimo następującej potem aprecjacji złotówki szybko rośnie eksport, który jest zasadniczym czynnikiem przewyższenia tendencji stagnacyjnych. Odzyskiwaniu dynamiki wzrostu sprzyja też stopniowe obniżanie stóp procentowych NBP. Czynnikiem edodatkowo pobudzającym popyt i produkcję (ale tylko przejściowo) jest akcesja do Unii Europejskiej.

Na polu zmian systemowych ekipa polityczna wyłoniona w wyborach w 2001 roku kontynuuje przekształcenia generalnie podporządkowane zaleceniom ekonomii neoliberalnej. Nie są to zmiany fundamentalne (zasadnicze przekształcenia zostały przecież zrealizowane wcześniej) i koncentrują się na prywatyzacji oraz przebudowie systemu podatkowego. Prywatyzacja zmierza w tym okresie do zredukowania sektora publicznego do nielicznych przedsiębiorstw ulokowanych przede wszystkim w (wąsko definiowanym) sektorze infrastruktury. Prywatyzacja obejmuje natomiast hutnictwo (potem gazownictwo), a przewiduje się także prywatyzację transportu lotniczego i kolejowego. Dość szeroko (choć nie jest to proces jawnie afirmowany przez rząd) prywatyzacja wkracza też do usług ochrony zdrowia.

Wytyczną zmian w zakresie systemu podatkowego stało się obniżenie podatków i spłaszczenie obciążeń podatkami dochodowymi. Udział podatków w stosunku do PKB nie zmienił się jednak istotnie, natomiast nastąpiło zasadnicze obniżenie stawek podatku

CIT i wprowadzony został (od 2004 roku) liniowy podatek dla samozatrudnionych (19%). Jest to bardzo poważna obniżka obciążeń dla grupy najzamożniejszych samozatrudnionych, ponieważ wybór tego podatku jest fakultatywny i decydują się na niego ci samozatrudnieni, których dochody (zresztą na ogół nieporównywalne – ze względu na zaliczanie ich części do kosztów uzyskania przychodów – z dochodami pochodzącymi z zatrudnienia) są najwyższe²⁴. Jednocześnie rząd podjął próbę częściowego ograniczenia rozbudowanych przywilejów w zakresie obciążeń składką ubezpieczeniową (zarówno w odniesieniu do ubezpieczonych w KRUS, jak i samozatrudnionych ubezpieczonych w ZUS). Ta zmiana została jednak zablokowana przez skuteczny lobbing „wiejski” oraz środowisk biznesowych i ich reprezentantów w parlamencie.

Generalnie biorąc w analizowanym tu okresie ewolucja systemowa (stymulowana przez politykę rządową) nadal postępowała w kierunku ładu kapitalizmu bardziej wolnorynkowego. Można zaryzykować tezę, że przynajmniej w zakresie dwu kwestii ustanowione zostały reguły bardziej liberalne niż powszechnie obowiązujące w rozwiniętych krajach Europy: w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz systemu podatkowego.

7. Nieudany zwrot socjalno-etatystyczny i liberalna reakcja: 2005-2008

Trwający w okresie od 1990 do 2005 proces przekształceń systemowych (mimo przejściowych zahamowań) kształtował ład społeczno-ekonomiczny coraz bliższy postulatom ekonomii neoliberalnej. Zapleczem politycznym tych przemian był z pewnością (często nieformalny) alians ugrupowań o liberalnej tożsamości, ale zróżnicowanym rodowodzie politycznym (wywodzącym się z opozycji demokratycznej – głównie UW i z PZPR-u – głównie SLD). Przemiany te postrzegane były przez znaczną część społeczeństwa – w jakiejś przynajmniej mierze zgodnie ze stanem faktycznym – jako preferujące środowiska wpływowe w PRL-u i kształtujące system nadmiernych nierówności. Takim ocenom z pewnością sprzyjało ujawnienie drastycznych afer korupcyjnych w okresie rządów SLD. Na tym tle nastąpiła mobilizacja i konsolidacja znacznej grupy wyborców, którzy poparli głoszone przez PiS hasła „sanacji” – budowę IV Rzeczypospolitej w celu ustanowienia „Solidarnej Polski”. Dwuletni okres rządów PiS-u (w koalicji z LPR-em i Samoobroną) nie zmienił jednak istotnie trendu przekształceń ustrojowych w gospodarce. Owszem, niektóre zmiany (głównie wprowadzenie ulg na wychowanie dzieci w podatku dochodowym od osób fizycznych) stanowiły pewną korektę sprzyjającą zmniejszeniu nierówności, ale jednocześnie wprowadzono zmiany o skutkach przeciwnych: spłaszczenie systemu podatku dochodowego od osób fizycznych i całkowitą likwidację podatków spadkowych (przy najbliższym pokrewieństwie).

²⁴ W 2004 roku podatek liniowy wybrało nieco ponad 200 tys. samozatrudnionych, przede wszystkim z grupy wolnych zawodów.

Trzeba też odnotować, że w polityce makroekonomicznej rząd PiS-u – wykorzystując stosunkowo wysokie dochody budżetu będące następstwem korzystnych uwarunkowań koniunkturalnych – zdecydował się na poważne obniżenie obciążeń ubezpieczeniowych (redukcja składki na ubezpieczenie rentowe). Była to realizacja postulatu zmniejszenia „klina podatkowego”, ale istotnym następstwem stało się powiększenie „deficytu strukturalnego” budżetu państwa.

Jest mało prawdopodobne, by – w przypadku wydłużenia rządów PiS – postępowala korekta trendu przemian ukształtowanego w długim okresie transformacji. Nie ma też podstaw by oceniać, że wyborczy sukces PO w 2007 roku wynikał z oczekiwania większości wyborców, że partia ta przyspieszy przekształcenia w duchu liberalnym (co postulowała). O porażce PiS-u rozstrzygnęły – jak się wydaje – negatywne oceny zachowań tej partii w kwestiach politycznych. Rząd zdominowany przez PO nie tyle zresztą radykalizował przemiany o tendencji neoliberalnej (w praktyce wycofano się ze sztandarowego postulatu podatku liniowego), co zagwarantował, że zapowiadana przez PiS (ale niezrealizowana) korekta głównej linii przekształceń nie będzie podjęta. Wydaje się, że wynika to nie tyle z tożsamości tego ugrupowania, co z oceny, że nie ma przyzwolenia społecznego na te zmiany. W ostatnim okresie ważniejszą jeszcze przyczyną są wybitnie niekorzystne uwarunkowania makroekonomiczne mające źródło w radykalnym spowolnieniu tempa wzrostu w następstwie kryzysu w gospodarce światowej.

8. Próba bilansu

Ustrojowa przebudowa polskiej gospodarki, jaka dokonała się w okresie 1990-2008 przyniosła – jak się wydaje – rezultaty poważnie odbiegające od przeważających społecznych oczekiwań nie tylko na starcie tego procesu, ale i w późniejszym okresie. Ukształtował się model kapitalizmu bliższy raczej normatywnym zaleceniom ekonomii neoliberalnej (i praktyce charakterystycznej dla modelu anglosaskiego) niż systemowym wzorcom rozpowszechnionym w rozwiniętych krajach europy kontynentalnej. Jednakże w ostatnich latach osłabło napięcie między wyobrażeniami i aspiracjami dużych grup społecznych, a oceną praktycznych rezultatów działającego systemu. To w jakiejś mierze rezultat korzystnej zmiany w położeniu materialnym dużych grup społecznych, jaka nastąpiła w latach 2005-2008. Narastające obecnie procesy kryzysowe mogą oczywiście wywołać nową falę krytycyzmu wobec ukształtowanego modelu kapitalizmu.

Choć w sektorze przedsiębiorstw ciągle występują różne „państwowe resztówki”, to prywatyzacja gospodarki została zrealizowana na bardzo szeroką skalę i wkrótce zostanie zakończona. Nie ukształtowały się jasne reguły ani polityki fiskalnej (wielu jest przekonanych o niecelowości aktywnej polityki fiskalnej), ani polityk mikroekonomicznych (podejmowane interwencje mają charakter raczej doraźny). Niezupełnie jasne są cele polityki pieniężnej.

Nieomal wyeliminowane zostały instrumenty przeciwdziałania wysokiemu zróżnicowaniu dochodów przez system podatkowy i ubezpieczeniowy. Dystrybucja budżetowa (mierzona wskaźnikiem dochodów/wydatków publicznych w stosunku do PKB) – jeżeli uwzględnimy wysoki poziom bezrobocia i obciążenia wynikające z przyznania w przeszłości wcześniejszych emerytur, a także koszty realizowanej obecnie reformy ubezpieczeń – nie może być uznana za szczególnie wysoką. Nie sposób znaleźć uzasadnienia dla tezy głoszącej, że Polska jest dramatycznie przeciążona wydatkami socjalnymi. Przeciwnie, standardy świadczeń – nawet uwzględniając poziom zaawansowania rozwojowego – są skromne. Ze środków publicznych bardzo powściągliwie finansowane jest też dostarczanie różnych usług społecznych – szczególnie w zakresie ochrony zdrowia.

W Polsce ukształtował się więc system raczej o przewadze cech wolnorynkowych, indywidualistyczny. Nie zostały natomiast wyeliminowane faktyczne przywileje dostępne na ogół dla grup zamożniejszych (skoncentrowane są one przede wszystkim w systemie podatkowym i ubezpieczeniowym). Konsekwencją obydwu tych czynników są między innymi wielkie nierówności w podziale dochodów²⁵, które w znacznej mierze przekreślają zasadę równości szans. Wydaje się, że musi to wpływać negatywnie zarówno na proces kumulacji kapitału społecznego, jak i na skuteczne działanie merytokratycznych mechanizmów selekcji kadr. Te cechy, przynajmniej w dłuższym okresie, będą utrudniały procesy rozwojowe.

Wszystko to nie oznacza, że dokonana przebudowa ustrojowa może być oceniana negatywnie na tle obowiązującego wcześniej systemu gospodarki komunistycznej. Pozytywna i fundamentalna zmiana to skuteczne przewyciężenie ogromnej zasobochłonności gospodarki nakazowo-rozdziałczej. W wymiarach mikroekonomicznych dokonała się więc prawdziwa rewolucja efektywnościowa. To niezbywalny warunek długookresowego rozwoju. Mimo to pozostaje wątpliwość, czy ukształtowana w Polsce wersja ładu kapitalistycznego jest z punktu widzenia szans rozwojowych „optymalna” i czy dalsze przekształcenia – za którymi opowiada się znaczna większość akademickich ekonomistów – powinny być realizowane według zaleceń ekonomii neoliberalnej²⁶.

²⁵ Według S. Golinowskiej charakteryzującej nierówności dochodów współczynnik Ginie’ego wyniósł w Polsce w okresie 1996-1999 0,33. W roku 1990 w Szwecji wyniósł on zaledwie 0,23, a w Niemczech 0,28. Zob. *Nierówności społeczne: identyfikacja i możliwości wyrównania* [w:] *Nierówności dochodowe i majątkowe. Zakres i formy redystrybucji dochodów państwa*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej, raport nr 49, Warszawa 2002.

²⁶ Zob. A. Wojtyła, *Alternatywne modele kapitalizmu*, „Gospodarka Narodowa” nr 9 z 2005 roku oraz *Polski ustrój społeczno-gospodarczy. Jaki kapitalizm*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej, raport nr 22, Warszawa 2003.

MAREK WIERZBOWSKI

Zagadnienia prawne ustroju gospodarczego Polski w świetle dorobku dwudziestolecia RP i perspektyw rozwoju gospodarczego

1. Wprowadzenie	367
2. Nowe regulacje prawne	368
2.1. Nadmierna reglamentacja działalności gospodarczej	369
2.1.1. Dekodyfikacja postępowania administracyjnego	370
2.1.2. Postępowania wyjaśniające	370
2.1.3. Kary administracyjne	371
2.2. Niezależność organów regulacyjnych	372
2.2.1. Wątpliwości dotyczące niezależności organów regulacyjnych	376
2.2.2. Organy regulacyjne a kryzys	378
3. Posłowie	380



Marek Wierzbowski (ur. w 1946 roku)

Profesor zwyczajny Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego, były kierownik Zakładu Prawa Publicznego Gospodarczego i Bankowego. Były prorektor Uniwersytetu Warszawskiego, *visiting professor* na wydziałach prawa pięciu uniwersytetów amerykańskich (przez okres co najmniej jednego semestru).

Członek Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułu Naukowego i Rady Zamówień Publicznych. Były członek kolegium NIK, były doradca Ministra Przekształceń Własnościowych, Ministra Skarbu Państwa i Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Wiceprzewodniczący (uprzednio Przewodniczący przez dwie kadencje) Rady Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie. Członek Rady Nadzorczej BRE Banku S.A. oraz kilku rad nadzorczych innych spółek akcyjnych, Prezes Sądu Izby Domów Maklerskich. Były Wiceprzewodniczący Sądu Arbitrażowego przy Krajowej Izbie Gospodarczej.

Radca prawny z długoletnią praktyką, kierujący Kancelarią Profesor Marek Wierzbowski Radcowie Prawni Spółka Partnerska. Były partner Weil Gotshal & Manges, a następnie Linklaters, będący senior partnerem biur warszawskich tych międzynarodowych kancelarii prawnych.

Współautor i redaktor podręczników *Prawo gospodarcze*, *Prawo administracyjne*, *Postępowanie administracyjne*.

1. Wprowadzenie

W ciągu ostatnich 20 lat dokonano zasadniczej przebudowy systemu prawnego w sferze regulującej życie gospodarcze Polski. W tym obszarze uchwalenie nowej Konstytucji i szeroka implementacja zasady wolności gospodarczej to tylko z dala widoczne wierzchołki góry lodowej. Zmiany prawa wynikały przede wszystkim z dwóch podstawowych przyczyn, ściśle ze sobą związanych, tj. przejścia na system gospodarki wolnorynkowej i związanej z tym prywatyzacji gospodarki i rozdzielenia funkcji właścicielskich od funkcji regulacyjnych państwa (zaistniała potrzeba stworzenia regulacji dla funkcjonowania podmiotów prywatnych w dziedzinach, które jeszcze niedawno były przedmiotem faktycznego monopolu państwowego) oraz przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (co wymagało recepcji prawa unijnego).

Obie te przyczyny nie mogą być rozdzielone, ponieważ jednym z celów regulacji unijnych jest wprowadzenie konkurencji nawet w dziedzinach dawnych monopolii naturalnych. W Polsce demonopolizacja musiała pójść dalej, poprzez prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, z których wiele miało faktycznie pozycję monopolistyczną na rynku polskim.

Dwadzieścia lat jest okresem długim, pozwalającym na obserwowanie skutków wydanych regulacji. Kryzys gospodarczy stworzył nowe warunki funkcjonowania przedsiębiorców, a jednocześnie stanowi poważną próbę dla całego systemu prawnego – zdolności ochrony gospodarki przed zjawiskami negatywnymi w warunkach kryzysu. Wymaga to więc spojrzenia, które instytucje sprawdzają się w warunkach pogorszenia koniunktury, a które nie sprawdzają się i może wręcz temu pogorszeniu sprzyjają. Mamy więc dobrą podstawę do krytycznej oceny dorobku dwudziestolecia. Ocena, będąc zdecydowanie pozytywną, ujawnia jednak pewne słabości naszego systemu, obszary wymagające przebudowy. Kryzys jest też testem dla rozwiązań narzucanych przez przepisy unijne – czy daleko posunięta wiara w konkurencję nie przyczyniła się do pogłębienia skutków kryzysu i w ogóle do jego powstania? Czy ograniczony nadzór nad pewnymi dziedzinami działania instytucji finansowych nie przyczynił się do kryzysu? Niewątpliwie jego początki wiązały się z działalnością instytucji finansowych, nie tylko w Stanach Zjednoczonych.

Nie zamierzam omawiać całej rozległej działalności legislacyjnej państwa w okresie dwudziestolecia, lecz raczej zwrócić uwagę na pewne, budzące mój niepokój, kierunki przyjętych rozwiązań legislacyjnych.

2. Nowe regulacje prawne

Realizacja powyższych celów wymagała wydania wielu nowych przepisów prawnych lub zastąpienia dotychczasowych przepisów nowymi. Recepja rozwiązań unijnych następowała stopniowo. Zorientowanie przepisów unijnych na konkurencję wymagało stworzenia ram prawnych dla likwidacji dotychczasowych monopolu naturalnych i zapewnienia konkurencji w gospodarce. Prywatyzacja w wielu przypadkach wykluczyła, lub co najmniej ograniczyła, możliwości oddziaływania państwa poprzez instrumenty właścicielskie. W to miejsce trzeba było stworzyć nowe regulacje. Ze względu na specyfikę polskiej gospodarki nie było tu możliwe stosowanie mechanizmu w takich przypadkach najpopularniejszego – kopiowania przepisów funkcjonujących w innych państwach

Nie zamierzając omawiać całej wykonanej pracy legislacyjnej państwa w okresie dwudziestolecia, skupię się dalej na kwestiach, które w mojej ocenie wymagają poprawy. Moim zdaniem, patrząc na obecnie ukształtowany system prawny, w oczy rzucają się przede wszystkim następujące ułomności tego systemu:

1) Nakładanie na istniejące ograniczenia administracyjne, nowych ograniczeń wynikających z prawa unijnego. W ten sposób nowe przepisy polskie są często bardziej restrykcyjne od regulacji unijnych; jednocześnie przyznano organom administracji rozległe uprawnienia o charakterze represyjnym wobec przedsiębiorców oraz ograniczono uprawnienia procesowe przedsiębiorców.

2) Daleko idąca emancypacja pewnych organów, wyposażonych w uprawnienia regulacyjne wobec przedsiębiorców; w rezultacie powołania nowych organów regulacyjnych nastąpiło przesunięcie możliwości oddziaływania na przedsiębiorców ze sfery administracji rządowej na organy regulacyjne, często niezależne od rządu. W ten sposób ciężar regulacji sektora energetycznego przesunął się ze sfery Ministra Gospodarki na Prezesa URE, telekomunikacji z Ministra Infrastruktury na Prezesa UKE, rynków finansowych z Ministra Finansów i Prezesa NBP na KNF itd. Bezpośrednie oddziaływanie rządu jest obecnie w wielu dziedzinach możliwe poprzez instrumenty właścicielskie, tam gdzie nie doszło do utraty kontroli państwa w wyniku prywatyzacji. Właśnie drogą instrumentów właścicielskich rząd może nadal oddziaływać na znaczną część sektora energetycznego, przemysł górniczy itd.

Kolejno omówimy te dwie grupy zagadnień.

2.1. Nadmierna reglamentacja działalności gospodarczej

W wyniku stopniowych zmian regulacja prawna dotycząca działalności gospodarczej została znacznie rozbudowana, czemu towarzyszy wprowadzanie wobec przedsiębiorców rozległych ograniczeń i nowych uprawnień organów administracji – zjawisko nieskutecznie zwalczane jako biurokratyzaacja gospodarki.

Zmiany te tylko częściowo wynikają z recepcji prawa unijnego ukierunkowanego na rozwój konkurencji. Często istniejące przed akcesją ograniczenia są uzupełniane przepisami wprowadzającymi rozwiązania wymagane przez dyrektywy unijne. Dochodzi więc nie tyle do wymiany rozwiązań polskich na unijne, co uzupełniania regulacji o regulacje unijne. Efektem tego jest rozrost regulacji. Przykładem może tu być wzrost regulacji rynku kapitałowego, gdzie w miejsce pierwszej ustawy o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych, mamy dzisiaj 5 obszernych, wzajemnie ściśle powiązanych ustaw: 1) o obrocie instrumentami finansowymi, 2) o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, 3) o funduszach inwestycyjnych, 4) o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, 5) o nadzorze nad rynkiem finansowym. Niektóre z nich są obszerniejsze niż kodeks cywilny! Nie uniknięto przy tak obszernych regulacjach licznych niejasności, przeoczeń i zwykłych błędów, dokonanych np. przez tłumacza dyrektyw unijnych i potem przeniesionych do przepisów polskich.

Wygłąda na to, że właściwie jedynymi zdecydowanymi krokami w kierunku swobody gospodarczej w okresie od odzyskania niepodległości w 1918 roku było wprowadzenie zasady wolności gospodarczej i wprowadzenie jej do Konstytucji RP i wycofanie się państwa z koncesjonowania (udzielania zezwoleń) na niektóre rodzaje działalności gospodarczej. Jesteśmy krajem, w którym recepcja wzorca silnej, rozbudowanej administracji i szerokiej reglamentacji, zaczerpniętych z Monarchii Austro-Węgierskiej, na trwałe się zadomowiły. Petryfikacji tych wzorców sprzyja rozbudowana administracja unijna.

Podejmowane przez szereg rządów akcje odbiurokratyzowania przepisów przynoszą z reguły znikome efekty. Ich przejawem jest dążenie do umożliwienia załatwienia zgłoszenia rozpoczęcia działalności gospodarczej w „jednym okienku”, próbach, nie zawsze respektowanych przez administrację, ograniczenia liczby kontroli i zmniejszeniu przypadków, kiedy wymagane jest uzyskanie koncesji. W tych ostatnich przypadkach koncesja bywa zastępowana zezwoleniem, które jednak nie jest aktem związanym, lecz uznaniowym. Zmiany nie prowadzą więc w praktyce do zmniejszenia reglamentacji prawnej i nie hamują jej rozrostu. Skutkiem tego jest, że przedsiębiorca, prowadzący działalność w większym rozmiarze, jest niemal stale stroną różnego rodzaju postępowań przed organami administracji, określanymi jako postępowania administracyjne, antymonopolowe, podatkowe, wyjaśniające, kontrolne itd. Niepokoić musi w tej sytuacji uszczuplanie uprawnień procesowych przedsiębiorcy i rozszerzanie uprawnień organów administracji. Poniżej przedstawiam kilka takich przypadków.

2.1.1. Dekodyfikacja postępowania administracyjnego

Od kilku lat zachodzi stopniowy proces dekodyfikacji postępowania administracyjnego. Odbyna się on dwoma drogami. Pierwsza to wprowadzanie odrębnych procedur, np. postępowanie podatkowe uregulowane w ordynacji podatkowej. Drugą drogą jest obszerne wprowadzanie przepisów proceduralnych wyłączających w większym czy mniejszym stopniu stosowanie k.p.a., i ograniczających uprawnienia procesowe podmiotów gospodarczych. Przykładem mogą tu być przepisy o tzw. postępowaniach wyjaśniających, czy stworzenie właściwie odrębnych procedur postępowania przed pewnymi organami, np. Prezesem UOKiK, gdzie k.p.a. znajduje nadal zastosowanie, ale tylko w kwestiach nieregulowanych odrębnie.

Ograniczanie procesowych praw strony idzie dalej, np. poprzez pozbawianie prawa strony pewnych podmiotów, których praw dotyczy postępowanie (np. w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów), możliwość utajniania pewnych danych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, nawet samej decyzji (np. przepisy dotyczące tzw. tajemnicy przedsiębiorcy w tejże ustawie).

2.1.2. Postępowania wyjaśniające

Idea wprowadzenia postępowania wyjaśniającego była prosta. Niejednokrotnie potrzebne jest sprawdzenie pewnych faktów dotyczących działalności przedsiębiorców. Nie ma potrzeby wszczynania postępowania administracyjnego, które w większości przypadków kończyłoby się umorzeniem, wystarczy ustawowe upoważnienie organu administracji do wykonania prostych czynności sprawdzających. Jeżeli np. podejrzenia potwierdzą się, wówczas zostanie wszczęte postępowanie administracyjne. Ta słuszna skądinąd idea uległa jednak pełnemu wypaczeniu. Postępowaniem wyjaśniającym (występującym w przypadku takich organów jak KNF, Prezes UOKiK) zastąpiono znaczną część fazy postępowania dowodowego w postępowaniu administracyjnym.

Postępowanie wyjaśniające stało się postępowaniem, w którym organ zbiera materiał dowodowy w określonej sprawie, dokonuje ustaleń co do stanu faktycznego i jego oceny prawnej. Dopiero po ustaleniu stanu faktycznego i dokonaniu wewnętrznie oceny prawnej, organ administracji wszczyna postępowanie administracyjne. W postępowaniu wyjaśniającym podmioty, których postępowanie dotyczy, pozbawione są jakichkolwiek uprawnień procesowych, np. nie mają wglądu do akt, nie trzeba ich informować o wszczęciu postępowania, nie mają prawa przedkładania wniosków dowodowych, udziału w czynnościach. Co więcej, strona (jest nią najczęściej przedsiębiorca) ma rozległe, zagrożone ostrymi sankcjami, obowiązki: dostarczania dokumentów, składania pisemnych lub ustnych wyjaśnień.

Wskutek tego postępowanie wyjaśniające nabrało w praktyce wszelkich cech postępowania administracyjnego w zakresie postępowania dowodowego, z tym, że strona pozbawiona jest jakichkolwiek praw, jakie daje jej k.p.a. O ile w sprawie wszczęto postępowanie wyjaśniające, postępowanie administracyjne zostaje wszczęte przez organ dopiero po zebraniu podstawowego materiału dowodowego; dokumentacja z postępowania wyjaśniającego zostaje wówczas włączona do akt postępowania administracyjnego. W ten sposób postępowanie wyjaśniające zastępuje część postępowania administracyjnego, w szczególności postępowanie dowodowe. Takie rozwiązania znacznie ułatwiają działania organów administracji, kosztem praw podmiotów regulowanych. Niestety, oznaczają jednak cywilizacyjne cofnięcie się regulacji prawnych o blisko sto lat, znacznie przed moment wydania opartego o wzorce austriackie rozporządzenia prezydenta RP z 1928 roku o postępowaniu administracyjnym, będącego poprzednikiem k.p.a. Austriacki pierwowzór w dużym stopniu odzwierciedlał zasady wypracowane wcześniej przez orzecznictwo sądowe w Monarchii CK. Wprowadzenie postępowania wyjaśniającego i praktyka organów w tym zakresie pozbawia strony praw, które uzyskały w Polsce z wprowadzeniem wzmiankowanego rozporządzenia prezydenta RP z 1928 roku.

2.1.3. Kary administracyjne

Osobnym zagadnieniem jest rozszerzanie możliwości nakładania przez organy administracji surowych kar pieniężnych na przedsiębiorców, a nawet na osoby fizyczne. Wysokość tych kar, często określanych jako procent od rocznego obrotu, jest szczególnie dolegliwa dla przedsiębiorcy, działającego przy niskiej stopie zysku i wysokim obrocie. Kary te są nakładane w postępowaniu administracyjnym (często w wersji skróconej, poprzedzonej postępowaniem wyjaśniającym), będącym ze swej istoty procesem inkwizycyjnym, z zasady bez uwzględniania elementu winy. W przypadku prawa energetycznego kara jest obligatoryjna w określonych sytuacjach, w przypadku postępowania przed Prezesem UOKiK sama ustawa wyraźnie penalizuje, choćby nieumyślne, dopuszczenie przez przedsiębiorcę do powstania określonych sytuacji (art. 106 ustawy o UOKiK). Na temat kar pieniężnych nakładanych w trybie postępowania administracyjnego powstała dość obszerna literatura oraz rozległe orzecznictwo.

Choć niewątpliwie kara pieniężna jest środkiem represji karnej stosowanej tak wobec przedsiębiorców będących spółkami, jak i osób fizycznych, często odrzucane jest tu stosowanie nawet w drodze analogii podstawowych zasad prawa karnego. Wręcz przeciwnie, spotykamy poglądy traktujące karę jako działanie w ramach uznania administracyjnego, gdy tymczasem kontrola sądu administracyjnego obejmuje badanie zgodności z prawem, lecz już nie kwestii polityki administracyjnej realizowanej w granicach prawa. W przypadku kar administracyjnych, cofnięcie cywilizacyjne jest jeszcze głębsze, niż w przypadku postępowania wyjaśniającego, odrzuca się bowiem dorobek cywilizacyjny okresu oświecenia w sferze prawa karnego.

Sytuację pogarsza fakt niejasnego określenia sytuacji, w których kara może być nałożona. Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi w art. 165, 167, 168, 170 przewiduje możliwość nałożenia kary nie tylko za naruszenie przepisów prawa, lecz także niesprecyzowanych zasad uczciwego obrotu i interesów zleceniodawcy. Tu na szczęście sytuacja spotkała się z brakiem aprobaty NSA.

Jednocześnie przepisy nie przewidują tego, co osiągnięto w prawie podatkowym – obowiązku udzielania wyjaśnień przez organy administracji w sytuacjach niejasności przepisów prawnych. Niektóre organy przyjęły jako zasadę nieudzielanie pisemnych wyjaśnień dotyczących interpretacji i stosowania prawa, co stawia przedsiębiorców w szczególnie trudnej sytuacji – podejmowania ryzyka nałożenia kary w sytuacjach niejasnego stanu prawnego.

2.2. Niezależność organów regulacyjnych

W związku z przystępowaniem Polski do Unii Europejskiej, koniecznym było powołanie organów administracji mających na celu nadzorowanie i regulowanie gospodarki w obszarach o często kluczowym znaczeniu dla każdego państwa członkowskiego. Szereg takich organów było już powołanych wcześniej, przed akcesją. Organy te często nazwane są niezależnymi organami regulacyjnymi lub po prostu organami regulacyjnymi. Zadaniem tych organów jest „regulowanie”, zgodnie z tym jak termin ten jest rozumiany w prawie UE i co za tym idzie – w publicznym prawie gospodarczym.

Jako organy regulacyjne można wymienić przykładowo Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE), Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE), Komisję Nadzoru Finansowego (KNF), Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (UTK), Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). W grupie tej powinna znaleźć się Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT), której byt reguluje nie tylko ustawa, ale i Konstytucja. W zakresie zatwierdzania taryf dotyczących zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków organami regulacyjnymi są rady poszczególnych gmin.

Cechą wspólną tych organów jest zajmowanie się przede wszystkim regulacją, tak jak jest ona rozumiana w prawie unijnym i publicznym prawie gospodarczym. Wiąże się z tym inna cecha wspólna, jaką jest wyposażenie ich w rozległe kompetencje umożliwiające im daleko idące oddziaływanie bądź na pewne sektory gospodarki (np. rynki finansowe, energetykę, telekomunikację), bądź na całość gospodarki w zakresie określonej problematyki (np. ochrony konkurencji). Kompetencje te z zasady odzwierciedlają wymagania przepisów unijnych i często wykraczają poza sferę prawa administracyjnego, obejmując również rozstrzyganie pewnych spraw cywilnych i prawo do nakładania kar pieniężnych, tak na podmioty gospodarcze, jak i osoby fizyczne. W ten sposób organy te wyłamują się z tradycyjnego europejskiego, kontynentalnego modelu organu administracji, wykonując również pewne funkcje sądowe.

Właśnie w związku z szerokimi kompetencjami, wkraczającymi w sferę władzy sądowniczej, czasami przyjmuje się, że pierwowzorem tych organów regulacyjnych są amerykańskie agencje, określane jako niezależne organy regulacyjne.

Organy administracyjne o tak dużym stopniu niezależności od Rady Ministrów i Premiera są zjawiskiem stosunkowo nowym w Polsce. W tej sytuacji podstawowe pytanie dotyczy celu utworzenia niezależnych organów regulacyjnych o tak obszer-nych kompetencjach. Wymagały tego od nas przepisy unijne, które zakładają, że ich istnienie przyczyni się zarówno do rozwoju konkurencji i rynku wewnętrznego, jak i europejskiego, poprzez wzajemną współpracę oraz współpracę z Komisją Europejską. Przykładowo, implementacja dyrektywy 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 czerwca 2003 roku dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE wymaga istnienia Urzędu Regulacji Energetyki. Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 roku w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej wymaga istnienia Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Artykuł 35 rozporządzenia nr 1/2003/WE wymaga powołania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Powołanie Komisji Nadzoru Finansowego nastąpiło na drodze implementacji różnych dyrektyw. We wszystkich tych przypadkach przepisy unijne nakładają oczywiście obowiązek istnienia organu o określonych kompetencjach, bez konkretyzowania jego nazwy i relacji z innymi organami państwowymi.

Przyjmuje się, że Wspólnota nie może nakładać sztywnych norm określających działalność krajowych organów regulacyjnych, a raczej ramę (która nie powinna być zbyt szczegółowo określona), którą każdy kraj członkowski będzie mógł „wypełnić” przepisami wewnętrznymi, zależnymi od okoliczności panujących w danym kraju.

Komisja Europejska stwierdza, że istnienie niezależnych i działających efektywnie organów regulacyjnych ma kluczowe znaczenie w zapewnieniu legalności i pewności decyzji regulacyjnych.

Cechą organów regulacyjnych jest ich niezależność od wpływów biznesowych, jak i pewien stopień niezależności od wpływów politycznych. Co do tych drugich wpływów, niezależność organów przejawia się m.in. w procesie ich powoływania, ewentualnym ograniczeniu możliwości ich odwołania i ograniczeniu nadzoru nad nimi ze strony naczelnych organów administracji państwowej.

Przepisy unijne stawiając wymóg istnienia organu wyposażonego w określone kompetencje, nie wymagają jego niezależności od innych organów państwowych, a co najwyżej od podmiotów gospodarczych. Ta ostatnia wyklucza powierzenie kompetencji organom o charakterze samorządu gospodarczego, czy organom państwa wykonującym uprawnienia właścicielskie.

Jednakże w praktyce, pomimo teoretycznej swobody w ukształtowaniu sposobu działania organów regulujących w granicach „ramy” narzuconej przez Wspólnotę, ich niezależność sprowadza się do bycia – w większym lub mniejszym stopniu – niezależnym od rządu krajowego, a nie od działań instytucji europejskich.

Najpierw zajmę się kwestiami obsady personalnej organów regulacyjnych, w dalszej kolejności kwestiami nadzoru, a właściwie niezależności decyzyjnej tych organów. W zakresie obsady personalnej dwa organy regulacyjne posiadają znaczny stopień niezależności wobec Rządu – KRRiT i Przewodniczący KNF.

W przypadku KRRiT, tak powoływanie członków tego organu, jak i jego działalność leżą poza sferą oddziaływania Rady Ministrów i jej członków. Ewentualne zmiany ustawy, co do której toczą się targi polityczne, takową niezależność utrzymują. Niezależność KRRiT jest uzasadniana potrzebą niezależności mediów.

Z kolei Przewodniczącego KNF powołuje premier na pięcioletnią kadencję spośród osób, które spełniają wymagania określone w ustawie. Kadencja Przewodniczącego Komisji wygasa w razie jego śmierci lub odwołania, którego dokonuje również Prezes Rady Ministrów. Jednakże przed upływem kadencji może to nastąpić wyłącznie w przypadku: 1) prawomocnego skazania za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, 2) rezygnacji ze stanowiska, lub utraty obywatelstwa polskiego, 3) utraty zdolności do pełnienia powierzonych obowiązków na skutek długotrwałej choroby, trwającej dłużej niż 3 miesiące. W ten sposób, w zakresie stabilizacji na stanowisku, Przewodniczący KNF ma większy stopień niezależności niż sędziowie Sądu Najwyższego.

Przed kilku laty chętnie tworzono specjalne procedury obsadzania organów regulacyjnych wymagające współdziałania szeregu organów państwowych, co miało utrudnić w przyszłości wymianę kadrową, a tym samym uniezależnić organ od bieżących wpływów politycznych. Przykładem mogą tu być rozwiązania przyjęte przy obsadzeniu KRRiT, UKE, stanowiska Przewodniczącego nieistniejącej już Komisji Papierów Wartościowych i Giełd. Te specjalne tryby okazały się jednak pułapką prowadzącą czasami do sytuacji patowych. Przykładem może być sprawa obsadzenia pani Anny Streżyńskiej na stanowisku Prezesa UKE. Skomplikowanie procedury doprowadziło do sytuacji, w której kwestionowano legalność jej działań poprzez kwestionowanie prawidłowości jej powołania. Groziło to niemożliwością funkcjonowania organu państwowego, wydającego m.in. tzw. świadectwa operatora urządzeń radiowych niezbędne do obsługi radiostacji na statkach i w samolotach. Stąd obecnie chętniej stosuje się swoisty tryb quasi-konkursowy i nominację premiera. Nabór kandydatów prowadzony jest przez specjalny zespół.

Co do niezależności decyzyjnej organów regulacyjnych to ani Rada Ministrów, ani Prezes Rady Ministrów, ani sami ministrowie nie mają wpływu na decyzje organów regulacyjnych, co wynika z posiadania przez nich bardzo ograniczonych uprawnień nadzorczych. Właściwie, poza środkami nadzoru personalnego, nadzorujące organy naczelne nie dysponują żadnymi środkami nadzoru wobec nadzorowanych organów regulacyjnych. Stąd, gdy Prezes URE podjął decyzję o zwolnieniu przedsiębiorstw energetycznych z obowiązku taryfowania, co mogło wywołać wzrost ceny energii, Prezes Rady Ministrów odwołał Prezesa URE ze stanowiska. Jednak wydane decyzje administracyjne pozostały w mocy. Nowy Prezes URE podejmował liczne działania celem uniknięcia skutków tych decyzji.

Szczególne sytuacja występuje w przypadku KNF. I tak, zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej, dział „instytucje finansowe” należy do właściwości Ministra Finansów, jednakże nadzór nad działaniem Komisji, na mocy ustawy o nadzorze nad rynkami finansowymi, sprawuje premier. Do jej głównych zadań należy sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym, zapewnienie jego prawidłowego funkcjonowania, podejmowanie działań mających na celu jego rozwój oraz zapewnienie jego konkurencyjności. Warto dodać, że ustawa w zasadzie nadaje mu tylko kompetencje do ustanowienia statutu Komisji i do powołania lub odwołania niektórych jej członków (ale tylko w sytuacjach nadzwyczajnych). Minister Finansów wraz z ministrem do spraw zabezpieczenia społecznego (obecnie: Minister Pracy i Polityki Społecznej) mogą wpływać na działania Komisji przez swoich przedstawicieli (2 członków z 7-osobowego składu).

Sytuację nieco zmienia powołanie odrębną ustawą Komitetu Stabilności Finansowej, w skład którego wchodzi Minister Finansów jako Przewodniczący oraz Prezes NBP i Przewodniczący KNF. Organ ten ma za zadanie zapewnienie koordynacji działań członków Komitetu w sytuacji zagrożeń dla stabilności systemu finansowego. Inicjatywa powołania takiego ciała jest jednak inicjatywą unijną, skutkiem zawarcia *Memorandum of Understanding on co-operation between Financial Supervisory Authorities, Central Banks and Finance Ministries of the European Union on cross-border financial stability*. Funkcjonowanie tego komitetu jest szczególnie istotne w okresie kryzysu, jako że pozwala on na koordynację wysiłków tych trzech niezależnie działających instytucji, mających zasadniczy wpływ na polski system finansowy.

Niezależność organów regulacyjnych pogłębia system weryfikacji prawidłowości ich decyzji. Mianowicie, w przypadku części decyzji regulatorów decyzje mogą być zaskarżone drogą odwołania do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, będącego w istocie wydziałem gospodarczym Sądu Okręgowego w Warszawie (decyzje prezesów UOKiK, URE, UTK i UKE), albo drogą wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, który to wniosek rozpatruje ten sam organ, a następnie drogą skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (decyzje KNF). W obu przypadkach decyzje są więc ostatecznie weryfikowane przez sędziego, często o przygotowaniu cywilistycznym (a nie w sferze prawa administracyjnego), zdecydowanie stroniącego, nawet w przy-

padku rozpatrywania odwołania, od kwestii polityki administracyjnej. Naczelne organy administracji odpowiedzialne za rozwój danych dziedzin gospodarki są w ten sposób odcięte od możliwości weryfikacji realizacji polityki rządu przez organy regulacyjne, choć te ostatnie takową politykę winny realizować – np. prezes URE winien realizować politykę energetyczną ustalaną przez rząd.

2.2.1. Wątpliwości dotyczące niezależności organów regulacyjnych

Co do skutków niezależności organów regulacyjnych dzisiaj, szereg lat po wprowadzeniu pierwszych niezależnych „regulatorów”, mamy możliwość zobaczenia, na ile rozwiązania teoretyczne sprawdziły się w praktyce. I tu występują pewne uzasadnione wątpliwości. Wydaje się, że kładąc nacisk na niezależność tych organów zapomniano, że organy te, często działając w ramach uznania administracyjnego, mogą realizować różną politykę administracyjną, niekoniecznie wybierając politykę najkorzystniejszą z punktu widzenia interesu społecznego.

Stąd, moje pierwsze uwagi dotyczą rozumienia „niezależności” organów regulacyjnych, tak jak ta niezależność została przetransponowana do polskich przepisów. Jak wspomniałem, przepisy unijne stawiając wymóg istnienia organu wyposażonego w określone kompetencje, nie wymagają jego niezależności od innych organów państwowych, a co najwyżej od podmiotów gospodarczych.

Jednakże w praktyce, pomimo teoretycznej swobody w ukształtowaniu organów regulujących w granicach „ramy” narzuconej przez Wspólnotę, ich niezależność sprowadza się do bycia – w większym lub mniejszym stopniu – niezależnymi od rządu krajowego, a nie od działań instytucji europejskich. Z drugiej strony organy regulacyjne otrzymały bardzo poważne narzędzia, pozwalające wpływać na politykę wewnętrzną państwa, z których mogą korzystać z pominięciem rządu. Jest to dość istotny problem i wymaga bliższego przedstawienia. Prowadzi to do ograniczenia konstytucyjnych uprawnień rządu – w przypadku Rzeczypospolitej art. 146 Konstytucji mówi: „1. Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. 2. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. 3. Rada Ministrów kieruje administracją rządową”.

Druga wątpliwość dotyczy wyjątkowo skomplikowanych relacji własnościowo-władczych między organami naczelnymi a regulatorami (Unia Europejska oczekuje rozdzielenia uprawnień właścicielskich i regulacyjnych). Spróbujemy wytłumaczyć tę sytuację na przykładzie relacji pomiędzy Prezesem URE, Ministrem Gospodarki a Ministrem Skarbu Państwa, która bywa nazywana „trójkątem bermudzkiem”.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym podejmowanie decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących energetyki leży w kompetencji Prezesa URE. To on zatwierdza taryfy opłat za energię czy paliwa, udziela koncesji, nakłada kary pieniężne.

Z drugiej strony występuje Minister Gospodarki nieposiadający żadnych narzędzi nadzoru nad działalnością Prezesa URE, choć w oparciu o ustawę o działach administracji rządowej, to do niego należą wszystkie sprawy z zakresu gospodarki i energetyki. Dodatkowo, kompetencje właścicielskie wobec spółek Skarbu Państwa związanych ze sferą energetyki wykonuje Minister Skarbu Państwa.

Sytuacja ta budzi wiele kontrowersji. Powoduje, że aby możliwa była realizacja polityki energetycznej państwa wobec przedsiębiorstw energetycznych, konieczna jest ścisła współpraca tych trzech organów, o co w praktyce czasami trudno z przyczyn różnic politycznych. Należy podkreślić, że dokumenty unijne bardzo zdecydowanie podkreślają potrzebę rozdzielenia organów wykonujących funkcje właścicielskie od organów regulacyjnych.

Trzeci problem, to dążenie do autonomizacji organów regulacyjnych, sprowadzające się do narastającego poczucia niezależności od innych organów państwa i realizacji swojej misji w oderwaniu od reszty aparatu państwowego. Tu znowu posłużymy się przykładami.

Do chwili uchylecia ustawy z 1997 roku Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi nabycie znacznego pakietu akcji banku, prowadzące do przejęcia kontroli nad bankiem (przekroczenie progu 50% głosów), wymagało równoległego uzyskania zezwoleń trzech organów państwowych: Komisji Nadzoru Bankowego, Prezesa UOKiK i Komisji Papierów Wartościowych i Giełd. Obecnie potrzebna jest równoległa zgoda dwóch organów: Prezesa UOKiK i KNF. Immanentną cechą decyzji administracyjnej jest jej wydanie w imieniu państwa, tak jak wyroku sądowego. Tu każdy z tych organów staje się jakby samodzielnym nosicielem władztwa państwowego.

Najświeższy przykład dotyczy widocznego braku współdziałania pomiędzy Ministrem Gospodarki a KNF w nagłośnionej sprawie tzw. toksycznych opcji walutowych wystawionych przez wielu przedsiębiorców. Opcje te były m.in. przyczyną upadku Krośnieńskich Hut Szkła Krosno S.A. i poważnych kłopotów wielu innych przedsiębiorców, w tym licznych spółek Skarbu Państwa. KNF jest jedynym organem państwowym, który mógł zbadać istotne okoliczności uzyskania opcji przez banki. Jak wynika z prasy ograniczył się jednak do zbadania wykonania obowiązków informacyjnych przez wystawców, będących spółkami publicznymi i nie włączyła się do działań Ministra Gospodarki mających na celu likwidację lub złagodzenie problemu opcji walutowych.

Kolejna wątpliwość dotyczy kwestii odpowiedzialności organów regulacyjnych za rozwój nadzorowanych dziedzin gospodarki. Niewątpliwie organy te czują się odpowiedzialne za efektywne wykonywanie funkcji nadzorczych, w szczególności ochronę określonych interesów – zwłaszcza interesów konsumentów. Nawet, gdy ustawa wymaga równoważenia interesów przedsiębiorców i konsumentów, te ostatnie zdają się mieć

zdecydowany priorytet¹. Chroniąc przede wszystkim odbiorców usług, regulator buduje swój pozytywny obraz medialny. Odbywa się to jednak często nadmiernym kosztem przedsiębiorców, prowadząc długofalowo do niedorozwoju danej dziedziny gospodarki, za co regulator nie czuje się już odpowiedzialny. Widać to choćby w sprawozdaniach publikowanych przez regulatorów, gdzie podkreśla się ilość wydanych decyzji, nie przedstawia się jednak stanu regulowanej dziedziny gospodarki – bo z punktu widzenia regulatora ma on drugorzędne znaczenie. Powyższą tezę mógłbym zilustrować licznymi dalszymi przykładami.

Wątpliwość piąta dotyczy relacji pomiędzy regulatorem a regulowanymi przedsiębiorcami. W ostatnim okresie wszyscy regulatorzy stronią od takich bezpośrednich kontaktów, obawiając się oskarżeń korupcyjnych. W efekcie wytwarza się przepaść pomiędzy regulatorami a regulowanymi przedsiębiorcami. W wyniku braku kontaktów regulator nie zawsze jest świadomy skutków swoich działań i potrzeb danej branży. Nie wspiera jej rozwoju, a często nie wie o problemach nurtujących daną branżę. O masowych zjawiskach budzących niepokój dowiaduje się często późno, z danych statystycznych, choć sygnały nadciągającego problemu mógłby mieć znacznie wcześniej od samych przedsiębiorców, czy skupiających ich organizacji.

Zbyt daleko posunięta niezależność organów regulacyjnych prowadzić musi do powstawania konfliktów kompetencyjnych z innymi organami państwowymi.

Niestety, niezależność organów regulacyjnych potrafi przeradzać się w ich autonomizację i skupienie uwagi na własnych celach, bez zważania na inne cele realizowane przez administrację państwową.

Taka sytuacja może nieść poważne konsekwencje negatywne dla całego państwa. To nie tylko kwestia pryncypiów budowy aparatu państwowego, ale zagadnienie o poważnych konsekwencjach praktycznych dla całego społeczeństwa.

2.2.2. Organy regulacyjne a kryzys

W sytuacji trwającego kryzysu gospodarczego potrzebne są zdecydowane akcje całego aparatu państwowego – przede wszystkim rządu, KNF i NBP. W innych krajach, gdzie funkcje te też z zasady są rozdzielone, koordynacja aktywności następuje na poziomie politycznym. Niestety w przypadku Polski, a szczególnie w przypadku tych organów, nie wydaje się, aby te mechanizmy działały. Może to odbić się negatywnie na naszej zdolności do przeciwdziałania kryzysowi i jego skutkom.

Wystąpienie kryzysu gospodarczego, który ogarnął cały świat po najdłuższym okresie dobrobytu w Stanach Zjednoczonych i w Europie Zachodniej, wymaga też krytycznego spojrzenia na fundamentalne założenia roli państwa w oddziaływaniu na gospodarkę, na bezkrytyczną wiarę w konkurencję jako sposób na rozwój gospodarczy.

¹ Np. Prawo energetyczne wprost wymaga od Prezesa URE równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii.

Wychodzenie z kryzysu wymaga skoordynowanych działań rządów poszczególnych państw, a wewnątrz państw wszystkich ich organów. Stąd potrzeba skupienia uwagi na optymalizacji systemów podejmowania decyzji oddziałujących na gospodarkę. A tu koordynacja polityki regulatorów i procedura podejmowania decyzji odgrywają kluczową rolę.

Bez nadmiernej megalomanii możemy stwierdzić, że źródła obecnego kryzysu w znacznym stopniu tkwią w prawie administracyjnym. Początek kryzysu to załamanie się systemu instytucji finansowych – dziedziny gospodarki, jak żadna inna nadzorowanej i regulowanej przez państwo. Próby ratowania gospodarki, to w pierwszym rządzie ratowanie banków przez rządy poszczególnych państw, często nawet jakby niezwracających uwagi na obowiązujące regulacje w zakresie upaństwowienia banków i kreacji pieniądza używanego do tych celów. Przykładem może być los belgijskiego Fortis Banku, który w bardzo szybkim tempie uległ upaństwowieniu, a następnie sprzedaniu na rzecz banku francuskiego. Wszystko działo się jakby bez udziału akcjonariuszy Fortisu – dopiero ich zdecydowana akcja spowodowała zahamowanie sprzedaży i zwołanie walnego zgromadzenia tego banku.

Aby jednak szukać źródeł kryzysu, trzeba cofnąć się i to dwie dekady. Okres ten cechowało ograniczanie działania administracji państwowej i regulacji administracyjnoprawnej w wielu dziedzinach. Partnerstwo publiczno-prywatne prowadziło do zastępowania świadczeń, tradycyjnie zapewnianych przez administrację państwową, świadczeniami podmiotów prywatnych, działających w oparciu o umowę z podmiotami prawa publicznego. Zapewnienie zaopatrzenia w wodę, budowa autostrad, a nawet prywatne więzienia to przykłady dziedzin, z których państwo się wycofywało. Towarzyszyła temu prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, często będących wcześniej upaństwowionymi przedsiębiorstwami prywatnymi. W zakresie regulacji administracyjnoprawnej także zachodziły głębokie zmiany. W wielu dziedzinach gospodarki dążono do zastąpienia regulacji państwowej stworzeniem konkurencyjnych warunków działania przedsiębiorców prywatnych. Warunki konkurencji miały zastąpić potrzebę regulacji prawnej nawet w dziedzinach monopoli naturalnych. Aby uzyskać warunki konkurencyjne, nakazywano wydzielanie odrębnych spółek dla poszczególnych dziedzin działalności. Widać to najlepiej w zakresie prawa energetycznego, gdzie przepisy unijne, a za nimi regulacje krajowe, wymuszały tzw. *unbundling*, w wyniku którego odrębne spółki zajmują się obrotem energią, jej przesyłem i dystrybucją. To samo nastąpiło w zakresie paliw gazowych. W dziedzinie kolejnictwa dawne PKP stało się holdingiem, a odrębne spółki posiadają tory kolejowe, tabor kolejowy, zaopatrują koleje w energię itd. Te zabiegi w Polsce przebiegały wolniej i dość szybko zorientowano się, że nie przynoszą spodziewanych efektów. Stąd też próba uwolnienia cen energii zakończyła się szybko zmianą Prezesa URE i utrzymaniem taryfowania, przynajmniej w zakresie sprzedaży energii gospodarstwom domowym oraz dążeniem do utrzymania regulacji cen dla innych odbiorców energii elektrycznej.

Wychodzeniu z kryzysu towarzyszy wzrost znaczenia państwa i jego administracji. Oznacza to zmiany w sferze prawa administracyjnego. Czego w tym zakresie należałoby się spodziewać?

Po pierwsze, powrotu do regulacji w dziedzinach, z których państwo zaczęło się wycofywać, zakładając, że „magiczna ręka rynku”, czyli konkurencja, zastąpi skutecznie regulację administracyjnoprawną.

Po drugie, zasadniczego wzmocnienia nadzoru nad sektorem finansowym, w szczególności obszarem bankowości, tak uniwersalnej, jak i inwestycyjnej,

Po trzecie, wzrostu roli rządów w zakresie oddziaływania na gospodarkę. Potrzebny tu jest jednak skoordynowany wysiłek całego aparatu państwowego i nie za bardzo jest miejsce na indywidualne, nieskoordynowane działania poszczególnych regulatorów.

3. Posłowie

Powyżej przedstawiłem szereg uwag dotyczących roli państwa w gospodarce, skupiając się na dwóch zagadnieniach: roli tzw. regulatorów i pozycji procesowej przedsiębiorcy wobec regulatorów. Wbrew pozorom nie są to problemy marginalne. W dłuższym horyzoncie czasowym odbijają się one zdecydowanie na kondycji poszczególnych przedsiębiorców i całych dziedzin gospodarki. Moje uwagi są zdecydowanie krytyczne – nie oznacza to jednak totalnej krytyki kierunków rozwoju regulacji gospodarki w ostatnich latach, a jest tylko próbą wskazania słabych punktów w tej regulacji, wymagających poprawy.

Ta poprawa może płynąć z różnych źródeł, np. kwestia poprawy sytuacji procesowej przedsiębiorcy wobec organów administracji nastąpiłaby, gdyby uchwalono ustawę – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, której projekt przygotował zespół prawników powołany przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Implementacja tego projektu mogłaby odwrócić tendencję do umacniania pozycji procesowej regulatorów drogą uszczuplania praw przedsiębiorców.

BARBARA BŁASZCZYK

Bilans przekształceń własnościowych gospodarki polskiej a doświadczenia światowe

1. Wprowadzenie	383
2. Punkt wyjścia i ścieżka dojścia do stanu obecnego	383
3. Kierunki zmian	387
4. Przesunięcia strukturalne w gospodarce związane z prywatyzacją i rozwojem sektora prywatnego	389
5. Bilans prywatyzacji „odgórnej”	395
6. Doświadczenia światowe z prywatyzacji a polityka prywatyzacji w Polsce	401
7. Nowe perspektywy dokończenia prywatyzacji w Polsce	407
8. Zakończenie	409



Barbara Błaszcyk (ur. w 1948 roku)

Profesor ekonomii, specjalizuje się w problematyce prywatyzacji, nadzoru korporacyjnego, deregulacji sektora państwowego i szeroko pojętej problematyce transformacji systemowej. Koordynowała liczne projekty międzynarodowe, w tym m.in. porównawcze studia badawcze dotyczące prywatyzacji i restrukturyzacji w Europie Środkowo-Wschodniej. Współzałożycielka i wieloletni Prezes Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych w Warszawie (CASE), a obecnie Wiceprzewodnicząca Rady Fundacji CASE. Była doradcą polskiego rządu i Sejmu w okresie zmian systemowych 1989-1990 oraz Wiceprzewodnicząca Rady Przekształceń Własnościowych przy Prezesie Rady Ministrów (1991-1996). Pracownik naukowy Instytutu Ekonomii PAN (od 1983 roku), wykładowca w Wyższej Szkole Biznesu – National Louis University w Nowym Sączu (od 2003 roku). Jest autorką lub współautorką ok. 150 publikacji, dotyczących przede wszystkim prywatyzacji i innych reform systemowych.

1. Wprowadzenie

W ciągu minionego dwudziestolecia transformacji struktura własnościowa polskiej gospodarki zmieniła się dramatycznie na korzyść jej części prywatnej. Przykład Polski pokazał, że szybkie tempo przebudowy całej gospodarki i będący jej wynikiem wzrost wydajności pracy oraz dynamiczny rozwój gospodarczy są mocno związane z radykalną zmianą struktury własności. Zawdzięczamy ją nie tylko prywatyzacji sektora państwowego (prywatyzacji właściwej), ale w jeszcze większym stopniu procesowi spontanicznego powstawania nowych firm prywatnych (prywatyzacji założycielskiej). Nie byłoby to jednak możliwe bez równoległego kurczenia się sektora państwowego, co stwarzało przestrzeń gospodarczą dla nowego sektora prywatnego, pozwalało na napływ do niego siły roboczej, a niekiedy także łączyło się z udostępnieniem mu środków produkcji¹. W ciągu omawianych dwóch dekad były takie lata, kiedy prężnie przebiegające procesy prywatyzacji sektora państwowego wychodziły naprzeciw potencjalnym możliwościom oddolnego rozwoju sektora prywatnego, bywały jednak i takie okresy, kiedy brak było tego wsparcia w związku z zahamowaniami i opóźnieniami w procesie odgórnej prywatyzacji. Celem niniejszego artykułu jest pokazanie, jaka była skala zmian własnościowych w naszym kraju w ciągu minionego dwudziestolecia, m.in. poprzez porównanie struktury własności w gospodarce w punkcie wyjścia do tej z chwili obecnej. Przedstawione też zostaną obecne rozmiary sektora państwowego w Polsce na tle innych krajów oraz krótki przegląd doświadczeń wybranych państw związanych z prowadzoną polityką prywatyzacji. W tym kontekście przyjrzymy się krótko polityce prywatyzacji w Polsce i jej skutkom.

2. Punkt wyjścia i ścieżka dojścia do stanu obecnego²

Potencjał „prywatyzacyjny” całej gospodarki u schyłku lat 80. był wielki: pod koniec 1988 roku ówczesny sektor uspołeczniony (państwowy wraz ze spółdzielczym) zatrudniał 69% ludności zawodowo czynnej i aż 90% wszystkich pracujących poza rolnictwem i wytwarzał 81,2% dochodu narodowego³, co oznacza, że sektor prywatny był odpowiedzialny za produkcję pozostałej części (18,8%) PKB. Ponieważ rolnictwo w Polsce było w przeważającej mierze prywatne, osiągaliliśmy prawie dwukrotnie wyższy wskaźnik udziału sektora prywatnego w tworzeniu dochodu narodowego niż np. Czechosłowacja, gdzie wynosił on w tym czasie 10%. Trzeba jednak zaznaczyć, że

¹ Typowe procesy „kurczenia” się sektora publicznego to oprócz prywatyzacji: likwidacje, bankructwa, ugody bankowe i sądowe, podziały i reorganizacje przedsiębiorstw oraz wyodrębnianie z przedsiębiorstw funkcji usługowych i niepodstawowych i usamodzielnianie ich jako osobne przedsiębiorstwa.

² W tym akapicie wykorzystałam dane liczbowe z B. Błaszczyk, *Przekształcenia własnościowe gospodarki [w:] Księga Dziesięciolecia Polski Niepodległej 1989-1999*, Warszawa 2001, s. 471-474.

³ Obliczenia własne na podstawie *Rocznika Statystycznego GUS*, 1989, s. 63 i 87.

ówczesne rolnictwo indywidualne tylko od strony formalnej było w pełni prywatne, gdyż działając w otoczeniu zdominowanym przez państwową i pseudo-spółdzielczą gospodarkę (zmonopolizowany aparat skupu i zaopatrzenia, administracyjnie wyznaczane i dotowane ceny środków produkcji i ceny zbytu) utraciło w dużym stopniu cechy prywatnej przedsiębiorczości.

Od struktury własnościowej gospodarki charakterystycznej dla krajów Europy Zachodniej, do której po przełomie czerwcowym 1989 roku zaczęliśmy zmierzać, dzieliła nas wówczas przepaść. W krajach tych (jeszcze przed rozpoczęciem intensywnych programów prywatyzacji w latach 80.) sektor państwowy zatrudniał z reguły nie więcej niż 10-15% pracujących w całej gospodarce i produkował analogiczną część produktu narodowego. Z zachodniego punktu widzenia proporcje własnościowe polskiej gospodarki były więc „postawione na głowie”. Również jej struktura podmiotowa przedstawiała się niekorzystnie ze względu na duże rozdrobnienie i słabość sektora prywatnego przy wysokiej koncentracji i znacznej monopolizacji sektora państwowego. Statystyka liczby podmiotów gospodarczych w 1990 roku i w wybranych latach do 2008 roku (tabela 1) pokazuje, jak zmieniał się krajobraz gospodarczy pod względem udziału w rynku różnych typów podmiotów gospodarczych.

Tabela 1. Liczba podmiotów gospodarki narodowej w wybranych latach (1990-2008)

(Stan na 31 grudnia każdego roku)

Liczba podmiotów gospodarki narodowej								
Rok	Ogółem (bez osób fizycznych i spółek cywilnych)	Przedsiębiorstwa państwowe	Spółki handlowe ogółem	Spółki Skarbu Państwa (jednoos.)	Spółki z udziałem zagranicz- nym	Spółdzielnie	Spółki cywilne	Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą
1989	–	7 337	19 000	–	429	–	–	813 500
1990	135 510 ^a	8 453	33 487	638	4 796 ^a	18 578	–	1 135 000
1993	183 256	5 924	83 283	1032	15 167	19 746	86 433	1 625 640
1996	238 923	3 847	115 739	941	28 622	19 868	223 113	1 949 986
2000	381 371	2 268	159 660	764	43 736	19 011	302 717	2 500 952
2003	506 525	1 736	208 753	688	48 878	18 548	279 208	2 795 860
2005	561 740	1 029	230 588	629	54 336	18 303	277 422	2 776 459
2006	592 354	913	243 338	601	57 782	18 200	278 337	2 765 348
2007	617 068	572	258 299	601	61 546	18 128	280 890	2 787 650
2008	635 660	363	268 942	613	63 871	17 352	276 112	2 845 321
2008/1990 (zmiana w %)	469,0 ^a	4,3	803,1	96,0	1331,7	93,4	319,4 ^b	250,6

a) za rok 1991; b) w relacji do roku 1993

Opracowanie i obliczenia własne. Źródła: *Roczniki Statystyczne GUS* z odpowiednich lat (do roku 2008) oraz *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej*, GUS, 2007 i 2008

Liczby podmiotów podane w tabeli, dotyczące wczesnych lat 90. mogłyby wprowadzić nas w błąd, jeśli nie uwzględnimy dodatkowo wielkości zatrudnienia w tych podmiotach. Zgodnie z przywoływaną tabelą liczba podmiotów w nierolniczym sektorze prywatnym w punkcie wyjścia przewyższała kilkakrotnie liczbę podmiotów w sektorze państwowym, jednak nierolniczy sektor prywatny zatrudniał pod koniec 1989 roku tylko 1,78 mln osób (tabela 2), co stanowiło jedynie 10,1% osób pracujących w całej gospodarce i tylko 14% pracujących poza rolnictwem. Ponad dwie trzecie tej liczby stanowili właściciele zakładów osób fizycznych i pomagający im członkowie rodzin, (w zakładach tych pracowało łącznie 1,4 mln osób). Na nierolniczy sektor prywatny składała się więc wówczas przede wszystkim duża liczba drobnych rzemieślniczych zakładów rodzinnych oraz garstka krajowych spółek prywatnych o wielkości zatrudnienia typowej dla większych warsztatów rzemieślniczych. Wyjątek stanowiły nieco większe firmy polonijne i spółki z udziałem zagranicznym, zatrudniające po kilkadziesiąt do stu osób. Wszystkie te firmy (bez zakładów osób fizycznych) razem z polskimi spółkami prywatnymi zatrudniały łącznie tylko 265 tys. osób⁴, podczas gdy w zetatyzowanym sektorze spółdzielczym pracowało w tym samym czasie 2,2 mln osób, a w przedsiębiorstwach państwowych (tylko w sferze produkcji materialnej) 6,6 mln osób. Świadczy to o całej mizerii ówczesnego sektora prywatnego w gospodarce.

Ten niski udział pozarolniczego sektora prywatnego w gospodarce stanowił już i tak pewien krok naprzód w porównaniu z okresem z połowy lat 80., bowiem dzięki liberalizacji ustawodawstwa regulującego zakładanie nowych podmiotów gospodarczych z grudnia 1988 roku⁵, liczba zakładów osób fizycznych i ilość zatrudnionych w nich osób podwoiła się pod koniec 1989 roku w porównaniu z rokiem 1985⁶. W rolnictwie prywatnym pracowało zaś w grudniu 1989 roku ponad 4 mln osób, tak więc łącznie sektor prywatny (bez spółdzielni) zatrudniał 5,8 mln osób, co stanowiło 33,3% ogółu pracujących w gospodarce⁷ (tabela 2).

⁴ Spośród 1,78 mln osób pracujących na koniec 1989 roku w nierolniczym sektorze prywatnym 1,43 mln pracowało w zakładach osób fizycznych (zatrudniających przeciętnie po 2 osoby), około 135 tys. w spółkach prawa handlowego (zatrudniających przeciętnie około 14 osób), ponad 100 tys. w tzw. firmach polonijnych (o przeciętnym zatrudnieniu ok. 120 osób) i około 30 tys. osób w spółkach z udziałem zagranicznym typu joint-venture (o przeciętnym zatrudnieniu 72 osób) zob. *Rocznik Statystyczny GUS*, 1990, s. 93 i 96 oraz M. Grabowski i P. Kulawczuk, *Small Firms in the Last Decade and Now [w:] The Reconstruction of Private Sector in Poland – The Small Business Approach*, Gdański Instytut Gospodarki Rynkowej, Gdańsk 1991.

⁵ Ustawa z 23 dnia grudnia 1988 roku o działalności gospodarczej, a także nowelizacja z tego samego dnia ustawy z dnia 23 kwietnia 1986 roku o joint ventures.

⁶ *Rocznik Statystyczny GUS*, 1990, s. 96 oraz 1991, s. XVIII.

⁷ Obliczenia własne na podstawie *Rocznika Statystycznego GUS*, 1990, s. 93 i 96.

Tabela 2. Zatrudnienie w gospodarce narodowej według sektorów własności (grudzień 1989, 1996 i 2007) w milionach osób

Sektory		1989	1996	2007
Sektor prywatny (dawny)	rolniczy	4,0	4,2	1,9
	nierolniczy	1,8	5,2	7,9
	razem sektor prywatny	5,8	9,4	9,8
	spółdzielnie	2,2	0,6	0,3
	inne jednostki „uspołecznione”	0,2	–	–
Sektor niepubliczny ogółem		8,2	10,0	10,1
Sektor publiczny, w tym:		9,3	5,4	3,6
własność państwowa		9,3	3,9	1,7
własność komunalna (obecnie jednostek samorządu terytorialnego)		–	1,2	1,7
Całkowite zatrudnienie w gospodarce		17,5	15,4	13,7

Opracowanie i obliczenia własne. Źródła: *Rocznik Statystyczny GUS*, 1991, 1997, 2008, *Mały Rocznik Statystyczny*, 1994, 1995, 1996, 1997

Uwagi: Szare pole z lewej strony ukazuje dawny sektor prywatny, a z prawej strony obecny sektor prywatny (niepubliczny) po zmianach w klasyfikacji statystycznej w 1991 roku

Pozostałą przestrzeń gospodarczą zajmował ówczesny sektor „uspołeczniony” (państwowy i spółdzielczy), który zatrudniał łącznie 11,7 mln osób. Przedsiębiorstwa państwowe dominowały w przemyśle, transporcie i budownictwie, a handel wewnętrzny był w większym stopniu domeną spółdzielczości. Wśród przedsiębiorstw przemysłowych dominowały podmioty duże i wielkie, często będące też monopolistami. Wystarczy powiedzieć, że przedsiębiorstwa mające w 1989 roku ponad 2000 pracowników zatrudniały 45,5% wszystkich pracujących w przemyśle, a grupa przedsiębiorstw liczących powyżej 1000 pracowników obejmowała aż 64,4% siły roboczej zatrudnionej w przemyśle. Dla kontrastu, przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 200 osób zatrudniały łącznie tylko 5,7% wszystkich pracujących w przemyśle⁸. Oznaczało to, że wiele przedsiębiorstw państwowych wymagało dekoncentracji i demonopolizacji w trakcie lub jeszcze lepiej przed przystąpieniem do prywatyzacji.

Mimo stopniowej liberalizacji i względnego wzrostu znaczenia prywatnego sektora nierolniczego pod koniec lat 80., stanowił on wciąż ilościowy i jakościowy margines polskiej gospodarki. Nie miał on też stabilnych reguł działania oraz funkcjonował w nierynkowym otoczeniu systemowym, które uniemożliwiała prowadzenie prawidłowego rachunku ekonomicznego i nie stawiało przed nim wymogów efektywnościowych.

⁸ Obliczenia własne na podstawie *Rocznika Statystycznego GUS*, 1990, s. 293.

3. Kierunki zmian

W swoim programie z października 1989 roku rząd Tadeusza Mazowieckiego zdecydował się na jednoczesne przywrócenie rynkowych zasad regulacji systemowej (łącznie z radykalnym uwolnieniem cen) i na głębokie zmiany struktury własności. Decyzje te dawały „zielone światło” nowym przedsiębiorcom, lecz z drugiej strony oznaczały poważny szok dla istniejących przedsiębiorstw, w tym także prywatnych. Zapowiadały też prywatyzację gospodarki na nieznaną dotąd skalę. Temu przedsięwzięciu miało sprzyjać stworzenie nowych ram prawnych prywatyzacji, gwarantujących z jednej strony kontrolę merytoryczną i polityczną nad nią, a z drugiej na tyle elastycznych, aby umożliwić różnorodność jej wariantów i metod. Z prywatyzacją wiązano bardzo duże oczekiwania zarówno jeśli idzie o jej skutki dla gospodarki, jak i o spodziewane efekty społeczne. Między innymi spodziewano się po niej wzmocnienia osłabionego budżetu, spowodowania wzrostu efektywności działania przedsiębiorstw i całej gospodarki i stworzenia nowej klasy średniej dzięki upowszechnieniu własności. Tak formułowane cele nie zlikwidowały podstawowego konfliktu, który tkwił u podstaw prywatyzacji: tylko wybrane grupy społeczne mogły z niej skorzystać. Próbowano ograniczyć ten konflikt, wprowadzając do modelu prywatyzacji rozwiązania poszerzające grupę beneficjentów (np. prywatyzację pracowniczą i nieodpłatną – powszechną). Jednak mimo to dyskusje nad prawną regulacją prywatyzacji były bardzo burzliwe i zajęły cały rok od przełomu politycznego w czerwcu 1989 roku⁹. Podstawy prawne dla prywatyzacji zostały przyjęte przez Sejm w ustawach z 13 lipca 1990 roku¹⁰ i aktach prawnych niższego rzędu do końca tego roku, tak więc proces prywatyzacji właściwej dopiero wtedy mógł się zacząć. Legislacja powyższa obowiązywała aż do sierpnia 1996 roku, kiedy to została uchwalona nowa ustawa o prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych¹¹ i towarzysząca jej ustawa regulująca uprawnienia ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa¹².

Po 20 latach transformacji proporcje własnościowe gospodarki zostały odwrócone, co oznacza, że sektor państwowy stanowi dziś mniejszość. Ponadto sektor ten stale się zmniejsza i mimo występujących nadal poważnych przeszkód wyraźnie już widać perspektywę dojścia do struktury własnościowej gospodarki typu zachodnioeuropejskiego. Chociaż taki cel przyświecał reformatorom od początku, to możliwość jego osiągnięcia nie zawsze była oczywista. Dzisiaj, ze względu na wymowę faktów, coraz trudniej jest już się spotkać z otwartymi przeciwnikami prywatyzacji. Jednak jeszcze

⁹ Opis tych dyskusji i klimatu politycznego im towarzyszącego można znaleźć w B. Błaszczyk, *Pierwsze lata prywatyzacji w Polsce (1989-1991). Dylematy koncepcji i realizacji*, „Studia Ekonomiczne”, 1993, nr 30, INE PAN.

¹⁰ Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 51, poz. 298) oraz ustawa o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych (Dz.U. Nr 51, poz. 299).

¹¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 118, poz. 561).

¹² Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 roku o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 493).

w latach 1994-1995 powstawały oficjalne projekty i dokumenty rządowe, w których próbowano usilnie ograniczyć zakres prywatyzacji i zamierzano ustawowo zagwarantować pozostawienie dużej części gospodarki na stałe w sektorze państwowym¹³. Poglądy takie tracą swoją polityczną nośność ze względu na coraz wyraźniej widoczne pozytywne skutki prywatyzacji, jednak od czasu do czasu wracają na scenę polityczną. Przykładem tego może być stanowisko, jakie zajmował wobec prywatyzacji rząd koalicyjny PiS, Samoobrony i LPR w latach 2005-2006.

Meandry prywatyzacji spowodowane względami politycznymi lub wręcz ideologicznymi oznaczały częste zmiany jej tempa i kierunków. Dyskusyjną sprawą jest, co powinno być uważane za punkt odniesienia dla właściwego tempa prywatyzacji. Dzisiaj trudno już uznać za taką platformę pierwszy program prywatyzacji z 1990 roku, w którym zamierzano sprywatyzować w ciągu trzech lat ponad 50% majątku państwowego. Takie tempo prywatyzacji nigdzie nie okazało się możliwe. Jednak gdyby procesy prywatyzacji w naszym kraju udało się skutecznie odizolować od bieżącej walki politycznej, gdyby towarzyszyła im większa konsekwencja i utrzymana została rytmiczność ich realizacji, to moim zdaniem jej pomyślnie zakończenie było możliwe w ciągu 10-15 lat od przełomu ustrojowego. Obserwacja przebiegu procesu prywatyzacji wyraźnie wskazuje na okresowe zahamowania, dłuższe przestoje, a nawet cofanie się, co powodowane było przede wszystkim przyczynami politycznymi. Dlatego te rządy, którym zależało na przyspieszeniu prywatyzacji starały się wprowadzać nowe działania i instrumenty ułatwiające jej realizację oraz przedstawiały programy dokończenia tego procesu. Program Narodowych Funduszy Inwestycyjnych z 1993 roku, którego misją była przyspieszona prywatyzacja wraz z restrukturyzacją przedsiębiorstw, spalił na panewce z powodu poważnych opóźnień w jego fazie wstępnej oraz z powodu błędnie skonstruowanego systemu motywacyjnego dla grup zarządzających funduszami. Pierwszy ambitny program dokończenia prywatyzacji w całej gospodarce przedstawił w roku 1997 rząd premiera Jerzego Buzka, z horyzontem czasowym do 2001 roku. Niestety, program ten przestał obowiązywać w momencie rozwiązania koalicji AWS-UD i ustąpienia wicepremiera Leszka Balcerowicza. Od roku 2000 notowaliśmy ponowne zahamowanie, a później wręcz wstrzymanie prywatyzacji. Za kadencji rządu premiera Marka Belki, ówczesny Minister Skarbu Państwa, Jacek Socha przedstawił w kwietniu 2005 roku kolejny ambitny program dokończenia prywatyzacji do roku 2008. Program ten nie doczekał się jednak nawet przyjęcia przez rząd. Po dwóch latach ponownego spowolnienia, a właściwie niemal wstrzymania prywatyzacji, doczekaliśmy się w kwietniu 2008 roku nowego programu dokończenia prywatyzacji, tym razem przedstawionego przez ministra Aleksandra Grada. Realizacja tego programu jest znów poważnie zagrożona, tym razem przez rozprzestrzeniający się kryzys gospodarczy. Do problemów polityki prywatyzacyjnej powrócimy na końcu artykułu.

¹³ Zob. przygotowany przez rząd premiera W. Pawlaka dokument *Stanowisko Rządu dotyczące określenia gałęzi gospodarki i rodzajów przedsiębiorstw, nad którymi właściwe organy państwa będą sprawować kontrolę z lutego 1995 r.*

4. Przesunięcia strukturalne w gospodarce związane z prywatyzacją i rozwojem sektora prywatnego

Niekwestionowanym osiągnięciem na początku lat 90. był niesłychanie szybki rozwój nowo tworzonego sektora prywatnego, który następnie stał się bazą dla dynamicznego wzrostu całej gospodarki. Rozwój ten był możliwy głównie dzięki ówczesnym bardzo liberalnym regulacjom systemowym, które umożliwiły łatwe wejście na rynek setkom tysięcy nowych firm. Wydaje się, że niezwykle eksplozja małych firm (najczęściej należących do osób fizycznych) była nie tylko wynikiem tzw. przyjaznego otoczenia biznesu, ale wynikała też z nagromadzonych olbrzymich pokładów przedsiębiorczości w polskim społeczeństwie, które wcześniej nie mogły znaleźć ujścia. Chęć samodzielnego działania, wzięcia spraw w swoje ręce – były to potrzeby, które nie mogły zostać zaspokojone przez cały okres istnienia państwa tzw. realnego socjalizmu.

Między rokiem 1989 a 1993 liczba osób prowadzących samodzielną działalność gospodarczą – tzw. zakłady osób fizycznych – podwoiła się (z 813 tys. do 1,6 mln), a od roku 1993 rosła systematycznie o kilka do kilkunastu procent rocznie (za wyjątkiem 1995 roku, w którym nastąpił przejściowy spadek), osiągając w 2003 roku ponad 2,7 mln osób. W latach 2003-2008 omawiana liczba najmniejszych firm prowadzonych przez osoby fizyczne (tabela 3) oscylowała wokół osiągniętego poziomu, nie wykazując już znaczącego wzrostu (oprócz 2008 roku, gdy wzrost ten nieco przyspieszył). Tendencja ta może świadczyć o powstaniu trudnych do przekroczenia barier na drodze do rozpoczynania własnej działalności gospodarczej przez osoby fizyczne lub o wystąpieniu czynników zniechęcających do kontynuowania takiej działalności. Należy jednak stwierdzić, że udział osób samozatrudnionych w grupie wszystkich pracujących w Polsce, wynoszący w 2005 roku 21,5%, jest na tle innych krajów europejskich i tak stosunkowo wysoki. Być może potencjał tworzenia tego typu przedsiębiorstw ma swoje naturalne granice.

Tabela 3. Liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w latach 1993-2008 (stan na 31 grudnia każdego roku)

Rok	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Liczba osób (w tys.)	1625	1718	1693	1949	2090	2274	2417	2500
Rok poprzedni = 100	–	105,7	98,5	115,1	107,2	108,8	106,2	103,4
Rok	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Liczba osób (w tys.)	2600	2714	2795	2763	2776	2765	2787	2845
Rok poprzedni = 100	104	104,4	103	98,8	100,5	99,6	100,7	102,0

Opracowanie własne. Źródła: *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2006 r.*, GUS, Warszawa 2007, str. 27; *Rocznik Statystyczny RP 2008*, GUS, Warszawa 2008; *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2009

Trzeba też podkreślić, że osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą stanowiły pod koniec 2008 roku 96,7% zbiorowości wszystkich podmiotów sektora prywatnego. Większość z tych najmniejszych przedsiębiorstw (98,4%) stanowili mikroprzedsiębiorcy, zatrudniający do 9 osób. Wśród innych podmiotów sektora prywatnego też dominują ilościowo małe i średnie przedsiębiorstwa. Dość wspomnieć, że spośród spółek handlowych największa grupa podmiotów (ponad 202 tys.) w 2008 roku zatrudniała do 9 pracowników, 40,5 tys. spółek zatrudniało do 50 pracowników, a tylko 16,7 tys. podmiotów zatrudniało więcej niż 50 pracowników¹⁴. Nie zmienia to faktu, że w mniej licznych, ale większych spółkach prywatnych jest zgromadzony olbrzymi potencjał gospodarczy. Opierając się na innych danych, mówiących o poziomie efektywności osiąganym przez różne podmioty w sektorze prywatnym, w tym zwłaszcza przez spółki z udziałem kapitału zagranicznego, można sądzić, że w tych właśnie podmiotach skoncentrowany jest obecnie największy potencjał rozwojowy, innowacyjny i inwestycyjny. Interesującą obserwacją z badań zbioru 2000 największych przedsiębiorstw w Polsce w 2004 roku było stwierdzenie faktu, że tylko jedna trzecia spośród tych firm to przedsiębiorstwa sprywatyzowane, a dwie trzecie to przedsiębiorstwa nowe prywatne. Okazało się zatem, że przeważająca część sektora prywatnego największych polskich przedsiębiorstw powstała jako rezultat indywidualnej przedsiębiorczości, a nie jako rezultat zmiany form własności byłych przedsiębiorstw państwowych¹⁵.

Ważnym polem obserwacji jest to, jak zmieniały się proporcje różnych typów podmiotów gospodarczych w badanych latach. Dane na ten temat zawiera przytaczana już w punkcie 2 tabela 1. Od roku 1989 do grudnia 2008 liczba prywatnych spółek prawa handlowego w całej gospodarce wzrosła z ok. 19 tysięcy do ponad 260 tysięcy, w tym z udziałem zagranicznym z 429 podmiotów do ponad 63,8 tys. Liczba najmniejszych przedsiębiorstw prywatnych prowadzonych przez osoby fizyczne wzrosła zaś z 813,5 tysięcy do 2,8 mln. Na skutek komunalizacji powstała nowa kategoria własności: przedsiębiorstwo komunalne i wywodząca się z niego spółka z udziałem samorządu terytorialnego. Dzięki prywatyzacji i likwidacjom liczba przedsiębiorstw państwowych zmalała z 8453 w 1990 roku do 363 w grudniu 2007 roku. Powstały z nich też spółki państwowe przeznaczone do prywatyzacji z jednorodnym kapitałem (tzw. jednoosobowe spółki Skarbu Państwa), jak też wiele podmiotów o mieszanych formach własności (z różnym udziałem Skarbu Państwa), z których część znajduje się w przejściowych stadiach przekształceń własnościowych. W sektorze publicznym oprócz spółek z udziałem kapitałowym Skarbu Państwa istnieje grupa spółek państwowych osób prawnych (w grudniu 2008 roku było ich 3795).

¹⁴ Zob. *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2009, s. 23–27.

¹⁵ M. Bałtowski, *Rodowód własnościowy i udział kapitału zagranicznego a wyniki największych polskich przedsiębiorstw* [w:] *Zmiany w polskich przedsiębiorstwach. Własność, restrukturyzacja, efektywność* red. B. Błaszczuk, P. Kozarzewski, CASE, seria Raporty CASE, Warszawa 2007.

Liczba wszystkich podmiotów gospodarki narodowej (z wyłączeniem przedsiębiorstw osób fizycznych i spółek cywilnych) urosła w całym dziesięcioleciu 4,7 krotnie¹⁶ (tabela 1).

Zarysowane wyżej zmiany struktury własności podmiotów gospodarczych wpłynęły na inne ważne makro-proporcje, w szczególności na zmiany w zatrudnieniu. Tabela 2, analizowana wcześniej w punkcie 2, ilustruje w zwięzły sposób olbrzymie przesunięcia, jakie dokonały się na polskim rynku pracy między sektorami własnościowymi w ciągu całego dwudziestolecia. W 1989 roku w sektorze publicznym pracowało 9,3 mln osób, a w 2007 roku – 3,4 mln pracowników, z czego równo połowa w sektorze państwowym, a druga połowa w jednostkach samorządu terytorialnego. Nierolniczy sektor prywatny zwiększył swoje zatrudnienie z 1,8 do 7,9 mln osób, a liczba pracujących w rolnictwie prywatnym zmniejszyła się z 4 do 1,9 mln osób. Cały sektor prywatny (wraz z rolnictwem i spółdzielniami) zwiększył swoje zatrudnienie z 8,2 do 10,1 mln osób. Całkowite zatrudnienie w gospodarce zmalało zaś z 17,5 mln do 13,7 mln osób. Przesunięcia strukturalne, o których mówimy, dotyczyły oprócz zmian w zatrudnieniu również szybkiego wzrostu udziału sektora prywatnego w innych agregatach gospodarczych: przychodach ze sprzedaży, majątku trwałym i wartości dodanej, chociaż zmiany te nie zawsze przebiegały równomiernie w czasie. Dane zawarte w tabeli 4 ilustrują proces zmieniania się udziału obu sektorów własności w produkcji i zatrudnieniu głównych działów gospodarki. Wskazują one też na to, jaką przestrzeń zajmował w tych działach sektor prywatny na początku procesu transformacji i obecnie. Na przykładzie przemysłu widzimy, że w 1989 roku tylko 16,2% produkcji sprzedanej tego działu pochodziła z sektora prywatnego. W 1994 roku było to już 38,3% sprzedaży, a w 2000 roku ponad 72%, by na koniec 2007 roku osiągnąć prawie 85% udział. Podobny był trend wzrostu zatrudnienia w przemyśle prywatnym. W budownictwie i handlu wewnętrznym przesunięcia produkcji i zatrudnienia do sektora prywatnego przebiegały znacznie szybciej, tak że pod koniec lat 90. w obu tych działach udział sprzedaży i zatrudnienia sektora prywatnego był dominujący (ponad 90%). Znacznie bardziej stopniowe zmiany można zaobserwować w transporcie i łączności, gdzie jeszcze w 2007 roku udział sektora publicznego w zatrudnieniu wynosił 60%.

¹⁶ Trzeba tu dodać, że niektóre typy podmiotów wyodrębniane w statystykach z lat 1989-1990 dziś już nie istnieją (np. przedsiębiorstwa polonijne lub przedsiębiorstwa zagraniczne drobnej wytwórczości), inne typy podmiotów są obecnie inaczej umocowane prawnie niż na początku lat 90. (np. spółki z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa), ponadto w badanym okresie wielokrotnie zmieniano metody klasyfikacji przedsiębiorstw i metody prezentacji danych o populacji podmiotów gospodarczych w publikacjach statystycznych, co utrudnia porównywalność przedstawionych danych.

Tabela 4. Udział sektora prywatnego w produkcji poszczególnych działów gospodarki narodowej i w zatrudnieniu w tych działach w wybranych latach 1989-2007 (ceny bieżące), stan na grudzień każdego roku (w %)

Dział gospodarki		1989	1992	1994	1998	2000	2005	2007
Cała gospodarka (wraz z rolnictwem)	a	–	–	–	–	–	–	–
	b	33,3	55,9	60,6	70,7	73,7	71,6	73,7
Przemysł	a	16,2	31,0	38,3	69,1	72,0	82,4	84,7
	b	29,1	41,1	44,8	70,1	74,8	82,8	85,6
Budownictwo	a	25,5	77,7	85,0	93,7	96,5	97,6	98,6
	b	37,4	71,8	79,3	91,3	92,2	95,7	96,9
Transport	a	11,5	39,3	45,1	53,7	59,3	74,4	80
	b	14,3	23,1	28,1	34,9	37,5	54,8	60
Handel wewnętrzny	a	59,5	86,5	91,5	95,0	95,1	98,6	98,6
	b	72,7	90,5	92,0	97,2	98,1	99,2	99,3

a – udział sektora prywatnego w produkcji sprzedanej (w%) w przemyśle i budownictwie, w sprzedaży wyrobów i usług w transporcie, w sprzedaży towarów w handlu wewnętrznym

b – udział sektora prywatnego w zatrudnieniu (w%)

Uwagi: 1. Sektor prywatny ujęto wraz ze spółdzielczością. 2. Od roku 1998 transport bez łączności.
Źródło: *Rocznik Statystyczny GUS*, 1991, 1995, 1999, 2001, 1996, 2008

Dane przedstawione w tabeli 4 są zagregowane dla całych działów gospodarki, dlatego też nie odzwierciedlają one ciągle obecnych dużych dysproporcji udziału sektora prywatnego w ramach poszczególnych działów, np. w dziale „przemysł” zupełnie inaczej (szybciej) przebiegała prywatyzacja tej jego części, która jest związana z przetwórstwem, a znacznie wolniej zmieniała się struktura własności w górnictwie i w sekcji zaopatrywania w energię, gaz i wodę, która do obecnej chwili jest zdominowana przez sektor państwowy. Przyczyny tych dysproporcji są przedstawione poniżej.

W tym miejscu warto przypomnieć, że prywatyzacja w Polsce przebiegała nierównomiernie w różnych sektorach i branżach gospodarki. Działo się tak w głównej mierze z powodu prowadzonej polityki prywatyzacyjnej, która początkowo wykluczała wiele sektorów czy branż z prywatyzacji, uważając je bądź to za „strategiczne” bądź zbyt „wrażliwe”. Stopniowo zakres sektorów wyłączonych z prywatyzacji stale się zmniejszał, choć nie do końca.

Dodatковым powodem nierównomiernej prywatyzacji w różnych sektorach gospodarki była względna łatwość jej przeprowadzenia w stosunku do przedsiębiorstw rynkowych produkujących towary konsumpcyjne powszechnego użytku w porównaniu z przedsiębiorstwami należącymi do sektorów przemysłu ciężkiego czy do sektorów sieciowych, które przed prywatyzacją wymagają odpowiedniej regulacji i przygotowania. Zadziałał także znany efekt „wydziobywania rodzynków z ciasta”, polegający na tym, że inwestorzy angażują się najpierw w zakup przedsiębiorstw, które uważają za najlepsze i mogące przynieść po prywatyzacji najwyższe zyski. W wyniku oddziaływania tych wszystkich czynników struktura własnościowa polskiej gospodarki pod koniec lat 90. była bardzo asymetryczna, składając się z dwóch części: jednej złożonej z sekcji i branż całkowicie lub w znacznym stopniu sprywatyzowanych i drugiej, prawie nienaruszonej przez prywatyzację¹⁷. Stopniowe wyczerpywanie się zasobu najlepszych przedsiębiorstw do prywatyzacji i usuwanie barier w prywatyzowaniu kolejnych sektorów przez państwo zmniejszyły tę nierównomierność i doprowadziły do obecnej struktury własności, która odznacza się nadal sporą asymetrycznością, ale tylko w odniesieniu do dwóch, trzech sekcji i wybranych branż.

Aby to pokazać, w tabeli 5 przedstawiony został udział sektora publicznego w najważniejszych agregatach dotyczących produkcji i zatrudnienia według działów i sekcji gospodarki, według stanu na koniec 2005 oraz 2007 roku. Tabela ta pokazuje, że cała nasza gospodarka osiągnęła pod koniec 2007 roku, w porównaniu do lat 90. względnie wysoki stopień prywatyzacji, mierzony zmniejszonym udziałem podmiotów publicznych w tworzeniu wartości dodanej (PKB) czy w zatrudnieniu w całej gospodarce (odpowiednio 23% i 26%). Można też zauważyć, że już niespełna 14% przychodów z całokształtu działalności jest wytwarzana przez podmioty należące do państwa. Jednak na tle innych rozwiniętych krajów świata stopień prywatyzacji jest niski, co zostanie omówione w dalszej części artykułu. Z tabeli tej wynika też, że przy bardzo daleko posuniętym stopniu prywatyzacji pozostałej gospodarki, sektor państwowy zachował dominujący udział w zatrudnieniu, przychodach i tworzeniu PKB w sekcjach: wytwarzania i zaopatrywania w energię elektryczną, gaz i wodę (około 80%) oraz górnictwa (niemal 60% przychodów i wartości dodanej i aż 77,4% pracujących), ma też nadal znaczący udział w sekcji transportu, magazynowania i łączności (40% zatrudnienia i 25-26% przychodów i wartości dodanej) oraz kilkunastoprocentowy udział w przychodach i wartości dodanej i aż 20,4% udział w zatrudnieniu w sekcji pośrednictwa finansowego. Trzy pierwsze wymienione obszary gospodarki są więc nadal zdominowane przez przedsiębiorstwa i spółki państwowe, zarówno pod względem ilościowym, jak i pod

¹⁷ Zob. B. Błaszczuk, *Bilans prywatyzacji w Polsce na dziesięciolecie transformacji* [w:] *Uwarunkowania wzrostu sektora prywatnego w Polsce*, red. B. Błaszczuk, Raporty CASE, nr 30, Warszawa 1999.

względem znaczenia ekonomicznego tych przedsiębiorstw¹⁸. W uzupełnieniu danych przedstawionych w tabeli 5 można jeszcze dodać, że na koniec 2008 roku w ramach sekcji „przetwórstwo przemysłowe” niektóre branże miały jeszcze ciągle znacznie wyższy odsetek niesprywatyzowanych przedsiębiorstw niż inne¹⁹.

Tabela 5. Udział podmiotów sektora publicznego w agregatach gospodarczych, według sekcji i działów gospodarki – stan na 31 grudnia 2005 roku oraz 31 grudnia 2007 roku (w %)

Sekcja / dział gospodarki	Pracujący		Przychody z całokształtu działalności		Wartość dodana brutto	
	2005	2007	2005	2007	2005	2007
Ogółem gospodarka	28,3	26,3	16	13,7	24,8	23,0
Rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo	1,8	1,7	50	50,1	8,9	9,25
Przemysł ogółem, w tym:	17,1	14,4	21,9	18,4	24,4	20,6
górnictwo	80,0	77,4	67,3	57,4	68,8	58,6
przetwórstwo przemysłowe	6,5	5,6	8,6	7,0	6,6	4,9
energia elektryczna, gaz i woda	85,7	79,5	76,6	75,6	82,7	84,1
Budownictwo	4,2	3,1	4,6	2,9	3,5	2,5
Handel i naprawy	0,8	0,7	4,4	3,6	0,7	0,67
Hotele i restauracje	7,6	7,2	9,5	8,6	6,3	6,1
Transport, magazynowanie i łączność	45,1	40,0	28,7	26,5	25,9	25,0
Pośrednictwo finansowe	24,7	20,4	16,9	19,5	14,6	14,5
Obsługa nieruchomości i firm	15,0	13,1	18,2	17,2	9,8	8,4

^a Do sektora publicznego zaliczane są wszystkie podmioty o udziale własnościowym Skarbu Państwa wyższym niż 50%.

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Rocznika Statystycznego GUS*, 2006, s. 237-238, 568-579, 679-680 oraz *Rocznika Statystycznego GUS*, 2008, s. 229, 571-573, 687-690

Wiadomo też, że w sektorze państwowym dominujące znaczenie ma niewielka liczba nieproporcjonalnie dużych podmiotów. Np. w górnictwie na 332 istniejących pod koniec 2007 roku przedsiębiorstw 21 podmiotów, w których pracowało więcej niż 500 osób wykonywało 87,6% produkcji sprzedanej całej sekcji i zatrudniało 90% pracowników. Nieco mniejsza, ale nadal wysoka koncentracja jest w sekcji zaopatrzenia w energię, gaz

¹⁸ Analizując stopień prywatyzacji w układzie PKD, do działów o najniższym stopniu sprywatyzowania należały: górnictwo węgla kamiennego i brunatnego (sekcja C), pobór, uzdatnianie i rozprowadzanie wody oraz wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (sekcja E), wytwarzanie produktów koksowania węgla, produktów rafinacji ropy naftowej (sekcja D).

¹⁹ Szczególnie dotyczy to branż produkujących maszyny i urządzenia (208 podmiotów), produkcji wyrobów z metali (109 podmiotów), produkcji artykułów spożywczych i napojów (95 podmiotów), działalności wydawniczej, poligraficznej i reprodukcji nośników informacji (94 podmioty) oraz produkcji wyrobów z pozostałych surowców niemetalicznych (88 podmiotów) Zob. *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2009, s. 34-41.

i wodę. Na 976 podmiotów w tej sekcji w 72 firmach zatrudniających ponad 500 osób uzyskuje się 65,6% produkcji sprzedanej i zatrudnionych jest 63,6% wszystkich pracowników tej sekcji. Znacznie niższą koncentrację obserwujemy w sekcji przetwórstwa przemysłowego, gdzie istnieje ponad 29,7 tys. podmiotów, z tego 651 zatrudnia więcej niż 500 osób. Te największe przedsiębiorstwa przemysłu przetwórczego dostarczają 50% produkcji sprzedanej w swojej sekcji i zatrudniają 32,6% jej pracowników²⁰.

5. Bilans prywatyzacji „odgórnej”

Pomimo, iż w ciągu ostatnich 18 lat²¹ udało się sprywatyzować znaczną część byłego sektora państwowego w Polsce, udział sektora publicznego w gospodarce, zwłaszcza na tle innych krajów o podobnym poziomie rozwoju jest nadal wysoki.

Z ogółu 8453 przedsiębiorstw państwowych zarejestrowanych na koniec 1990 roku, do końca 2007 roku przekształceniami własnościowymi objętych zostało 5710 podmiotów²², poza tym 1654 przedsiębiorstwa gospodarki rolnej włączono do Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) i zlikwidowano²³. Zatem do końca 2007 roku przekształceniami objęto 7364 przedsiębiorstwa, tj. 87,1% pierwotnego potencjału prywatyzacyjnego. Gdyby wspomniane „przekształcenia własnościowe” oznaczały rzeczywistą prywatyzację majątku Skarbu Państwa, moglibyśmy się obecnie poszczycić strukturą własności podmiotów gospodarczych zbliżoną do wysoko rozwiniętych krajów Europy Zachodniej. Niestety prezentowane w ten sposób przez Ministerstwo Skarbu Państwa przemiany własnościowe w dużej części dotyczą rozpoczęcia procesu prywatyzacji, a w tym zwłaszcza komercjalizacji, a więc jedynie zmiany formy prawnej z przedsiębiorstwa państwowego na jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, z zamierzeniem późniejszego udostępnienia prywatnym inwestorom akcji bądź udziałów tej spółki. Faktyczna liczba sprywatyzowanych przedsiębiorstw była znacznie mniejsza – było to na koniec 2007 roku 378 spółek sprywatyzowanych metodą pośrednią (kapitałową), 6 spółek sprywatyzowanych poprzez obejmowanie akcji w podwyższonym kapitale (nowa metoda od 2004 roku), 2089 przedsiębiorstw sprywatyzowanych metodą bezpośrednią, 398 spółek całkowicie sprywatyzowanych w ramach programu NFI oraz 1044 przedsiębiorstw zlikwidowanych w trybie art. 19 ustawy o przedsiębiorstwach

²⁰ *Rocznik Statystyczny GUS*, 2008, s. 501.

²¹ Pierwsza ustawa o przekształceniach własnościowych została uchwalona w lipcu 1990 roku, a prywatyzacja rozpoczęła się po uchwaleniu aktów wykonawczych do tej ustawy w grudniu 1990. Dlatego jako punkt wyjścia prywatyzacji przyjmuję 31 grudnia 1990 roku.

²² *Rocznik Statystyczny GUS*, 2008, s. 713.

²³ W 1995 roku zakończono proces likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej (ppgr). Ogółem likwidacji uległy 1654 ppgr. Nieruchomości rolne i inne składniki mienia pozostałe po zlikwidowanych ppgr włączone zostały do ZWRSP. Źródło: *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w I półroczu 2002 r.*, GUS, Warszawa 2002, s. 22.

państwowych²⁴. W sumie w pełni sprywatyzowane przedsiębiorstwa na koniec 2007 roku – to 3915 podmiotów, co stanowiło 68,5% podmiotów objętych przekształceniami własnościowymi, z wyłączeniem przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Uwzględniając w całościowym rachunku zlikwidowane i przekazane ZWRSP przedsiębiorstwa gospodarki rolnej – wszystkie przedsiębiorstwa, które ukończyły proces prywatyzacji na koniec 2007 roku liczyły 5569 podmiotów, co stanowiło 65,8%²⁵ wszystkich podmiotów istniejących u progu przekształceń własnościowych. Pozostały potencjał prywatyzacyjny, a więc około 34% przedsiębiorstw z pierwotnej puli, to przedsiębiorstwa państwowe, w których nie rozpoczęto jeszcze procesu prywatyzacji oraz te, które znajdują się na pośrednich etapach przekształceń. Do tych drugich możemy zaliczyć jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, spółki z większościami udziałem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych, oraz spółki sprywatyzowane tylko częściowo, tzn. te, w których Skarb Państwa zachował różnej wielkości pakiety akcji bądź udziałów, częściowo sprywatyzowane spółki NFI, przedsiębiorstwa państwowe, które rozpoczęły proces prywatyzacji bezpośredniej uzyskując zgodę ministra właściwego ds. prywatyzacji, ale tej prywatyzacji nie zakończyły oraz przedsiębiorstwa, dla których Minister Skarbu Państwa nie zgłosił sprzeciwu na postawienie ich w stan likwidacji z przyczyn ekonomicznych (w trybie art. 19 ustawy o p.p.), a które nie zostały jeszcze zlikwidowane.

Próbując zaktualizować te dane na koniec roku 2008, uzyskujemy następujące liczby: podmioty, w których rozpoczęto przekształcenia: 5909 oraz 1654 gospodarstw rolnych, razem 7563, co stanowi 89,5% wszystkich podmiotów z momentu wyjściowego. Sprywatyzowano całkowicie 4263 przedsiębiorstw (niepotwierdzone dane Ministerstwa Skarbu²⁶), co stanowi 72,1% rozpoczętych przekształceń oraz (łącznie z gospodarstwami rolnymi) 69,9% wszystkich podmiotów zarejestrowanych na początku procesu prywatyzacji. W przybliżeniu, biorąc pod uwagę liczbę sprywatyzowanych podmiotów można zakładać, że w ostatnim roku osiągnęliśmy granicę 70% sprywatyzowanego potencjału prywatyzacyjnego. Na tym tle warto pokazać, ile i jakie przedsiębiorstwa pozostają ciągle jeszcze w domenie państwowej. W poprzedniej części artykułu przedstawione zostały sektory gospodarcze, w których dominują przedsiębiorstwa i spółki państwowe (tabela 5). W tym miejscu pozostaniemy jeszcze przez chwilę przy analizie liczby przedsiębiorstw należących do sektora publicznego i podlegających procesom prywatyzacji.

²⁴ *Rocznik Statystyczny GUS*, 2008, s. 713 oraz *Ocena przebiegu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2007 r.*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 21 kwietnia 2008, s. 20; ustawa z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 2002 r., Nr 112, poz 981 z późn. zm.).

²⁵ W obliczeniach tych nie bierzemy pod uwagę efektów dzielenia i łączenia się przedsiębiorstw przed i po prywatyzacji.

²⁶ Dane zaczerpnięte z publikacji *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych – stan na 31 grudnia 2008 roku* umieszczonej się na stronie internetowej Ministra Skarbu Państwa w dniu 24 lutego 2009. <http://prywatyzacja.msp.gov.pl/> / Ministerstwo nie podaje, ile było na koniec 2008 roku całkowicie sprywatyzowanych spółek NFI, co utrudnia dokładny rachunek. Wobec tego przyjęto liczbę sprywatyzowanych spółek NFI na koniec 2007 roku (398).

Tabela 6 ukazuje liczbę poszczególnych grup podmiotów niesprywatyzowanych, będących pod nadzorem państwowym na koniec 2006 i 2008 roku. Okazuje się, że podmiotów stanowiących potencjalny rezerwuuar dla prywatyzacji jest jeszcze 1,6 tys., a wśród nich ponad 1,1 tys. czynnych przedsiębiorstw i spółek z udziałem Skarbu Państwa. Jest to więc ciągle niebagatelna liczba, tym bardziej, jeśli zestawimy ją z niską liczebnością przedsiębiorstw, w których rozpoczynana była w poprzednich kilku latach prywatyzacja.

Tabela 6. Liczba przedsiębiorstw będących całkowitą lub częściową własnością Skarbu Państwa (31 grudnia 2006 i 31 grudnia 2008)

Forma prawna podmiotu	2006	2008
1. Przedsiębiorstwa państwowe (PP)	913 ^{a)}	363 ^{a)}
1.1. W tym: przedsiębiorstwa czynne (reszta w upadłości, likwidacji, pod zarządkiem komisarycznym)	274 ^{c)}	247 ^{c)}
2. Spółki z udziałem własnościowym Skarbu Państwa (SP)	1464 ^{c)}	1237 ^{b)}
2.1. W tym: spółki czynne	1058 ^{c)}	887 ^{b)}
2.2. Spółki w upadłości, likwidacji i nie prowadzące działalności	406 ^{c)}	350 ^{b)}
2.3. Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (JSSP)	601 ^{a)}	611 ^{a)}
Razem: wszystkie podmioty z udziałem własnościowym SP(1 + 2)	2429	1600
W tym: przedsiębiorstwa państwowe i spółki czynne (1.1. + 2.1.)	1332	1134

a) Stan na 31 grudnia 2006 i 2008 według danych *Rocznika Statystycznego GUS*

b) Stan na 31 marca 2008 według danych Ministerstwa Skarbu Państwa

c) Dane Ministerstwa Skarbu Państwa na koniec 2006 i 2008 roku

Źródła: *Rocznik Statystyczny GUS*, 2008, s. 719 oraz 2007, s. 712; *Biuletyn Statystyczny GUS*, luty 2009, s. 148; Ministerstwo Skarbu Państwa, *Dynamika przekształceń własnościowych*, nr 62, Warszawa, czerwiec 2006; Ministerstwo Skarbu Państwa, *Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2007 roku oraz w 2009 roku*; Ministerstwo Skarbu Państwa, *Program Prywatyzacji na lata 2008-2011*, 22 kwietnia 2008 oraz statystyki w: <http://www.msp.gov.pl> (odczyt 28 lutego 2007 roku i 5 marca 2009 roku)

Najważniejsza zmiana, jaka dokonała się między 2006 a 2008 rokiem, to znaczne zmniejszenie liczby przedsiębiorstw państwowych „starego typu”, dzięki ich komercjalizacji, ale też dzięki licznym likwidacjom i upadłościom, co zobaczymy w następczej tabeli. Liczba spółek z udziałem kapitałowym Skarbu Państwa jest wciąż wysoka, a liczba jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, dzięki szybszemu tempu komercjalizacji niż prywatyzacji, nawet wzrosła. Przytoczone dane pokazują, jak dalece tempo rzeczywistych zmian własnościowych w Polsce różni się od deklarowanych niejednokrotnie zamierzeń.

Warto zestawić je dodatkowo z liczbami podanymi w tabeli 7, które świadczą o niskiej dynamice procesów prywatyzacyjnych w ostatnich kilku latach i ilustrują gwałtowne zahamowanie prywatyzacji w roku 2006. W tym roku nie tylko zmniejszono w stosunku do roku ubiegłego o połowę lub więcej liczbę spółek, w których udostępniano akcje (zarówno pierwsze, jak i następne pakiety) i w stosunku do których podjęto

decyzję o prywatyzacji pośredniej bądź likwidacji, ale nawet przyhamowano prawie do zera proces komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych. Jest to wyrazisty skutek polityki unikania prywatyzacji, zastosowany w tamtym czasie przez rząd koalicyjny PiS. Gdyby podobne tempo rozpoczynania prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw miało się dłużej utrzymywać (około 30 rozpoczętych procedur), to na dokończenie prywatyzacji pozostałych ponad 1300 firm potrzebne byłoby ponad 40 lat, chyba że zakładalibyśmy likwidację większości z tych podmiotów, co bez prywatyzacji byłoby w wielu przypadkach wysoce prawdopodobne.

Tabela 7. Liczba uruchomionych i zakończonych procedur prywatyzacyjnych w latach 2004-2008

Podjęte i zakończone działania prywatyzacyjne	Liczba przedsiębiorstw				
	2004	2005	2006	2007	2008
Skomercjalizowano	23	16	9	32	78
Udostępniono akcje (pierwszy pakiet)	11	11	6	25	10
Objęcie akcji w podwyższonym kapitale	1	5	1	1	0
Kolejne zbycie akcji w spółkach z udziałem SP	120	93	54	79	94
Zakończono prywatyzację pośrednią	10	6	6	20	3
Podjęto decyzje o prywatyzacji bezpośredniej	52	37	10	20	14
Zakończenie prywatyzacji bezpośredniej (wykreślenie z rejestru PP)	57	38	24	13	16
Decyzja o likwidacji w trybie art. 19	23	31	13	10	8
Zakończenie likwidacji (wykreślenie z rejestru PP)	55	41	25	21	29
Upadłość ogłoszona	13	3	5	1	0

Źródła: Ministerstwo Skarbu Państwa, *Dynamika przekształceń własnościowych*, nr 62, Warszawa, czerwiec 2006; Ministerstwo Skarbu Państwa, *Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2007 roku*, Warszawa, wrzesień 2006; Ministerstwo Skarbu Państwa, *Ocena przebiegu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2007 roku*, kwiecień 2008 oraz dane ze strony internetowej Ministerstwa Skarbu Państwa <http://prywatyzacja.msp.gov.pl> (odczyt 28 lutego 2007 oraz 24 lutego 2008)

W ostatnich dwóch latach nastąpiła poprawa dynamiki prywatyzacji w prawie wszystkich jej przekrojach²⁷. Co ważne, w 2008 roku zaobserwowaliśmy duże przyspieszenie tempa komercjalizacji, co daje nadzieję na ostateczne rozwiązanie problemu przedsiębiorstw państwowych typu samorządowego. W roku 2007 uruchomiono też na większą skalę dodatkową ścieżkę prywatyzacji mniejszych przedsiębiorstw, będących pod nadzorem wojewodów, polegającą na nieodpłatnym udostępnieniu ich udziałów jednostkom samorządu terytorialnego, a do końca 2008 roku przekazano w ten sposób samorządom pierwszych 10 przedsiębiorstw.

²⁷ Z wyłączeniem prywatyzacji bezpośredniej, która jest wygaszana z powodu braku przedsiębiorstw – kandydatów do tej ścieżki prywatyzacji. Być może tę metodę prywatyzacji uda się w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw zastąpić nowo wprowadzaną metodą aukcyjną.

Oczywiście należy przyznać, iż proporcje własnościowe polskiej gospodarki w okresie minionego 18-lecia wyraźnie zmieniły się na korzyść sektora prywatnego. Jednak jest to w większym stopniu zasługą szybko rozwijającego się nowo powstającego sektora prywatnego niż prężności procesu prywatyzacji. Jak pokazano wyżej, sektor państwowy stanowi już mniejszość, wobec czego perspektywa osiągnięcia struktury własnościowej państw Zachodniej Europy nie wydaje się tak odległa, jak to miało miejsce na początku lat 90. Trzeba jednak przypomnieć, że w tym samym okresie także w tamtych krajach nastąpiły znaczne przesunięcia struktury własności w gospodarce na korzyść sektora prywatnego. Podczas gdy na początku lat 90. w krajach tych normą był udział sektora państwowego w gospodarce rzędu 15–20%, obecnie jest to raczej rząd kilku, do kilkunastu procent²⁸.

W nielicznych tylko krajach europejskich udział sektora państwowego zarówno w tworzeniu PKB, jak i zatrudnieniu przekracza dziś 10%²⁹. Jeszcze niższy jest udział sektora państwowego w krajach pozaeuropejskich. Jak dowiadujemy się z publikacji dokonujących bilansu prywatyzacji w różnych rejonach świata w ciągu ostatnich 30 lat, w krajach wysoko uprzemysłowionych (członkach OECD poza krajami transformacji) udział sektora państwowego w tworzeniu PKB spadł od 1980 roku do końca lat 90. przeciętnie do poniżej 5%, w krajach Ameryki Łacińskiej do ok. 6%, w krajach azjatyckich do ok. 8%, jedynie w krajach afrykańskich wynosi nadal ok. 15% (por. wykres 1). Zmiana ta była nawet jeszcze bardziej spektakularna w krajach rozwijających się, gdzie udział przedsiębiorstw sektora państwowego w PKB spadł z 11% do 5% w krajach o średnich dochodach i z 15% do 3% w krajach o niskich dochodach. Udział zatrudnienia w sektorze państwowym w zatrudnieniu ogółem zmalał w krajach o średnich dochodach z 13% do 2%, a w krajach o niskich dochodach z 20% do 9%³⁰.

²⁸ Mierzonych wielkością zatrudnienia. Pod względem udziału w tworzeniu PKB wskaźnik ten jest podobnego rzędu. Szczegółowe dane na temat udziału sektora publicznego w gospodarkach wszystkich krajów UE zostały przedstawione w *Strategia prywatyzacji i projekcja udziału sektora państwowego w Polsce na tle rozwiązań w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Departament Analiz i Prognoz Ministerstwa Skarbu Państwa, Warszawa, 14 kwietnia 2005.

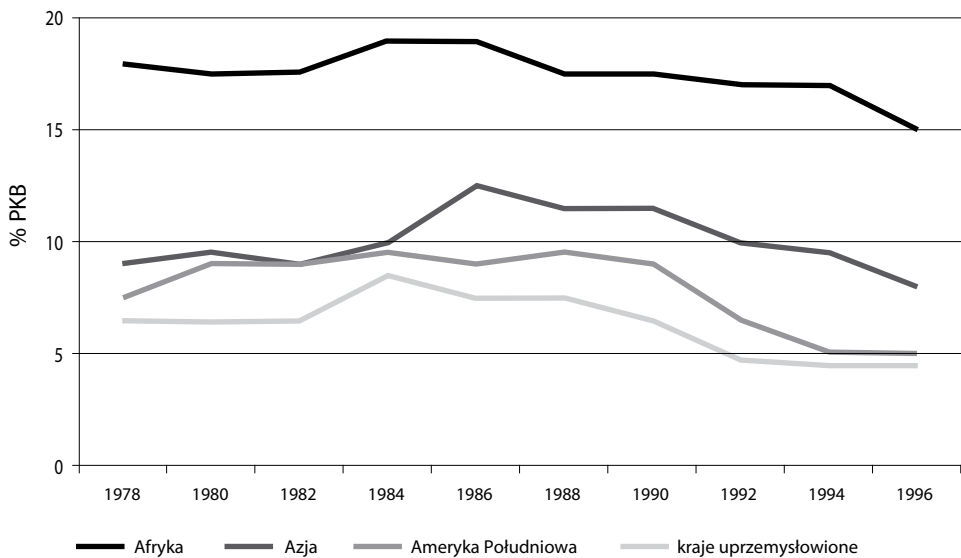
²⁹ Kraje, w których udział sektora państwowego przekracza 10% to: Grecja (14,2%), Szwecja (13,1%), Austria (12%), Francja (11,8%), Niemcy (10,9%), Belgia (10,9%), Finlandia (10,9), Irlandia (10,1%). Kraje, w których udział sektora państwowego nie przekracza 10% to: Włochy (9,6%), Portugalia (8,5%), Dania (7,9%), Luksemburg (5,7%), Holandia (4,6%), Hiszpania (4,1%), Wielka Brytania (2,3%). Przyjmując za kryterium udział sektora państwowego w tworzeniu PKB, udział kapitału państwowego wynosi od 2% w Wielkiej Brytanii, poprzez 5% w Irlandii, do 13% w Szwecji. Przyjmując zaś jako kryterium zatrudnienie ogółem, przedział obecności kapitału państwowego wynosi od 1,3% w Niemczech, 2,5% we Włoszech i 5% we Francji do 10% w Belgii. Wszystkie powyższe dane pochodzą z 2000 roku, z badania wykonanego przez Europejską Organizację Przedsiębiorstw Sektora Publicznego – European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest, *The development of enterprises of public participation and of general economic interest in Europe since 1996. Their economic impact in the European Union*, cyt. za: *Strategia prywatyzacji i projekcja udziału sektora państwowego...*, dz. cyt.

³⁰ F. Lopez-de-Silanes, *Do's and Don'ts In Privatization: Evidence from Developing Countries*, „Privatization Barometer Newsletter”, No. 2. 2005 za: S. Guriev and W. Megginson Privatization: *What Have We Learned*, paper presented at the ABCD conference in St. Petersburg, January 2005, s. 5.

W Polsce, jak już pokazano, udział sektora publicznego w tworzeniu PKB wynosi ok. 23%, udział tego sektora w zatrudnieniu przekracza zaś 26%. Oznacza to, że struktura własności naszej gospodarki przypomina wciąż jeszcze bardziej struktury własności w krajach afrykańskich niż w krajach wysoko uprzemysłowionych i rozwiniętych oraz szybko rozwijających się. Także porównania z innymi krajami przechodzącymi procesy transformacji pokazują, że względne wyniki prywatyzacji osiągnięte w Polsce nie należą do najlepszych³¹.

W świetle powyższych danych nasuwa się wniosek, że obecna struktura własności w polskiej gospodarce nie może być zakonserwowana, lecz powinna podlegać dalszym szybkim zmianom. Można też dodać, że ze względu na strukturalne uwarunkowania (przewaga przedsiębiorstw państwowych w niektórych wybranych i trudniejszych do prywatyzacji sektorach), trudno jest oczekiwać, aby dalsze szybkie postępy w zmianie struktury własności dokonały się bez wysiłku rządu i przyzwolenia społeczeństwa.

Wykres 1. Udział sektora publicznego w tworzeniu PKB w różnych grupach krajów



Źródło: F. Lopez-de-Silanes, *Do's and Don'ts In Privatization: Evidence from Developing Countries*, „Privatization Barometer Newsletter”, No. 2. 2005 za: S. Guriev and W. Megginson, *Privatization: What Have We Learned*, paper presented at the ABCD conference in St. Petersburg, January 2005

³¹ Dane liczbowe i ogólne oceny na ten temat przedstawiono w rozdziale II książki *Zmiany w polskich przedsiębiorstwach...*, dz. cyt.

6. Doświadczenia światowe z prywatyzacji a polityka prywatyzacji w Polsce

Doświadczenia światowe w tej sprawie są już obecnie jednoznaczne i skłaniają rządy większości rozwiniętych krajów do tego, aby ograniczyć sektor państwowy w gospodarce do minimum. Poniżej zarysujemy w skrócie te doświadczenia, aby na koniec wrócić do wniosków na temat pożądanej polityki prywatyzacyjnej w Polsce.

Wartościowym podsumowaniem skutków prywatyzacji na świecie jest raport OECD³² przedstawiający przegląd polityk i praktyk prywatyzacji w krajach należących do tej organizacji w ciągu minionych 20 lat. Uznając racje stojące za prywatyzacją za udowodnione, jego autorzy analizują skuteczność różnych strategii i metod prywatyzacji w rozmaitych sytuacjach.

Według tego raportu w trakcie ostatnich dwóch dekad sprywatyzowano w 100 krajach przedsiębiorstwa o wartości ok. 1 bln dolarów amerykańskich, z tego przedsiębiorstwa w krajach OECD stanowiły niemal 80% tej sumy. Prywatyzacja na większą skalę miała miejsce w kilku krajach europejskich (Wielka Brytania, Niemcy, Francja) od końca lat 70., a osiągnęła swój szczyt i ogarnęła wielką liczbę krajów w połowie lat 90. Wywarła ona w tych krajach istotny wpływ na finanse publiczne, wyniki efektywnościowe przedsiębiorstw, zatrudnienie i rozwój rynków kapitałowych. Rządy wykorzystywały prywatyzację nie tylko w celu poprawy efektywności i wzrostu konkurencyjności rynku, lecz także do realizacji szerszych reform strukturalnych.

Względy, które zadecydowały o tak wielkiej popularności i szerokim rozpowszechnieniu prywatyzacji, były rozmaite; część z nich miała charakter obiektywny, a część bardziej subiektywny. Do pierwszej grupy przesłanek należały np. zmiany technologiczne w sektorach sieciowych (telekomunikacja, energetyka) i rewolucja informatyczna, które spowodowały, że monopol w tych usługach przestał obowiązywać. Monopol państwa w tych dziedzinach w wielu krajach istniał wcześniej po to, żeby zapewnić dostępność tych usług, stracił więc on także rację bytu.

Innym, późniejszym argumentem natury obiektywnej, skłaniającym rządy europejskie do prywatyzacji, była konieczność osiągnięcia wyższej dyscypliny finansów publicznych w ramach integracji europejskiej. Kryteria konwergencji konieczne do spełnienia przy wstępowaniu do Unii Monetarnej i Walutowej (EMU) wymagały szybkiego i trwałego zmniejszenia długu publicznego i deficytu budżetowego. W tym celu mogły być pomocne wpływy z prywatyzacji, a jednocześnie pozbycie się przedsiębiorstw państwowych zmniejszało potencjalne zagrożenie dla budżetu na przyszłość. Wcielanie idei wspólnego rynku w Unii Europejskiej, liberalizacja i globalizacja rynków finansowych nie mogły się też w pełni dokonać bez likwidacji niektórych barier przepływu towarów, usług i kapitału wynikających z własności państwowej. Prywatyzacja pomaga w dalszym ciągu zlikwidować pozostałe jeszcze bariery dostępu do rynku.

³² Organization for Economic Co-operation and Development, *Privatising State-owned Enterprises. An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, Paris 2003.

Jedną z najważniejszych przesłanek przyświecających fali prywatyzacji najpierw w krajach rozwiniętych, a w ślad za nimi w krajach rozwijających się, było dojście do przekonania o trwałej nieefektywności przedsiębiorstw (i spółek) państwowych związane z tym, że nigdzie na świecie nie udało się stworzyć racjonalnego i skutecznego systemu nadzoru państwa nad przedsiębiorstwami. Kolejne rozczarowania związane z próbami tworzenia takiego systemu i jego reformowania przez całe dziesięciolecie skłoniły nawet Bank Światowy, który w latach 60. i 70. wspierał merytorycznie i finansowo powstawanie przedsiębiorstw państwowych w krajach Trzeciego Świata do odstąpienia od tej koncepcji w połowie lat 80. i uznania, że prywatyzacja jest dla tych przedsiębiorstw jedynym rozsądnym wyjściem³³. Wnioski z tych długoletnich doświadczeń brzmiały następująco: „Przedsiębiorstwa państwowe nie funkcjonują dobrze i jest prawie niemożliwe doprowadzenie ich do dobrego funkcjonowania”³⁴. Co gorsza, w większości krajów wysiłki związane z komercjalizacją przedsiębiorstw państwowych i ich reformą³⁵ nie dały rezultatów albo poprawiły sytuację tylko na krótki czas, prowadząc do nawrotu „złych praktyk”, gdy tylko państwo z jakichś powodów „poluzowało” wymogi komercyjne wobec przedsiębiorstw. Jako jedyny wyjątek od tej reguły cytowany autor podaje Nową Zelandię, która w 1984 roku z powodzeniem skorporatyzowała grupę przedsiębiorstw państwowych³⁶. Skutki tej reformy były obiecujące, ale widocznie rząd nie do końca wierzył w ich trwałość, skoro zdecydował się dość szybko na prywatyzację tak zreformowanych firm.

³³ J. Nellis, *The World Bank, Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis*, Center for Global Development, Washington D.C. 2002, s. 2-6.

Bank Światowy włożył wcześniej w krajach rozwijających się pokaźne sumy na tworzenie i finansowanie przedsiębiorstw publicznych (głównie w sektorach infrastrukturalnych, ale także w przemyśle i handlu), a później na ich wzmacnianie i reformowanie. Główne cele, które przyświecały Bankowi w tej działalności, to dostarczanie podstawowych dóbr i usług w sposób tani i efektywny, zapewnianie „luk przedsiębiorczości”, wzmacnianie słabej ekonomicznie części społeczeństwa, utrzymywanie poziomu zatrudnienia, wzrost poziomu oszczędności i inwestycji i rozwój sektorów strategicznych. Na początku lat 80. stało się już oczywiste, że mimo licznych, wielokrotnie powtarzanych, pomysłów i kosztownych reform sektora publicznego – cele te nie były realizowane.

³⁴ Opis patologii przedsiębiorstw państwowych w krajach rozwijających się brzmi dla nas bardzo znajomo: „Wyniki finansowe i operacyjne przedsiębiorstw państwowych były złe i pogarszające się, ciężar finansowy wynikający ze strat tych przedsiębiorstw obciążał rządy, a następnie też systemy bankowe, następowało »wypychanie« innych potrzebnych wydatków rządowych i nigdy nie udawało się zdobyć potrzebnych funduszy na inwestycje. Powstawały silne grupy interesu związane z przedsiębiorstwami państwowymi i korzystające z nich. To z kolei rodziło inne poważne patologie, w tym korupcję”. J. Nellis, dz. cyt.

³⁵ Środki stosowane przez Bank Światowy w tych reformach to np.: zawieranie kontraktów wynikowych między rządem a menedżmentem, audyty finansowe i zarządcze, jednolite schematy restrukturyzacji i sanacji, jednolite mechanizmy kontroli i wytyczne dla rządów, jak poprawić nadzór.

³⁶ Środki wprowadzone w Nowej Zelandii obejmowały: zredukowanie kontroli politycznej nad firmami, zapewnienie autonomii menedżerów i odpowiednie ich wynagradzanie, ustanowienie rentowności jako głównego celu i stosowanie zmian w wartości aktywów netto jako miernika sukcesu oraz wymaganie zgody parlamentu na każde subsydium czy odejście od zasad komercyjnych w stosunku do przedsiębiorstw.

Podstawowym problemem w budowaniu nadzoru właścicielskiego państwa nad należącymi do niego przedsiębiorstwami jest niemożliwość pełnego oddzielenia przedsiębiorstw od aparatu urzędniczego państwa i rządzących w kraju sił politycznych. Powodem tego jest fakt, że aspektów politycznych nadzoru państwowego nie da się nigdy do końca usunąć. Nawet przy bardzo wymyślnych strukturach zarządzania i motywowania menedżmentu, zawsze dojdziemy w końcu do szczebla, na którym nadzór jest sprawowany przez urzędnika państwowego, a następnie przez polityków³⁷. Wiadomo z bogatej literatury, że nawet najlepszy urzędnik państwowy kieruje się innymi motywami niż menedżer, przejawia się to między innymi w niechęci do podejmowania ryzyka czy w uwzględnianiu w podejmowanych decyzjach innych kryteriów obok/zamiast ekonomicznych. Jeszcze inne motywy rządzą na szczeblu politycznym. Zaczynają tu działać mechanizmy nie mające wiele wspólnego z racjonalnością ekonomiczną, a dominują motywy oportunistyczne, takie jak utrzymanie władzy, czy wygranie w przyszłych wyborach. Gdy takie motywy stają się wiodące w decyzjach dotyczących przedsiębiorstw, tracą na tym przedsiębiorstwa i cała gospodarka.

Istnienie państwowego nadzoru nad „własnymi” przedsiębiorstwami daje też okazję do powstawania poważnych patologii społecznych i ekonomicznych. W wielu przypadkach zaobserwowano zjawisko traktowania przez polityków przedsiębiorstw i spółek państwowych jak „łupu wojennego” partii rządzącej, a stanowisk w zarządach i radach nadzorczych spółek należących do państwa jako słusznie należących się partii rządzącej do rozdysponowania między swoich zwolenników. Na tym tle powstaje z jednej strony szkodliwe zjawisko politycznego klientelizmu, kiedy podstawowym kryterium wyboru do władz spółek staje się polityczna lojalność, a nie merytoryczna kompetencja, a z drugiej osłabiona zostaje integralność nadzorowanych przez państwo podmiotów gospodarczych i zachwiana stabilność ich działania. Jedyłą w pełni skuteczną metodą przecięcia zależności między państwem a przedsiębiorstwem jest pełna prywatyzacja. Dlatego sektor publiczny w gospodarce powinien zostać ograniczony do niezbędnego minimum.

Ostatnią ważną przesłanką prywatyzacji, o której warto wspomnieć, są fundamentalne zmiany w rozumieniu roli państwa w państwie i w gospodarce, które dokonały się w świadomości zbiorowej w ciągu ostatnich kilkunastu czy dwudziestu kilku lat. Od państwa oczekuje się w coraz większym stopniu dobrych regulacji, gwarancji ich przestrzegania, ochrony inwestorów i obrotu gospodarczego oraz skutecznych instytucji, a nie ingerencji w działanie podmiotów gospodarczych. Posiadanie dużego sektora przedsiębiorstw państwowych i konieczność ich nadzorowania może tylko przeszkodzić w wypełnianiu podstawowych funkcji państwa.

³⁷ B. Błaszczyk, *Dyskusja nad komercjalizacją przedsiębiorstw państwowych w Polsce* [w:] Tejze, *Pierwsze lata prywatyzacji w Polsce...*, dz. cyt., s. 77-94.

Wracając do cytowanego wcześniej raportu OECD, warto wspomnieć o bezpośrednich celach, które przyswiecały krajom dokonującym prywatyzacji. Cele te były różne i zmieniające się w poszczególnych krajach. Wśród nich można wyróżnić następujące: cele fiskalne, przyciąganie inwestycji zagranicznych, poprawa efektywności i wyników firm, wprowadzanie konkurencji na dotąd zmonopolizowane rynki, rozwój rynku kapitałowego, cele polityczne (zatrudnienie, efekty dystrybucyjne). Raport zwraca uwagę na to, że cele te mogą być niekiedy sprzeczne między sobą i wtedy wymagają *trade off* – wyważenia ich względnej wagi (np. cel fiskalny i stworzenie konkurencyjnego rynku). Autorzy raportu OECD, opierając się na doświadczeniach licznych krajów, sformułowali też rekomendacje dla skutecznej prywatyzacji. Ich zdaniem, potrzebne jest wsparcie polityczne na najwyższym szczeblu w państwie, a cele prywatyzacji i jej priorytety powinny być jasno określone. Prywatyzacja powinna być maksymalnie przejrzysta, co wzbudzi zaufanie u inwestorów i zapewni jej poparcie polityczne. Dobra kampania komunikacyjna powinna tłumaczyć obywatelom cele i środki prywatyzacji, aby uzyskać ich poparcie. Wreszcie, odpowiednie zasoby ludzkie i finansowe powinny zostać uruchomione, aby zapewnić jej profesjonalność.

Na temat doświadczeń prywatyzacji wypowiedzieli się ostatnio ponownie autorzy z Banku Światowego, którzy dokonali przeglądu nowszej literatury z badań na temat prywatyzacji dokonanych w różnych regionach świata³⁸, zastanawiając się, dlaczego w niektórych krajach prywatyzacja przynosi lepsze efekty mikro- i makroekonomiczne, a w innych efekty te są słabsze. Ważniejsze wnioski z tych badań brzmią następująco:

- prywatyzacja jest komplementarna do reform instytucjonalnych, umacniania państwa prawa, twardych ograniczeń budżetowych i ochrony inwestorów, rozwoju konkurencji i dobrej regulacji – wymienione elementy nawzajem się wzmacniają i wywierają razem pozytywny wpływ na działania podmiotów gospodarczych³⁹,
- kontrakty menedżerskie, korporatyzacja i twarde ograniczenia budżetowe nie zdają egzaminu bez prywatyzacji (argumenty jak wyżej),
- restrukturyzacja przedsiębiorstw przed prywatyzacją na ogół nie daje dobrych rezultatów,
- prywatyzacja rozwija rynki kapitałowe i zwiększa ich kapitalizację,
- dla sukcesu prywatyzacji ważne znaczenie ma jej otwartość na wszystkich inwestorów,
- powtarzający się dylemat: kraje najbardziej potrzebujące prywatyzacji mają często rządy nieumiejące jej przeprowadzić, które są równie nieskuteczne we wprowadzaniu reform instytucjonalnych.

³⁸ S. Guriev, W. Megginson, dz. cyt.

³⁹ I odwrotnie, brak tych komplementarnych elementów (np. brak ochrony inwestorów, brak państwa prawa, brak niezbędnych instytucji) powodować może nieskuteczność prywatyzacji dla poprawy funkcjonowania firm.

Powstaje pytanie, jak na tle przedstawionych wyżej doświadczeń i wniosków sytuuje się współczesna polityka prywatyzacji w naszym kraju. Jak już pokazano wyżej, sektor państwowy jest w Polsce nadal znacznie większy, niż we wszystkich krajach rozwiniętych, a także szybko rozwijających się, a jego rola gospodarcza oraz polityczna ze względu na specyficzne usytuowanie (sektory surowcowe, infrastrukturalne) jest nieproporcjonalnie⁴⁰ silna. Naturalnym i oczekiwanym działaniem w tej sytuacji powinno być skierowanie wysiłków na doprowadzenie prywatyzacji do końca. Dodatkowym argumentem w latach 2004–2007 było to, że bardzo dobra koniunktura gospodarcza sprzyjała udanym transakcjom prywatyzacyjnym. Jednak w Polsce od jesieni 2005 roku obserwowaliśmy coś wręcz przeciwnego – prawie całkowite wstrzymanie prywatyzacji, zarówno w sferze realnej, jak i w programowej.

Jacek Socha, Minister Skarbu Państwa w rządzie Marka Belki, który sprawował swój urząd od połowy 2004 roku do września 2005 roku i zasłynął wprowadzeniem dużej liczby spółek na GPW, co zaowocowało silnym ożywieniem giełdy, pozostawił po sobie dokument programowy pod nazwą *Strategia prywatyzacji i projekcja udziału sektora państwowego w Polsce na tle rozwiązań w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej* z kwietnia 2005 roku, który nie został już zatwierdzony przez rząd i nie ujrzał światła dziennego po utworzeniu nowego rządu. W *Strategii* zaproponowano docelowy udział własności państwowej w poszczególnych sektorach gospodarki, przy założeniu, że jej struktura własnościowa zostanie upodobniona do tej, jaką charakteryzują się najsilniej rozwijające się kraje Unii Europejskiej, takie jak Holandia, Hiszpania czy Wielka Brytania (co oznacza kilkuprocentowy udział sektora publicznego w tworzeniu PKB). Według autorów tego dokumentu własność państwowa powinna pozostać na stałe zachowana (w całości bądź części) jedynie w przedsiębiorstwach pełniących funkcję operatorów przesyłowych sektorów sieciowych, w infrastrukturze kolejowej, infrastrukturze portów morskich i lotniczych, w lasach państwowych i części uzdrowisk, w jednostkach badawczo-rozwojowych uznanych za strategiczne, w przedsiębiorstwach rolniczych decydujących o postępie naukowym w hodowli i uprawie roślin, w wydzielonej części przemysłu obronnego, w publicznej telewizji i radio, w PWPW oraz w kilku bankach (Bank Gospodarstwa Krajowego, pakiet większościowy w PKO BP SA, określony pakiet w BGŻ) i w jednej firmie ubezpieczeniowej (określony pakiet w PZU). Wszystkie inne sektory powinny być poddane bez ograniczeń prywatyzacji. Wydaje się, że zakreszenie w tym dokumencie docelowego obszaru własności państwowej było zasadne, za wyjątkiem specjalnego i niezbyt uzasadnionego potraktowania PKO BP, BGŻ i PZU jako firm o charakterze narodowym. Projekcja ta, jak się wydaje, zasługiwała na poważne rozważenie przez następców ministra Sochy.

⁴⁰ Nieproporcjonalnie do osiągniętej wydajności czy do przynieszonej efektywności ekonomicznej.

Jednak dokumenty programowe Ministra Skarbu Państwa w rządzie PiS szły w zupełnie odmiennym kierunku. Przede wszystkim zapowiedziano stworzenie nowej „polityki właścicielskiej państwa”, której do tej pory zdaniem rządu w naszym kraju nie było⁴¹. Jej celem miałyby być „zabezpieczenie prawidłowej realizacji funkcji publicznych państwa” i „ochrona interesów strategicznych państwa i narodu”. Dlatego do listy piętnastu spółek „o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego”⁴², w których Skarb Państwa otrzymał uprawnienia „złotej akcji”, została dodana lista następnych 76 podmiotów o istotnym znaczeniu dla gospodarki i państwa, wymagających szczególnego nadzoru⁴³. Zdaniem autorów tego dokumentu, również ta lista nie wyczerpywała grupy spółek najważniejszych z punktu widzenia interesów strategicznych Skarbu Państwa, stąd też miał być dokonany przegląd wszystkich pozostałych spółek pod tym kątem.

Dalsze efekty tych prac nie zostały podane do wiadomości. W *Kierunkach prywatyzacji na 2007 rok*, z września 2006 zapowiedziano za to prace legislacyjne nad nową strategią nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa w stosunku do przedsiębiorstw państwowych i spółek (projekt nowej ustawy). Zapowiedziano też „gruntowną restrukturyzację i modernizację sektorów o charakterze strategicznym i infrastrukturalnym”. Z wszystkich tych zapowiedzi wynikało, że perspektywa prywatyzacji sektora państwowego na większą skalę nie pozostaje w polu widzenia ówczesnego rządu. Planowano raczej utrzymanie sektora państwowego w istniejącym rozmiarze i dalszy jego rozwój dzięki inwestycjom państwowym i unijnym oraz jego wzmocnienie przez tzw. konsolidację. Konsolidacja ta oznaczała często łączenie firm państwowych, tworzenie krzyżowych powiązań kapitałowych między nimi, wyposażanie słabszych spółek państwowych akcjami silniejszych itp., a nie wykluczała też otwartych nacjonalizacji (np. w przypadku zerwania wcześniejszych umów prywatyzacyjnych, których warunków ten rząd nie chciał zaakceptować).

Konsolidacja niesprywatyzowanych sektorów to w praktyce także ciągłe zmiany ich programów restrukturyzacji, a nawet koncepcji tych programów (przykłady to energetyka, górnictwo węglowe, sektor gazowy, paliwowy, stoczniowy, chemia ciężka). Podważono też zatwierdzone wcześniej koncepcje prywatyzacji mniej „strategicznym” sektorów (takich jak sektor uzdrowisk, farmaceutyczny, cukrownictwo). Razem ze wstrzymanymi prywatyzacjami dużych firm (np. Dolna Odra, Enea, PGNiG) oraz

⁴¹ Ministerstwo Skarbu Państwa, *W kierunku nowej polityki właścicielskiej państwa*, informacja rządu na temat kierunków prywatyzacji w roku 2006 oraz sprawowania nadzoru właścicielskiego, maj 2006.

⁴² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 roku w sprawie listy spółek o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. Do sporządzenia takiej listy upoważniła Radę Ministrów ustawa z dnia 3 czerwca 2005 roku o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego (Dz.U. Nr 132, poz. 1108).

⁴³ Zarządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 31 marca 2006 roku w sprawie zasad postępowania przy wykonywaniu czynności nadzorczych przez MSP, związane ze sprawowaniem nadzoru właścicielskiego.

podważaniem umów prywatyzacyjnych (np. PZU, a nawet Mittal Steel) cała ta działalność musiała być odbierana jako „prywatyzacja bez prywatyzacji” i stwarzała atmosferę wielkiej niepewności, zarówno dla wielkich inwestorów, jak dla małych graczy giełdowych. Nie pozostawało to bez wpływu na motywacje menedżerów państwowych przedsiębiorstw i spółek, co jest w pełni zrozumiałe. Dominowała wśród nich taktyka „przeczekania” i bierności⁴⁴.

Jedyne konkretne działanie, które możemy uznać za osiągnięcie Ministra Skarbu Państwa w rządzie PiS, to doprowadzenie do uchwalenia w maju 2006 roku nowelizacji ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw, która przewidywała obowiązkową komercjalizację przedsiębiorstw państwowych, rozpoczynającą się w czerwcu 2007 roku. W obliczu zilustrowanej wyżej polityki prywatyzacyjnej nie było jednak wcale oczywiste, że wymieniona nowelizacja przyczyni się do udroźnienia prywatyzacji tych przedsiębiorstw (co było zapewne jej pierwotną intencją), gdyż równie dobrze mogłyby one funkcjonować w przyszłości jako państwowe spółki pod kuratelą Skarbu Państwa. Skutki opisanej wyżej polityki prywatyzacyjnej były widoczne w gwałtownym osłabieniu tempa prywatyzacji w 2006 roku, co zostało zilustrowane wcześniej danymi liczbowymi. Przeciwnicy antyprywatyzacyjnej w swojej istocie polityki tego rządu zadawali pytania: czy odmiennie niż wszędzie na świecie, w Polsce możemy się obejść bez prywatyzacji? Jak długo możemy udawać, że nie dotyczą nas zjawiska i trendy szeroko zaakceptowane na świecie? Czy sektor państwowy nie powinien szybciej ustępować miejsca? A nade wszystko: jakie koszty będzie miał upór w utrzymywaniu tego sektora i jakie będą jego skutki w sferze niewykorzystanych szans dla rozwoju przedsiębiorstw i gospodarki?⁴⁵

7. Nowe perspektywy dokończenia prywatyzacji w Polsce

Po wcześniejszych wyborach jesienią 2007 roku wygranych przez Platformę Obywatelską otworzyły się nowe możliwości polityczne do wznowienia prywatyzacji i powstały szanse dla jej zakończenia. Minister Aleksander Grad zapowiedział radykalną zmianę polityki rządu w tej dziedzinie. Rozpoczęto energiczne kroki w celu wznowienia zaniechanych i przerwanych prac, konieczne było jednak też stworzenie nowej wizji programowej działania. W dniu 22 kwietnia 2008 roku został przyjęty przez rząd nowy *Program prywatyzacji na lata 2008-2011*, zakładający ambitne plany sprywatyzowania większości sektora państwowego w ciągu 4 lat. Nieliczne tylko firmy zostały wyłączone z prywatyzacji⁴⁶. W programie określono ścieżki prywatyzacji dla 740 imiennie określo-

⁴⁴ Postawom menedżerów poświęcono fragmenty części empirycznej (rozdział V i VIII) w książce *Zmiany w polskich przedsiębiorstwach...*, dz. cyt.

⁴⁵ Zob. B. Błaszczuk, *Podsumowanie i wnioski [w:] Zmiany w polskich przedsiębiorstwach...*, dz. cyt., s. 314.

⁴⁶ 26 imiennie określonych spółek wyłączono z prywatyzacji, 23 spółki mają być sprywatyzowane w późniejszym terminie, 4 spółki mają być zlikwidowane po wykonaniu swoich zadań.

nych spółek i przedsiębiorstw przeznaczonych do prywatyzacji i ustalono daty podjęcia i zakończenia działań. Postanowiono, że część mniejszych przedsiębiorstw państwowych nadzorowanych przez wojewodów może być przekazana nieodpłatnie samorządom lokalnym. Wyłączenia z prywatyzacji dotyczą tylko strategicznych przedsiębiorstw sieciowych i infrastrukturalnych (operatorzy przesyłu gazu, prądu, ropy, zarządy portów morskich), mniejszościowych pakietów kilku największych przedsiębiorstw uznawanych za strategiczne (np. Orlen, Lotos, KGHM, PGNiG), mediów publicznych, PAP, PAiZ, Totalizatora Sportowego, 7 uzdrowisk, 1 banku państwowego (BGK) i 1 przedsiębiorstwa przemysłu obronnego (Bumar). Prywatyzacja ma zaś według programu objąć w najbliższych latach cały pozostały sektor państwowy, w tym wielkie firmy energetyczne, górnictwo węglowe i koksowe, wielką chemię (zakłady nawozowe), niesprywatyzowane huty, PLL LOT, PKP Intercity i PKP Cargo, BGŻ, Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie i inne spółki oraz tzw. „resztówki” Skarbu Państwa (liczne mniejszościowe udziały w sprywatyzowanych spółkach).

Oceniając te przedstawione powyżej w skrócie propozycje, trzeba podkreślić, że otrzymaliśmy wreszcie program prywatyzacji ustanawiający konkretne, a zarazem realne z punktu widzenia „technologii” prywatyzacji, terminy dla wszystkich sektorów i firm. Zastosowano w nim nieliczne i uzasadnione wyjątki od prywatyzacji. Program ma wreszcie silne wsparcie polityczne rządzącej koalicji. Tak więc program ten powinien być z dużą determinacją realizowany. Jednak już w pierwszym roku na przeszkodzie jego realizacji stanęły nieprzewidywane okoliczności zewnętrzne: zapoczątkowany w USA międzynarodowy kryzys finansowy zataczający coraz szersze kręgi, za którym poszła zaskakująca zmiana koniunktury także w naszym kraju. Wszystkie te wydarzenia spowodowały gwałtowną ucieczkę inwestorów z całego regionu Europy Środkowo-Wschodniej i ostry spadek notowań na giełdach. W tej sytuacji utrudniona, jeśli nie niemożliwa, jest prywatyzacja dużych spółek poprzez ofertę publiczną akcji, spadło też znacznie zainteresowanie inwestorów instytucjonalnych, strategicznych i indywidualnych zakupem akcji bądź udziałów spółek. Właściwy moment i wielka szansa na przyspieszenie i zakończenie prywatyzacji, kiedy koniunktura w naszym regionie i kraju była bardzo wysoka (lata 2006-2007) i można było uzyskać wysokie wpływy państwa z prywatyzacji, zostały raz na zawsze utracone. Czy oznacza to jednak, że program prywatyzacji powinien zostać przekreślony i powinniśmy czekać na „lepsze czasy” z dokończeniem prywatyzacji, jak chcą teraz niektórzy⁴⁷? Nie można się zgodzić z taką argumentacją z wielu powodów, z których najważniejszy jest ten, że przedsiębiorstwa i spółki państwowe bardzo pilnie potrzebują prywatyzacji, a niektóre z nich mogą nawet nie doczekać tych „lepszych czasów”. Olbrzymie potrzeby inwestycyjne takich sektorów, jak np. energetyka, dyktują konieczność szybkiej prywatyzacji i przy-

⁴⁷ Argumenty zwolenników takiego myślenia zostały szeroko omówione w prasie – zob. np. *Wielka wyprzedaż Skarbu Państwa*, „Gazeta Wyborcza”, 12 lutego 2009 roku.

ciągnięcia do nich dużych inwestycji prywatnych. Tak więc naszym wnioskiem jest to, że program prywatyzacji powinien być z jeszcze większą determinacją realizowany, nawet kosztem zmniejszonych w stosunku do pierwotnych planów wpływów budżetowych. Jego realizacja pozwoli ocalić wiele przedsiębiorstw, które jako państwowe mogą nie przetrwać kryzysu. Ostatnio, w związku ze znacznie łagodniejszym przebiegiem recesji gospodarczej w Polsce niż w większości krajów Europy, inwestorzy zaczęli bardziej optymistycznie oceniać szanse na sukces swoich inwestycji w naszym kraju, co znalazło odbicie w stale poprawiających się od stycznia 2009 roku wskaźnikach rynku kapitałowego. Daje to szanse na powrót inwestorów zagranicznych, zarówno bezpośrednich, jak i portfelowych.

8. Zakończenie

W krajach o dłuższych doświadczeniach gospodarki rynkowej stopniowo uświadamiano sobie, że rola państwa jako właściciela przedsiębiorstw jest anachroniczna, a nieefektywność państwowego nadzoru jest problemem, którego nie daje się na dłuższą metę w sposób racjonalny rozwiązać⁴⁸. Dlatego starano się ograniczyć własność państwową w gospodarce do minimum. Współczesne państwa mogą wpływać na pożądane zachowania podmiotów gospodarczych znacznie skuteczniejszymi środkami o charakterze regulacyjnym. Prywatyzacja, jak już pisaliśmy, przyniosła w tych krajach poprawę efektywności przedsiębiorstw, wzrost konkurencji, obniżenie cen i odciążała państwo oraz finanse publiczne. Jednak jej przeprowadzenie zwykle napotykało na opory społeczne i polityczne, zwłaszcza tych grup, które z różnych przyczyn zainteresowane były (lub nadal są) konserwacją własności państwowej i przywilejów nabytych w ramach tej własności⁴⁹.

Podobnie działo się i dzieje w Polsce. Na tle innych środkowoeuropejskich krajów transformacji (np. Węgry, Czechy) czy krajów bałtyckich prywatyzacja w Polsce była skuteczniej hamowana przez gospodarcze grupy interesu i ugrupowania polityczne jej niechętne, które w wielu okresach miały dominujący wpływ w parlamencie i były zdolne do jej całkowitego wstrzymywania lub zablokowania w sektorach proklamowanych jako strategiczne. W rezultacie odgórne przekształcenia własnościowe w naszym kraju przebiegały się z dużym trudem i miały bardzo nierównomierny przebieg w czasie i w różnych sektorach. Nie udało się doprowadzić do prywatyzacji górnictwa i kolei, o co najmniej kilka lat opóźniona została prywatyzacja hutnictwa, energetyki, sektora

⁴⁸ Zob. J. Nellis, dz. cyt.

⁴⁹ Np. współcześnie obserwujemy wielkie demonstracje pracowników państwowych firm we Francji (kolei, energetyki) przeciwko prywatyzacji ich przedsiębiorstw. Nie jest tajemnicą, że w firmach tych pracownicy wywalczyli sobie bardzo wysokie przywileje socjalne i ekonomiczne. W Japonii przez 20 lat trwał spór o prywatyzację poczty państwowej, która jest właścicielem największych depozytów bankowych w tym kraju. W ostatniej fazie spór doprowadził do kryzysu rządowego i przyspieszonych wyborów jesienią 2005 roku, ale zakończył się sukcesem rządu i poczta będzie sprywatyzowana.

paliwowego, cukrowniczego, spirytusowego, chemicznego, spowolniono też zmiany własnościowe w sektorze bankowym i ubezpieczeń, w transporcie i telekomunikacji. Skutkowało to wysokimi ekonomicznymi kosztami zaniechania, zarówno na poziomie przedsiębiorstw, jak i całej gospodarki⁵⁰. Wokół prywatyzacji niesłusznie powstała atmosfera sugerująca powszechną w niej obecność afer i nadużyć, na tym tle rozwijały się lęki społeczne przed jej skutkami i obawy co do celowości prywatyzacji. W obliczu takiego stanu rzeczy nawet rządy i ministrowie doceniający ważne znaczenie prywatyzacji dla pożądanych zmian strukturalnych w gospodarce nie byli w stanie dokonać przełomu w murze niechęci, uprzedzeń i obaw wobec niej. Naszym zdaniem, najwyższy czas, aby wreszcie zacząć traktować prywatyzację w sposób rzeczowy i bez uprzedzeń, jako niezbędną część polityki gospodarczej państwa. W opinii Autorki, nakazem chwili, mimo rozprzestrzeniającego się kryzysu gospodarczego i wynikających z niego trudności na rynkach kapitałowych, jest próba jak najpełniejszej realizacji programu dokończenia prywatyzacji. Warunkiem skuteczności takiego działania jest zaprzestanie politycznego blokowania prywatyzacji i przyjęcie bardziej rzeczowego wobec niej stanowiska przez główne siły polityczne kraju.

Bibliografia:

- B. Błaszczyk, *Dyskusja nad komercjalizacją przedsiębiorstw państwowych w Polsce* [w:] Tejze, *Pierwsze lata prywatyzacji w Polsce (1989-1991). Dylematy koncepcji i realizacji*, „Studia Ekonomiczne” 1993, nr 30, INE PAN, s.77-94.
- B. Błaszczyk, *Pierwsze lata prywatyzacji w Polsce (1989-1991). Dylematy koncepcji i realizacji*, „Studia Ekonomiczne”, 1993, nr 30 INE PAN.
- B. Błaszczyk, *Prywatyzacja w Polsce po sześciu latach. Osiągnięcia, opóźnienia i pożądane kierunki dalszych działań*, „Raporty CASE”, nr 9, Warszawa 1997.
- B. Błaszczyk, *Syndrom niedokończony prywatyzacji – przedsiębiorstwa uczestniczące w przejściowych fazach przekształceń własnościowych* [w:] *Przedsiębiorstwa w procesie transformacji*, red. J. Mujżel, INE PAN, Warszawa 1997.
- B. Błaszczyk, *Bilans prywatyzacji w Polsce na dziesięciolecie transformacji* [w:] *Uwarunkowania wzrostu sektora prywatnego w Polsce*, red. B. Błaszczyk, „Raporty CASE”, nr 30, Warszawa 1997.
- B. Błaszczyk, *Przekształcenia własnościowe gospodarki* [w:] *Księga Dziesięciolecia Polski Niepodległej 1989-1999*, (2001), s. 471-473.
- B. Błaszczyk i in., *Koszty spowolnienia i zaniechania prywatyzacji jako argument w polityce przekształceń własnościowych* [w:] *Kierunki niezbędnych zmian gospodarczych w Polsce. Raport syntetyczny*, red. B. Błaszczyk, Seria Trzeci Etap Reform, CASE, Warszawa 2005.

⁵⁰ Co staraliśmy się pokazać we wcześniejszych pracach – zob. B. Błaszczyk i in., *Koszty spowolnienia i zaniechania prywatyzacji jako argument w polityce przekształceń własnościowych* [w:] *Kierunki niezbędnych zmian gospodarczych w Polsce. Raport syntetyczny*, red. B. Błaszczyk, CASE, Seria Trzeci Etap Reform, Warszawa 2005.

- European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest, *The development of enterprises of public participation and of general economic interest in Europe since 1996. Their economic impact in the European Union*, 2000 [w:] Ministerstwo Skarbu Państwa, *Strategia prywatyzacji i projekcja udziału sektora państwowego w Polsce na tle rozwiązań w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa, 14 kwietnia 2005.
- S. Guriev, W. Megginson, *Privatization: What Have We Learned*, paper presented at the ABCD conference in St Petersburg, January 2005.
- Główny Urząd Statystyczny, *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych (różne lata)*, Warszawa 1997, 1999.
- Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny GUS 2006*, Warszawa 2007.
- Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny GUS 2007*, Warszawa 2008.
- Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny GUS 2008*, Warszawa 2009.
- F. Lopez-de-Silanes, *Do's and Don'ts In Privatization: Evidence from Developing Countries*, „Privatization Barometer Newsletter”, No. 2., 2005
- Ministerstwo Skarbu Państwa, *Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2000 r., 2001 r., 2002 r., 2003 r., 2004 r., 2005 r., 2006 r., 2007 r., 2008 r.*, Warszawa 2000-2009.
- Ministerstwo Skarbu Państwa, *Strategia prywatyzacji i projekcja udziału sektora państwowego w Polsce na tle rozwiązań w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa, 14 kwietnia 2005.
- Ministerstwo Skarbu Państwa, *Dynamika przekształceń własnościowych nr 61 (grudzień 2005)*, Warszawa 2005.
- Ministerstwo Skarbu Państwa, *Ocena przebiegu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2005, 2007 roku*, Warszawa 2006, 2008.
- Ministerstwo Skarbu Państwa, *Dynamika przekształceń własnościowych nr 62*, Warszawa 2006.
- Ministerstwo Skarbu Państwa, *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych*, stan na dzień 31 grudnia 2006 roku oraz stan na dzień 32 grudnia 2008, dokumenty dostępne na <http://www.msp.gov.pl/>
- Ministerstwo Skarbu Państwa, *W kierunku nowej polityki właścicielskiej państwa*, informacja rządu na temat kierunków prywatyzacji w roku 2006 oraz sprawowania nadzoru właścicielskiego, maj 2006.
- Ministerstwo Skarbu Państwa, *Program prywatyzacji na lata 2008-2011*, kwiecień 2008.
- J. Nellis, *The World Bank, Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis*, Center for Global Development, Washington D.C. 2002.
- OECD, *Privatising State-owned Enterprises. An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris 2003.
- Zmiany w polskich przedsiębiorstwach. Własność, restrukturyzacja, efektywność*, red. B. Błaszczyk, P. Kozarzewski, CASE, 2007.

WITOLD M. ORŁOWSKI

„Tylko” czy „aż”? Tempo wzrostu gospodarczego w Polsce w okresie transformacji

1. Wstęp	415
2. Tempo wzrostu gospodarczego w Polsce w okresie transformacji	415
3. Porównania temp wzrostu: odniesienie do okresu komunizmu	417
4. Porównania temp wzrostu: odniesienie do innych krajów w transformacji	419
5. Porównania temp wzrostu: odniesienie do oczekiwań społecznych	421
6. Ekonomiczna ocena tempa wzrostu	422
7. Uwagi końcowe	424



Witold M. Orłowski (ur. w 1962 roku)

Profesor zwyczajny nauk ekonomicznych. Specjalizuje się w problematyce transformacji gospodarczej i integracji europejskiej krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Był doradcą ekonomicznym Prezydenta RP. Jest dyrektorem Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej i współzałożycielem Niezależnego Ośrodka Badań Ekonomicznych NOBE oraz głównym doradcą ekonomicznym PricewaterhouseCoopers Polska.

Studiował na Uniwersytecie Łódzkim i Uniwersytecie Harvarda (USA). Od 1993 do 1997 roku pracował w Banku Światowym. W latach 2002-2005 był szefem zespołu doradców ekonomicznych Prezydenta RP. W przeszłości również doradcą głównego negocjatora członkostwa Polski w Unii Europejskiej, członkiem Rady Makroekonomicznej Ministra Finansów, doradcą wielu organizacji krajowych i międzynarodowych.

Poza makroekonomią i teorią integracji zajmuje się również modelowaniem i prognozowaniem ekonomicznym oraz obliczeniami symulacyjnymi. Jest autorem 6 książek, autorem lub współautorem ponad 100 publikacji o charakterze naukowym (publikowane w Polsce, USA, Wielkiej Brytanii, Francji, Austrii i Niemczech), autorem ponad 50 publikacji w polskiej prasie oraz współautorem 4 raportów Banku Światowego.

1. Wstęp

W artykule staram się odpowiedzieć na pozornie proste pytanie: czy tempo wzrostu gospodarczego, odnotowane w Polsce w latach 1990-2009, można uznać za wysokie, czy też za niskie? Kłopot z odpowiedzią polega na tym, że nie istnieje jedna, obiektywna miara, do której moglibyśmy przyrównać owo tempo. Ta sama dynamika rozwoju może być często uznana za wysoką w zestawieniu z realnymi możliwościami i jednocześnie niską w porównaniu z potrzebami. Trudno również przyrównywać dynamikę rozwoju do społecznych oczekiwań, bo te zmieniają się w czasie. W okresach kryzysowych społeczeństwo ogranicza zazwyczaj swoje oczekiwania (aż do poziomu, gdy marzeniem staje się to, „aby tylko nie było gorzej”), w czasie pomyślnego rozwoju oczekiwania szybko rosną. Prowadzi to niejednokrotnie do paradoksu, ponieważ o poziomie satysfakcji społecznej nie decyduje porównanie poziomu dochodów i życia z tymi, które występowały wcześniej, ale porównanie dochodów osiągniętych z aspiracjami. W okresie rozbudzonych i szybko rosnących aspiracji często może się okazać, że rozdział między rzeczywistym a pożądanym poziomem życia wzrasta pomimo odnotowywanej wysokiej dynamiki rozwoju.

Odpowiadając na pytanie, czy tempo wzrostu gospodarczego w Polsce w okresie transformacji było wysokie, czy niskie, odniosę je do kilku miar. Po pierwsze pokażę, że tempo to było wyższe niż tempo odnotowywane w okresie gospodarki komunistycznej – co samo w sobie stanowi dowód na to, że odrzucenie systemu komunistycznego miało sens nawet z wąskiego, czysto ekonomicznego punktu widzenia. Po drugie unaocznę, że było ono również wyższe od odnotowanego w innych krajach przechodzących proces transformacji, co wyraźnie sugeruje, że pod wieloma względami reformy gospodarcze przebiegły w Polsce sprawniej niż w innych krajach regionu. Po trzecie jednak zwrócę uwagę na fakt, że tempo to było ewidentnie niższe od aspiracji i oczekiwań społecznych. Po czwarte wreszcie postaram się wykazać, że również z ekonomicznego punktu widzenia osiągnięte tempo wzrostu było zapewne niższe, niż było to możliwe do osiągnięcia, zwracając uwagę na szereg czynników, które o tym zdecydowały.

2. Tempo wzrostu gospodarczego w Polsce w okresie transformacji

Pomiar tempa gospodarczego rozwoju kraju, czyli realnych zmian PKB, nie jest tak łatwy i precyzyjny, jak się powszechnie uważa. Niezależnie od kłopotów, które występują zawsze (m.in. kwestie związane z precyzją pomiaru, szacunkami wielkości szarej strefy, właściwą oceną dynamiki cen), w latach 1990-2009 pojawiły się w Polsce dodatkowe problemy statystyczne, charakterystyczne dla krajów przechodzących transformację systemową. Po pierwsze, w okresie zmian związanych z przechodzeniem do gospodarki rynkowej nastąpiło z jednej strony ograniczenie aktywności firm państwowych, z drugiej zaś żywiołowy rozwój sektora prywatnego, często operującego w szarej strefie gospodarki

(firm niezarejestrowanych i unikających płacenia podatków). Generalnie rzecz biorąc, statystyka publiczna nie radziła sobie w pierwszych latach transformacji z pomiarem tych procesów, przeszacowując znacznie skalę spadku PKB. Po drugie, pierwsze lata transformacji wiązały się z wystąpieniem bardzo wysokiej inflacji, co utrudnia wszelkie szacunki zmian realnych wielkości produkcji, inwestycji i spożycia. Po trzecie, zmianom realnym towarzyszyły też niezwykle silne zmiany relatywnych cen, co poważnie utrudnia analizę statystyczną realnych procesów zachodzących w gospodarce.

Zgodnie z opublikowanymi przez GUS danymi, w latach 1990-1991 nastąpił spadek PKB o blisko -18% (średniorocznie o -9,3%). W ciągu kolejnych 9 lat szybkiego rozwoju, 1992-2000, PKB wzrósł o 56% (średniorocznie o 5,1%). Kolejne spowolnienie nastąpiło w latach 2001-2002, gdy PKB wzrósł jedynie o 2,6% (średniorocznie o 1,3%). W ciągu kolejnych 6 lat ożywienia gospodarczego, 2003-2008, PKB wzrósł o 35% (średniorocznie o 5,1%). Ponowne spowolnienie rozwoju nastąpiło w roku 2009 i wiązało się z wybuchem światowego kryzysu finansowego¹. Łącznie więc, opublikowane przez GUS przeciętne tempo wzrostu wyniosło w latach 1990-2008 średniorocznie 3,1%, a po uwzględnieniu prognoz na rok 2009 w latach 1990-2009 średniorocznie 3,0%.

Dane te należy jednak w pewnym stopniu skorygować. Szacunki rzeczywistych zmian PKB w latach 1990-1991 dokonane *ex post* w połowie lat 90. w Zakładzie Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, na podstawie dostępnych danych statystycznych (w tym danych, których GUS nie wykorzystywał w pierwszych latach transformacji na potrzeby wyliczeń PKB), uwzględniających problematykę rozwoju szarej strefy i korygujących błędy powstałe w wyniku złego przeszacowania wartości zapasów w roku 1990, pokazały, że skala spadku w latach 1990-1991 była mniejsza, niż wynika to z opublikowanych danych. Łącznie w latach 1990-1991, zamiast raportowanego spadku o -18%, najprawdopodobniej nastąpił spadek PKB jedynie o niecałe -9% (spadek nastąpił prawdopodobnie tylko w roku 1990)². Biorąc pod uwagę niepodważalną renomę, jaką w dziedzinie statystyki cieszył się kierowany przez prof. Leszka Zienkowskiego Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, jestem skłonny bez wahań przyjąć te szacunki w miejsce opublikowanych danych. Oznacza to, że rzeczywiste przeciętne tempo wzrostu wyniosło w latach 1990-2008 średniorocznie 3,6%, a po uwzględnieniu prognoz na rok 2009 w latach 1990-2009 średniorocznie 3,5%.

¹ Zob. W. M. Orłowski, *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950-2030*, PWE, Warszawa 2009.

² K. Berger i in., *Szara gospodarka w Polsce*, „Studia i Prace”, nr 233, ZBSE, Warszawa 1996.

3. Porównania temp wzrostu: odniesienie do okresu komunizmu

W publicystyce i powszechnej opinii pokutuje mit, jakoby Polska w okresie komunistycznym odnotowywała wysoki wzrost gospodarczy, uważany czasem za wyższy od tego, który zarejestrowano w okresie transformacji. W szczególności dotyczy to okresu „złotych lat” gospodarki komunistycznej, a więc lat 70. XX wieku. Jeśli za podstawę ocen przyjąć publikowane oficjalnie dane statystyczne o dochodzie narodowym netto (kategoria porównywalna z PKB), okazuje się, że jego wzrost wyniósł w latach 1950-1989 średniorocznie 3,9%, a więc rzeczywiście więcej niż w okresie transformacji (w latach 70. średniorocznie niemal 6%).

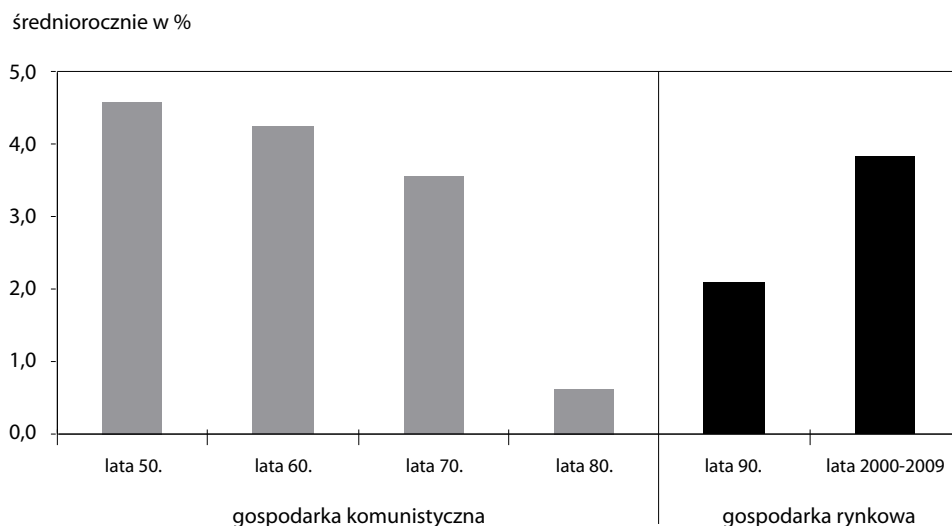
Mamy jednak do czynienia ze statystyczną iluzją. Po pierwsze, obowiązujący w krajach komunistycznych system pomiaru dochodu narodowego różnił się znacznie od powszechnie stosowanego na świecie. Choć teoretycznie główną różnicą było nieobjęcie pomiarem, z powodów ideologicznych, znacznej części sfery usług, w praktyce dochodziło do istotnych błędów w pomiarze rzeczywistej aktywności ekonomicznej. Obowiązujący w krajach komunistycznych system nierynkowo wyznaczanych cen w dużej mierze zniekształcał pomiar nominalnych, a w ślad za tym i realnych wielkości ekonomicznych. Źródłem błędów była też sama organizacja systemu zbierania danych, w którym podstawowe informacje statystyczne dostarczane były przez przedsiębiorstwa państwowe, zainteresowane zawyżaniem (a więc zafałszowaniem) osiągniętych wyników. Należy też zauważyć, że w latach 1951-1954 publikacja roczników statystycznych została w Polsce wstrzymana, badania dochodu narodowego zaniechane, a same dane uznane za tajemnicę państwową. Istnieją również podejrzenia, że w wielu przypadkach dochodziło do jawnego zafałszowywania publikowanych danych statystycznych w celach propagandowych. Generalnie rzecz biorąc, opublikowane w latach 1950-1989 dane należy uznać za mało wiarygodne, a samo tempo wzrostu dochodu narodowego za przeszacowane.

Oszacowanie rzeczywistych temp wzrostu PKB w okresie komunistycznym jest możliwe dzięki porównaniom międzynarodowym, w których uczestniczył nasz kraj do końca lat 40., a następnie od początku lat 70. Według tych badań w roku 1950 PKB na głowę mieszkańca Polski szacowany był na około 50% poziomu PKB na głowę mieszkańca Francji. W roku 1989 relacja ta wynosiła już tylko około 32%. Oznacza to znacznie wolniejsze rzeczywiste tempo wzrostu PKB w Polsce niż we Francji w latach 1950-1989. Średnioroczne tempo rozwoju gospodarczego na głowę mieszkańca Francji wyniosło wówczas 3,2%. Wyliczone przez analogię rzeczywiste średnioroczne tempo wzrostu PKB na głowę mieszkańca Polski (tzw. tempo wzrostu *implicite*) wynosiło więc tylko 2,2%, co przy wzroście ludności średniorocznie o 1,1% daje łączny średnioroczny wzrost PKB o 3,3%³.

³ Zob. W. M. Orłowski, *W pogoni za straconym czasem...*, dz. cyt.

Okazuje się więc, że rzeczywiste tempo wzrostu PKB w okresie transformacji było wyższe niż w czasach komunistycznych (3,5% wobec 3,3%). Co więcej, oszacowane tempa rzeczywistego wzrostu PKB w okresie komunizmu charakteryzują się w kolejnych dekadach systematycznym spadkiem – gospodarka komunistyczna traciła zdolności rozwojowe. W gospodarce rynkowej odwrotnie, tempo wzrostu przyspieszało (por. rysunek 1.). Można również uważać, że znaczna część spadku PKB w pierwszym okresie transformacji stanowiła swoistą „spłatę długu” odziedziczonego po czasach komunistycznych. Zjawisko to, nazwane „recesją transformacyjną”⁴, w ogromnym stopniu obciąża stary system gospodarczy. Gdyby nie „recesja transformacyjna”, tempo wzrostu w czasie transformacji byłoby znacznie wyższe. Jeśli z rachunku wyliczyć rok 1990, przeciętne tempo wzrostu wyniosło w latach 1991-2008 średniorocznie 4,3%, a więc o 1 punkt procentowy więcej niż w czasach komunistycznych. Jest to różnica istotna.

Rysunek 1. Średnioroczne tempo wzrostu PKB Polski w dekadach, lata 1950-2009*



* Dla roku 2009 prognoza Międzynarodowego Funduszu Walutowego

Źródło: W. M. Orłowski, *W pogoni za straconym czasem...*, dz. cyt.

Generalnie więc należy stwierdzić, że tempo wzrostu gospodarczego w okresie transformacji kształtowało się znacznie wyżej niż w czasach gospodarki komunistycznej.

⁴ Zob. J. Kornai, *Transformational Recession: The Main Causes*, „Journal of Comparative Economics”, No. 1, 1994.

4. Porównania temp wzrostu: odniesienie do innych krajów w transformacji

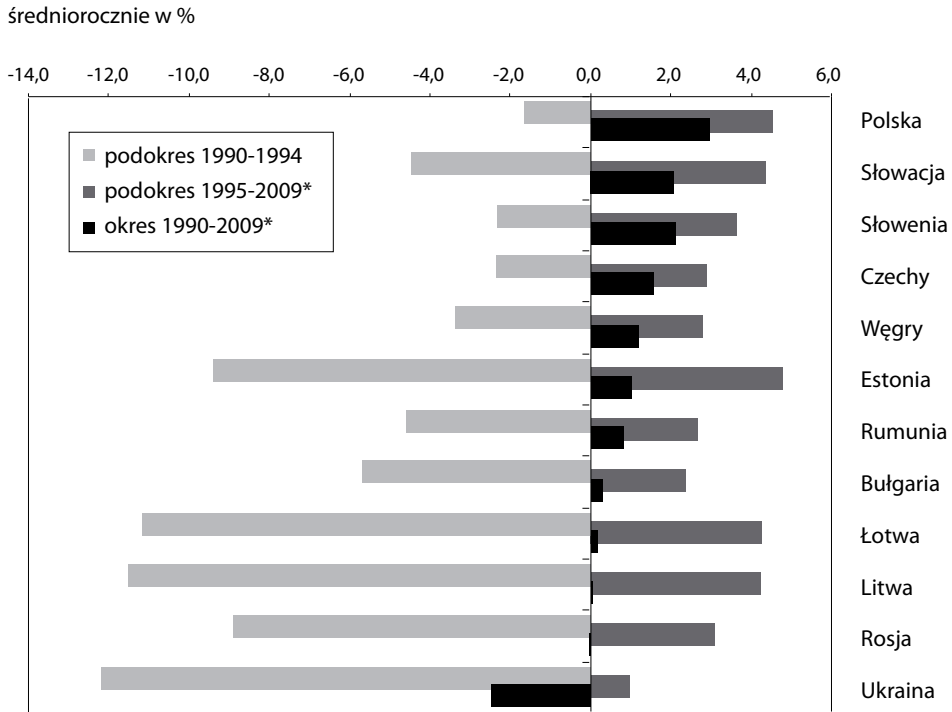
Kolejnym elementem oceny tempa wzrostu gospodarczego Polski w okresie transformacji jest porównanie go z tempami wzrostu uzyskanymi w innych krajach, które zmagaly się z procesem przejścia od gospodarki komunistycznej do rynkowej. Na potrzeby analityczne warto przy tym dokonać rozróżnienia pomiędzy spadkiem PKB w pierwszym okresie transformacji a wzrostem w latach kolejnych. Przyjmuję dla wszystkich krajów jako okres spadku lata 1990-1994, a jako okres wzrostu lata 1995-2009. Spadek ten był w znacznej mierze nieuniknionym wynikiem zmiany systemu gospodarczego i „spłata długów” po systemie komunistycznym⁵. Z kolei wzrost w przeważającej mierze wynikał z przyjętej strategii zmian systemowych oraz prowadzonej polityki gospodarczej⁶. Dla zachowania porównywalności biorę przy tym pod uwagę jedynie dane oficjalnie opublikowane (w odróżnieniu od Polski dla pozostałych krajów nie dysponujemy żadnymi szacunkami skorygowanych temp wzrostu PKB w pierwszych latach transformacji).

Porównanie średniorocznych temp wzrostu PKB dla 12 gospodarek regionu Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) przedstawia rysunek 2. (z porównania wykluczono głównie kraje postjugosłowiańskie, gdzie za gorsze wyniki wzrostowe winić można długotrwałe konflikty wojenne, oraz Białoruś i Mołdawię, gdzie brak względnie wiarygodnych danych gospodarczych).

⁵ Zob. J. Kornai, dz. cyt.; L. Balcerowicz, A. Gelb, *Macropolicies in Transition to a Market Economy: A Three-Year Perspective* [w:] *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, World Bank, Washington 1994; S. Gomułka, *Polityka makroekonomiczna i osiągnięcia państw w okresie transformacji (1989-1999)* [w:] *Modele i polityka makroekonomiczna*, red. A. Welfe, PWE, Warszawa 2002.

⁶ Zob. S. Gomułka, *Polityka makroekonomiczna...*, dz. cyt.; W. M. Orłowski, *W pogoni za straconym czasem...*, dz. cyt.

Rysunek 2. Średnioroczne tempo wzrostu PKB w okresie transformacji



* Dla roku 2009 prognoza Międzynarodowego Funduszu Walutowego

Źródło: EBRD

Jak łatwo zauważyć, Polska obok Czech i Słowenii należała do krajów EŚW, gdzie zarejestrowany przez oficjalne statystyki średnioroczny spadek PKB w pierwszych latach transformacji był najłagodniejszy (przypomnijmy, że po uwzględnieniu korekt Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN okazuje się, że w okresie tym mieliśmy do czynienia z niewielkim wzrostem, a nie spadkiem PKB). Z kolei w latach 1995-2009 Polska wraz ze Słowacją i krajami bałtyckimi odnotowała jedną z najwyższych średniorocznych stóp wzrostu spośród krajów EŚW. W rezultacie odnotowania jednych z najlepszych wyników wzrostowych w obu badanych podokresach (spadku i wzrostu) w całym okresie transformacji gospodarka polska odnotowała najwyższe w całym regionie Europy Środkowo-Wschodniej łączne średnioroczne tempo wzrostu PKB. Raportowane przez statystykę tempo wzrostu wyniosło w Polsce 3% w porównaniu z 1-2% w pozostałych krajach wyszehradzkich, 0-1% w krajach bałkańskich oraz bałtyckich i w porównaniu ze średniorocznym spadkiem PKB w Rosji i na Ukrainie. Należy zauważyć, że również po uwzględnieniu szacunkowych rozmiarów wpływu szarej

strefy na kształtowanie się rzeczywistej dynamiki rozwojowej we wszystkich badanych krajach wyniki odnotowane w Polsce (3,5% średniorocznego wzrostu) są najlepsze⁷.

Na tle pozostałych krajów przechodzących proces transformacji, tempo rozwoju odnotowane w Polsce można więc uznać za stosunkowo wysokie, co wyraźnie sugeruje, że reformy gospodarcze przebiegły sprawniej niż w innych krajach regionu.

5. Porównania temp wzrostu: odniesienie do oczekiwań społecznych

Porównanie odnotowanych w okresie transformacji temp wzrostu do aspiracji i oczekiwań społecznych nie jest łatwe ze względu na oczywisty brak możliwości wiarygodnego i precyzyjnego pomiaru tych oczekiwań. Poza tym mamy do czynienia z problemem ich zmienności w czasie. Punktem odniesienia w tej dziedzinie mogą być jednak dwa stwierdzenia.

Po pierwsze, można uznać, że w powszechnym społecznym odczuciu transformacja gospodarcza powinna przynieść znaczne zbliżenie poziomu życia w Polsce i w krajach zachodniej Europy. Jest oczywiście sprawą dyskusyjną, w jak szybkim tempie zjawisko to powinno wystąpić. Jak się jednak wydaje, w odczuciu społecznym 20 lat powinno dać już w tym zakresie wyraźne efekty. Efekty takie bez wątplenia wystąpiły, ich skala mogła jednak być dla społeczeństwa rozczarowująca. Poziom PKB na głowę mieszkańca Polski mierzony według parytetu siły nabywczej walut wynosił w roku 1989 około 34% poziomu odnotowanego przeciętnie w 15 krajach ówczesnej Unii Europejskiej (UE-15). W ciągu kolejnych 2 lat, skutkiem transformacyjnej recesji, obniżył się do 28% średniej w UE-15. Do roku 2009 relacja ta wzrosła szacunkowo do poziomu 54%, a więc w porównaniu z rokiem 1989 zwiększyła się o niemal dwie trzecie. Z jednej strony, jest to niewątpliwie najlepszy rezultat wśród krajów przechodzących transformację gospodarczą (w pozostałych krajach wszechradzkich i Estonii relacja ta wzrosła o 20%-40%, w pozostałych krajach bałtyckich i bałkańskich zmieniła się o 0%-10%, a w Rosji i na Ukrainie spadła). Z drugiej jednak strony, pomiędzy krajami Europy Zachodniej a Polską utrzymuje się nadal ogromna różnica w poziomie dochodów i poziomie życia. Społeczne aspiracje nie doczekały się więc jeszcze realizacji, czego udokumentowaniem była m.in. duża fala emigracji, odnotowana po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Po drugie, punktem odniesienia społecznej oceny wyników rozwojowych Polski w okresie transformacji mogą być doświadczenia innych krajów, które w ciągu minionych dekad odniosły szczególnie sukces w dziedzinie pogoni za krajami wyżej rozwiniętymi. W nowo uprzemysłowionych krajach Dalekiego Wschodu (Tajwanie, Korei Południowej, Singapurze, Hongkongu, Tajlandii) długookresowe tempo wzrostu PKB w ciągu półwiecza 1957-2007 wynosiło średniorocznie 6,5-7,5%, a w Japonii 4,9%.

⁷ Zob. W. M. Orłowski, *W pogoni za straconym czasem...*, dz. cyt.

W Irlandii wyniosło ono w tym czasie 4,7%. Z kolei dynamika wzrostu gospodarczego w Chinach w latach 1989-2009 wyniosła ponad 10% średniorocznie. We wszystkich tych przypadkach mieliśmy więc do czynienia z tempem wzrostu PKB wyższym niż w Polsce w okresie transformacji, nawet po wyłączeniu z rachunku okresu „transformacyjnej recesji”. Niezależnie od tego, na ile sensowne z czysto ekonomicznego punktu widzenia jest dokonanie takich porównań, bez wątpienia znajdują one swoje odbicie w odczuciach społecznych, przyczyniając się do ukształtowania tezy o niesatysfakcjonującej dynamice rozwoju kraju.

Generalnie więc można stwierdzić, że mimo niekwestionowanego postępu w dziedzinie wzrostu dochodów i poziomu życia z punktu widzenia społeczeństwa w porównaniu z oczekiwaniami i aspiracjami tempo wzrostu PKB w Polsce w okresie transformacji okazało się najprawdopodobniej niesatysfakcjonujące. Tym bardziej że rozwojowi towarzyszyło wiele zjawisk uważanych przez większość społeczeństwa za groźne i niepożądane (wzrost bezrobocia, wzrost nierówności dochodowych, zmniejszenie poczucia bezpieczeństwa socjalnego).

6. Ekonomiczna ocena tempa wzrostu

Na koniec należy odpowiedzieć sobie na pytanie, czy są podstawy ekonomiczne do sądów, że tempo rozwoju gospodarczego w Polsce w okresie transformacji mogło być znacząco wyższe od odnotowanego⁸. W opiniach ekonomicznych przewija się często teza, że lepsza kombinacja zastosowanej polityki gospodarczej mogłaby doprowadzić do mniejszej utraty potencjalnego wzrostu PKB. Można wymienić kilka ważnych powodów, które każą sądzić, że możliwe było osiągnięcie lepszych rezultatów wzrostowych.

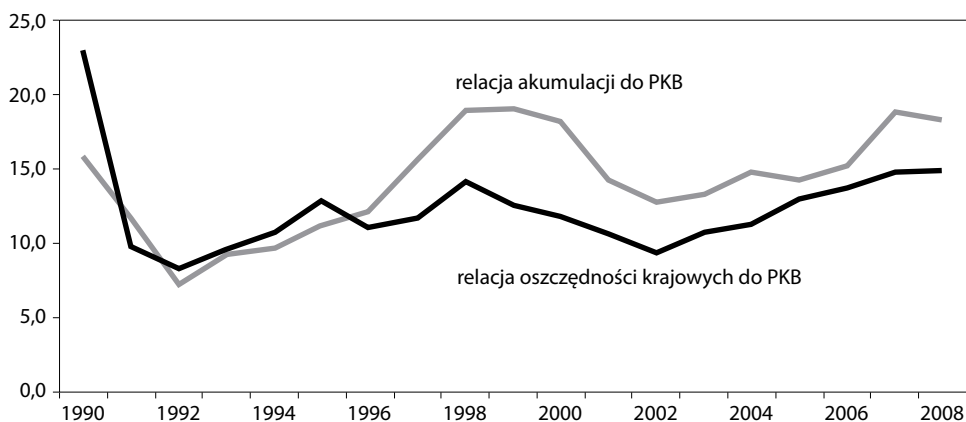
Po pierwsze, wzrost gospodarczy charakteryzował się silnymi wahaniami – okresami dobrych wyników i hurraoptymistycznych ocen, a następnie okresami silnego spowolnienia. Za oba spowolnienia (w latach 2001-2002 i w roku 2009) w większej lub mniejszej mierze odpowiadają oczywiście czynniki zewnętrzne. W przypadku pierwszego z tych spowolnień kluczową rolę odegrały jednak czynniki natury wewnętrznej. W szczególności nadmierny wzrost zagrożenia nierównowagą zewnętrzną (nadmierny wzrost deficytu obrotów bieżących) wymusił gwałtowne zaostrzenie polityki pieniężnej przy jednoczesnym braku odpowiedniej reakcji ze strony polityki.

Po drugie, należy również odpowiedzieć sobie na pytanie o zasadnicze źródło pojawiającej się cyklicznie nierównowagi rozwoju polskiej gospodarki w okresie transformacji. Jak się wydaje, zasadnicze znaczenie ma tu fakt, że Polska nie zdołała w trwały sposób podnieść swojej stopy oszczędności. Oznaczało to konieczność opierania rozwoju w znacznej mierze na pożyczaniu kapitału z zagranicy, co czyni kraj bardziej wrażli-

⁸ Zob. S. Gomułka, *Polityka makroekonomiczna...*, dz. cyt.; W. M. Orłowski, *Optymalna ścieżka do euro*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2003.

wym na wahania światowe, a ponadto wystawia go na ryzyko destabilizacji, któremu trzeba się przeciwstawić zaostrzeniem polityki gospodarczej i hamowaniem wzrostu. Zjawisko to staje się szczególnie wyraźne, jeśli zamiast cen krajowych użyje się do ocen skali oszczędności krajowych i akumulacji zamiast cen polskich, cen średnich w UE-15 (por. rysunek 3.). Okazuje się wówczas, że stopy oszczędności krajowych i akumulacji w Polsce były w okresie transformacji znacząco niższe niż przeciętnie w UE-15 (w roku 2008 wyniosły one odpowiednio 14,8% i 18,3% w porównaniu z 20,3% i 20,1% w krajach UE-15). Zjawisko stosunkowo niskich stóp oszczędności krajowych występowało zresztą we wszystkich państwach przechodzących transformację⁹. Warto przy tym zauważyć, że problematyka kształtowania się stóp oszczędności, możliwości wpływu na ich poziom za pomocą narzędzi polityki gospodarczej, nierównowagi związanej z trwałymi różnicami pomiędzy stopami oszczędności i akumulacji oraz perturbacji finansowych, które mogą wynikać z tego powodu, znalazła się w samym centrum zainteresowań ekonomii w czasie obecnego globalnego kryzysu finansowego.

Rysunek 3. Relacja akumulacji i oszczędności krajowych do PKB, lata 1990-2008 (szacunek w średnich cenach UE-15)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS

Po trzecie, jednocześnie z niskim poziomem oszczędności krajowych hamującym tempo inwestowania na stosunkowo niskim poziomie pozostawała również aktywność ekonomiczna obywateli. Znaczne grupy społeczeństwa dobrowolnie wycofały się z rynku pracy, preferując życie z transferów społecznych, inni przenieśli się do szarej strefy, część wreszcie została z niego wypchnięta przez brak kwalifikacji i mobilności. Fatalną rolę odgrywał w tym zakresie wadliwie skonstruowany system zabezpieczenia

⁹ Zob. W. M. Orłowski, *W pogoni za straconym czasem...*, dz. cyt.

społecznego i opodatkowania, często premiujący bezczynność w stosunku do pracy. Brakowało także odpowiednich polityk w zakresie rynku pracy, kształcenia, premiowania przedsiębiorczości, ograniczania barier dla jej rozwoju¹⁰. W efekcie Polska znajduje się na jednym z ostatnich miejsc w Unii pod względem stopy aktywności ekonomicznej ludności (współczynnika zatrudnienia).

Generalnie więc można stwierdzić, że w okresie transformacji gospodarczej mieliśmy zapewne w Polsce do czynienia zarówno z niższym od potencjalnie możliwego tempem inwestowania (wynikającym głównie z niedostatecznych stóp oszczędności), jak i z niższym od potencjalnie możliwego wykorzystaniem kapitału ludzkiego. Nie ma więc wątpliwości, że tempo wzrostu PKB było niższe od tego, które teoretycznie można było osiągnąć¹¹. Brak jednak twardych danych i wiarygodnych szacunków mówiących, o ile wyższe mogło ono być w przypadku stosowania optymalnej polityki gospodarczej – makroekonomicznej, ale przede wszystkim strukturalnej, decydującej o kluczowych dla rozwoju zmianach instytucjonalnych¹².

7. Uwagi końcowe

Nawet pobieżne przypomnienie sobie stanu, w jakim znajdowała się polska gospodarka kilkanaście lat temu, pozwala zrozumieć sukces, jaki udało się osiągnąć polskiemu społeczeństwu. W roku 1989 Polska była praktycznie bankrutem, niezdolnym nawet do spłacania odsetek od zaciągniętych przez władze komunistyczne długów, produkcja spadała, półki sklepowe były puste, a ceny rosły w tempie kilkudziesięciu procent miesięcznie. Zachodni obserwatorzy zadawali sobie pytanie, czy polska gospodarka w ogóle ma szansę na przetrwanie i dokonanie reform, czy też Polskę czeka całkowita ekonomiczna katastrofa, z której kraj może nie podnieść się przez kolejne kilkadziesiąt lat.

Droga do budowy gospodarki rynkowej okazała się trudniejsza i bardziej długotrwała, niż początkowo sądzono. Zaraz po wprowadzeniu pakietu reform silnie spadła produkcja i dochody realne przy utrzymaniu się stosunkowo wysokiej inflacji. Potem jednak – prędzej niż w jakimkolwiek innym kraju przechodzącym transformację – powrócił wzrost gospodarczy, stosunkowo szybki, ale charakteryzujący się dużą niestabilnością. Najważniejsze reformy dokonane w ramach procesu transformacji okazały się trudne i bolesne. Prywatyzacji i restrukturyzacji przedsiębiorstw towarzyszył znaczny wzrost bezrobocia. Wiele lat zajęło zwalczanie inflacji i proces odbudowy zaufania do pieniądza. Liberalizacja i otwarcie na świat doprowadziły do znacznego wzrostu deficytu handlowego, któremu w pierwszych latach transformacji towarzyszył stosunkowo po-

¹⁰ Zob. *Co sprzyja rozwojowi gospodarstwu?*, red. L. Zienkowski, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005.

¹¹ Zob. R. J. Barro, X. Sala-i-Martin, *Economic Growth*, McGraw-Hill, New York 1995.

¹² Zob. A. Wojtyna, *O badaniach nad „głębszymi” przyczynami wzrostu gospodarczego [w:] Wzrost gospodarczy w krajach transformacji. Konwergencja czy dywergencja?*, red. R. Rapacki, PWE, Warszawa 2009.

wolny, wyraźnie słabszy niż w innych krajach Europy Środkowej, napływ zagranicznego kapitału. Tworzenie instytucji niezbędnych dla sprawnego funkcjonowania nowoczesnego rynku przebiegało z oporami, a efekty były często skromniejsze od oczekiwań. Wreszcie dostosowanie do wymogów członkostwa w Unii Europejskiej okazało się kosztowne i skomplikowane, a same negocjacje były długotrwałe, mozolne i trudne.

W ostatecznym rachunku należy jednak zauważyć, że mimo przeszkód udało się w Polsce uzyskać w całym okresie transformacji stosunkowo wysokie przeciętne tempo wzrostu PKB – najwyższe, jakie odnotowano w jakimkolwiek kraju regionu, prowadzące do znacznej poprawy w zakresie poziomu życia społeczeństwa. Każde to ocenić polską transformację jako niewątpliwy sukces gospodarczy. Sukces ten może jednak jednocześnie pozostawiać pewne poczucie niedosytu, bowiem analiza ekonomiczna wyraźnie pokazuje, że przy lepszym wykorzystaniu kapitału ludzkiego i szybszej akumulacji kapitału fizycznego wyniki wzrostowe mogły być lepsze. Mówiąc najkrócej, i w zakresie oszczędności, i aktywności zawodowej winą za niedostateczny postęp można obciążać brak odpowiednich, zazwyczaj krótkookresowo niepopularnych, reform strukturalnych, na które po roku 1991 bardzo trudno było już się zdecydować elitom politycznym (mimo świadomości, że są niezbędne). Jeśli kraj stosunkowo mało oszczędza (a więc gromadzi mało kapitału) i stosunkowo mało pracuje (a więc godzi się z niskim wykorzystaniem posiadanego kapitału ludzkiego) – czy trzeba dalej szukać odpowiedzi na to, dlaczego osiągnął w ciągu 20 lat gorsze wyniki, niż to było możliwe?

Bibliografia:

- L. Balcerowicz, A. Gelb, *Macropolicies in Transition to a Market Economy: A Three-Year Perspective* [w:] *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, World Bank, Washington 1994.
- R. J. Barro, X. Sala-i-Martin, *Economic Growth*, McGraw-Hill, New York 1995.
- K. Berger i in., *Szara gospodarka w Polsce*, „Studia i Prace” nr 233, ZBSE, Warszawa 1996.
- Co sprzyja rozwojowi gospodarczemu?*, red. L. Zienkowski, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005.
- S. Gomułka, *Polityka makroekonomiczna i osiągnięcia państw w okresie transformacji (1989–1999)* [w:] *Modele i polityka makroekonomiczna*, red. A. Welfe, PWE, Warszawa 2002.
- J. Kornai, *Transformational Recession: The Main Causes*, „Journal of Comparative Economics”, No 1, 1994.
- W. M. Orłowski, *Optymalna ścieżka do euro*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2003.
- W. M. Orłowski, *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950–2030*, PWE, Warszawa 2009.
- A. Wojtyła, *O badaniach nad „głębszymi” przyczynami wzrostu gospodarczego* [w:] *Wzrost gospodarczy w krajach transformacji. Konwergencja czy dywergencja?*, red. R. Rapacki, PWE, Warszawa 2009.

ZBIGNIEW STRZELECKI

JANUSZ WITKOWSKI

Przeszłość i perspektywy demograficzne Polski*

1. Wprowadzenie	430
2. Rozwój ludności Polski w okresie PRL i RP	430
2.1. Trajektoria rozwoju ludności do spowolnienia jego dynamiki	431
2.2. Liczba urodzeń głównym czynnikiem zmian w rozwoju ludnościowym	435
2.3. Zmienność poziomu umieralności	439
2.4. Zmiana wzorców migracji ludności	442
2.5. Zmienność struktury wieku i przyspieszanie procesu starzenia się ludności Polski	446
3. Mało optymistyczne perspektywy demograficzne Polski 2008-2035	450
3.1. Istota przyjętych założeń prognostycznych na lata 2008-2035	450
3.2. Cechy przyszłego rozwoju demograficznego Polski	457
3.2.1. Systematyczny ubytek liczby ludności	457
3.2.2. Głębokie zmiany w strukturze ludności według wieku	460
3.3. Najważniejsze wyzwania wynikające z rozwoju demograficznego	464

* Przedruk opracowania opublikowanego w Biuletynie nr 54 Rządowej Rady Ludnościowej, Warszawa 2009



Zbigniew Strzelecki (ur. w 1949 roku)

Ukończył SGPiS (obecnie Szkoła Główna Handlowa), Wydział Ekonomiczno-Społeczny w 1972 roku specjalność polityka społeczna i ekonomika pracy. Stopień doktora nauk ekonomicznych uzyskał w 1979 roku, stopień doktora habilitowanego nauk ekonomicznych w 1990 roku.

Obecne miejsca zatrudnienia i stanowiska: profesor w Szkole Głównej Handlowej, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Kierownik Katedry Samorządu Terytorialnego i Gospodarki Lokalnej; Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie – Dyrektor (od 2003 roku).

W latach 1989-1991 roku starszy specjalista w Biurze Planowania Regionalnego z siedzibą w Warszawie Centralnego Urzędu Planowania, a od 1991 roku do 1995 roku Dyrektor tego Biura. W latach 1995-1996 Dyrektor Departamentu Rozwoju Społecznego CUP. 1997-2003 Wiceprezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych – Podsekretarz Stanu. Z tej racji kierował pracami nad ważnymi dokumentami o charakterze strategicznym: *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, *Długofalowa strategia rozwoju regionalnego Polski*, *Strategiczne problemy rozwoju i zagospodarowania przestrzennego kraju*, *Coroczne raporty dotyczące rozwoju regionalnego Polski i sfery społecznej w okresie transformacji*.

W latach 1998-2003 kierował powołanym przez Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowym Zespołem do Prognozowania Popytu na Pracę celem przygotowania systemu prognozowania popytu na pracę według kwalifikacji w Polsce.

Od 1999 roku jest Przewodniczącym Rządowej Rady Ludnościowej. Od 1992 roku pełni funkcję Prezesa Polskiego Towarzystwa Demograficznego. Od 1990 roku jest członkiem Komitetu Nauk Demograficznych PAN. Od 1998 roku członkiem Rady Statystyki. Od 2005 roku członek, a od 2007 roku Wiceprzewodniczący Komitetu „Polska 2000 plus” przy Prezydium PAN.



Janusz Witkowski (ur. w 1945 roku)

Profesor doktor habilitowany nauk ekonomicznych w zakresie polityki społecznej. Absolwent SGPiS (obecnie Szkoła Główna Handlowa), w której rozpoczął pracę zawodową jako asystent stażysta. W macierzystej Uczelni przeszedł kolejno wszystkie szczeble kariery naukowej i dydaktycznej. Od 1991 roku profesor w Katedrze Demografii Społeczno-Ekonomicznej, a następnie w Instytucie Statystyki i Demografii SGH. Od 2001 roku profesor w Wyższej Szkole Ekonomii i Prawa w Kielcach.

W latach 1991-1995 Dyrektor Departamentu Pracy GUS, a od 1996 roku – Wiceprezes Głównego Urzędu Statystycznego. Członek Komitetu Nauk Demograficznych PAN (pełnił funkcje Sekretarza Naukowego, a następnie Wiceprzewodniczącego tego Komitetu), Międzynarodowej Unii ds. Naukowego Badania Ludności (IUSSP), Międzynarodowego Instytutu Statystycznego, wieloletni członek Polskiego Towarzystwa Demograficznego i przez wiele lat Wiceprezes Zarządu Głównego, Wiceprzewodniczący Rządowej Rady Ludnościowej. Był ekspertem Komisji Europejskiej, Rady Europy, współpracował z OECD i Biurem Statystyki Międzynarodowej Organizacji Pracy. Kierownik kilku projektów badawczych, w tym współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Przewodniczący Rady Naukowej Projektu badawczego *Trendy Rozwojowe Mazowsza*.

Specjalizuje się w problematyce rynku pracy oraz demografii społecznej. Jest autorem około 300 prac (artykułów, referatów, monografii i książek), z których 228 zostało opublikowanych w kraju i zagranicą.

1. Wprowadzenie

Polska jest krajem o dużej dynamice zmian sytuacji ludnościowej (tendencji w zakresie rozwoju ludności). Miały na to wpływ zarówno uwarunkowania historyczne, jak i procesy przemian społeczno-gospodarczych. W pierwszym przypadku mamy na myśli wydarzenia i konsekwencje II wojny światowej oraz proces szybkiej odnowy biologicznej społeczeństwa polskiego w okresie kilku lat po wyzwoleniu ziem polskich. W drugim przypadku myślimy o latach 90., kiedy Polska wkroczyła na drogę zasadniczej przebudowy systemu politycznego, społecznego i gospodarczego. Tej przebudowie systemowej towarzyszyło wiele zjawisk, które były konsekwencją głębokiego kryzysu gospodarczego na początku lat 90., a między innymi: pogarszająca się sytuacja na rynku pracy, masowe bezrobocie, zmniejszenie poziomu konsumpcji gospodarstw domowych, nasilenie się zróżnicowania dochodów ludności czy poszerzenie się zasięgu niedostatku i ubóstwa. Te zjawiska i procesy nie pozostały bez wpływu na postawy i zachowania demograficzne ludności; znalazły one odzwierciedlenie w przebiegu procesów demograficznych tego okresu.

Należy podkreślić, że najważniejsze problemy rozwoju ludnościowego w kolejnych latach i okresach były omawiane i komentowane w corocznych raportach demograficznych przygotowywanych przez Rządową Radę Ludnościową. Zawierają one charakterystykę i ocenę bieżącej sytuacji demograficznej, omówienie podstawowych tendencji w zakresie rozwoju ludności z wyeksponowaniem pozytywnych i negatywnych zjawisk, a także podejmują w sposób pogłębiony wybrane (aktualne) aspekty rozwoju demograficznego Polski. Raporty stanowią więc kompendium wiedzy o prawidłowościach rozwoju demograficznego Polski w okresie powojennym. Z tego względu w niniejszym wystąpieniu ograniczymy się do podkreślenia najważniejszych cech rozwoju ludnościowego, zwłaszcza w latach 1970-2008. Sytuacja w tym bowiem okresie w dużym stopniu ukształtowała przesłanki, a nawet warunki, dla przyszłości demograficznej Polski do 2035 roku.

2. Rozwój ludności Polski w okresie PRL i RP

Można – ogólnie rzecz biorąc – przyjąć, że cały powojenny okres rozwoju ludnościowego Polski aż do chwili obecnej cechują następujące prawidłowości:

- dynamiczny rozwój ludności w okresie PRL i jego spowolnienie w okresie RP,
- decydujące znaczenie ruchu naturalnego w dynamice rozwoju,
- mało znaczące wahania w natężeniu małżeństw i rozwodów,
- spadek płodności kobiet najważniejszą cechą zmian,

- wejście w obszar zwężonej zastępowalności pokoleń po rozpoczęciu transformacji systemowej,
- powolne, systematyczne zmniejszanie się umieralności,
- zmniejszanie się różnic w zachowaniach demograficznych ludności miast i wsi oraz regionów,
- transformacja wzorców migracji wewnętrznych,
- intensyfikacja czasowych migracji zagranicznych w okresie transformacji oraz w konsekwencji zmiany w strukturze wieku ludności w kierunku zmniejszania się udziału dzieci i młodzieży, a wzrostu starszych roczników wieku produkcyjnego i ludności w wieku poprodukcyjnym z silnym przyrostem liczebności najstarszych roczników.

Tak ukształtowane obecne cechy rozwoju demograficznego Polski stanowią mało optymistyczne podstawy dla jego kształtowania się w przyszłości.

2.1. Trajektoria rozwoju ludności do spowolnienia jego dynamiki

Wydarzenia II wojny światowej spowodowały, że po odzyskaniu niepodległości liczba ludności Polski zmniejszyła się do 23,9 mln (dane pierwszego powojennego spisu sumarycznego ludności). Jednakże już od pierwszych dni wolności ujawniła się ogromna żywotność społeczeństwa polskiego, która znalazła odzwierciedlenie w dużej i wzrastającej liczbie urodzeń. W latach 1946-1950 liczba urodzeń żywych wyniosła prawie 3,5 mln i mimo dużego ujemnego salda migracji zagranicznych spowodowanego masowymi przesiedleniami ludności, zwłaszcza do 1947 roku, liczba ludności w tym okresie zwiększyła się o ponad 1,1 mln. W końcu 1950 roku liczba ludności Polski przekroczyła 25 mln (tablica 1 i wykres 1).

Jeszcze większy przyrost rzeczywisty ludności wystąpił w kolejnych latach. Szczególny pod tym względem był okres 1951-1955, kiedy przyrost rzeczywisty ludności przekroczył 2,5 mln, a niewiele mniejszy przyrost liczby ludności (2 tys.) odnotowano w kolejnym pięcioleciu (1956-1960). W końcu 1960 roku liczba ludności Polski liczyła prawie 30 mln i zwiększyła się o 4884 tys. w ciągu 10 lat. Była to dekada najszybszego wzrostu liczby ludności, który w świetle niektórych kryteriów miał cechy wzrostu eksplozyjnego (1951-1955) lub przyspieszonego (1956-1960)¹. W latach 50. migracje zagraniczne nie miały istotnego znaczenia dla zmian w liczbie ludności, a czynnikiem decydującym o rozwoju demograficznym Polski był przyrost naturalny (w latach 1951-1960 wyniósł on prawie 5 mln), ukształtowany głównie na skutek powojennego wyżu urodzeń (w latach 1951-1960 urodzenia wyniosły ponad 7 mln).

¹ E. Rosset, *Demografia Polski*, PWN, Warszawa 1975, s. 64.

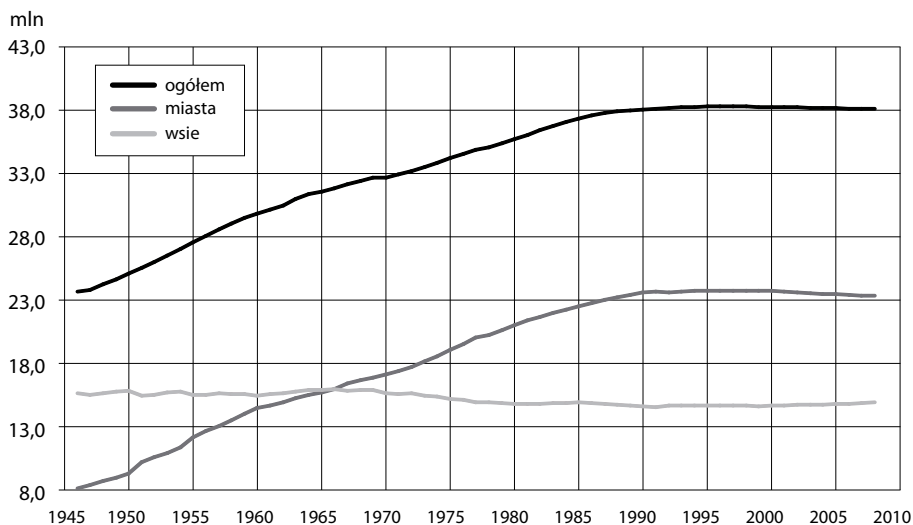
Tablica 1. Bilans ludności Polski w latach 1946-2008 (w tysiącach)

LATA	Stan ludności w dniu 1 stycznia	Przyrost rzeczywisty					Stan ludności w dniu 31 grudnia
		ogółem	ruch naturalny			Saldo migracji zagranicznych	
			przyrost naturalny	urodzenia żywe	zgony		
1946-2008	23 895,0	14 947,0	17 028,2	36 512,4	19 484,2	-2 081,2	38 115,6
1946-1950	23 895,0	1 116,3	2 160,0	3 496,7	1 336,7	-1 043,7	25 035,0
1951-1955	25 035,0	2 508,7	2 510,0	3 913,5	1 403,5	-1,3	27 550,0
1956-1960	27 550,0	2 374,9	2 473,3	3 710,0	1 236,7	-98,4	29 795,2
1961-1965	29 795,2	1 653,6	1 759,2	2 924,5	1 165,3	-105,6	31 551,0
1966-1970	31 551,0	1 303,8	1 397,7	2 652,0	1 254,3	-93,9	32 657,7
1971-1975	32 657,7	1 525,8	1 601,4	3 001,5	1 400,1	-75,6	34 184,8
1976-1980	34 184,8	1 630,8	1 764,7	3 380,1	1 615,4	-133,9	35 734,9
1981-1985	35 734,9	1 605,6	1 718,9	3 478,5	1 759,6	-113,3	37 340,5
1986-1990	37 340,5	905,0	1 041,1	2 936,2	1 895,1	-136,1	38 073,0
1991-1995	38 073,0	426,2	506,4	2 466,9	1 960,5	-80,2	38 284,0
1996-2000	38 284,0	34,5	106,4	1 996,8	1 890,4	-71,9	38 254,0
2001-2005	38 254,0	-96,8	-26,1	1 793,6	1 819,7	-70,7	38 157,1
2005	38 173,8	-16,8	-3,9	364,4	368,3	-12,9	38 157,1
2006	38 157,1	-31,6	4,5	374,2	369,7	-36,1	38 125,5
2007	38 125,5	-9,8	10,7	387,9	377,2	-20,5	38 115,6
2008	38 115,6	20,2	35,1	414,5	379,4	-14,9	38 135,9

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS

Kolejna dekada lat 60. nie charakteryzowała się już tak dużą dynamiką rozwoju demograficznego Polski. Liczba ludności w tym okresie zwiększała się w coraz wolniejszym tempie, ale wciąż był to wzrost szybki (w latach 1961-1965 z przyrostem rzeczywistym 1654 tys.) lub umiarkowany (w latach 1966-1970 z przyrostem rzeczywistym 1304 tys.). To spowolnienie tempa wzrostu liczby ludności było spowodowane przede wszystkim dość silnym zmniejszeniem liczby urodzeń (do poziomu 522 tys. w 1967 roku) oraz zahamowaniem początkowo spadku liczby zgonów, a następnie zarysowaniem się wzrostowej tendencji liczby zgonów. W rezultacie przyrost naturalny w tej dekadzie zmniejszył się z 445 tys. w 1960 roku do około 280 tys. w latach 1970-1971, a w okresach pięcioletnich wyniósł 1759 tys. w latach 1961-1965 oraz 1398 tys. w latach 1966-1970.

Wykres 1. Ludność Polski w latach 1946-2008 (w mln)



Przełom lat 60. i 70. był więc okresem spowolnienia rozwoju demograficznego Polski w rezultacie osłabienia dynamiki przyrostu naturalnego jako konsekwencji spadku liczby urodzeń. Był to jednocześnie okres podejmowania (inicjowania) w Polsce szerokiej dyskusji w gronie demografów, socjologów, polityków społecznych i ekonomistów na temat problemów wyżu demograficznego, którego konsekwencji spodziewano się już w latach 70. (czekających nas problemów wyżu demograficznego). Był to również okres kontynuowania wysiłków społeczności międzynarodowej zmierzających do ograniczenia galopującego wzrostu liczby ludności i opanowania demograficznej eksplozji świata. Problemy te omawiano w gronie ekspertów na światowych konferencjach ludnościowych w Rzymie w 1955 roku oraz w Belgradzie w 1965 roku. Dopiero w 1974 roku problemy te zyskały rangę rządową, czego wyrazem była Światowa Konferencja Ludnościowa w Bukareszcie zorganizowana pod patronatem ONZ i z udziałem przedstawicieli rządów. Efektem tej konferencji był Światowy Plan Akcji obejmujący pakiet działań w obszarze polityki ludnościowej.

Nowe tendencje w zakresie rozwoju demograficznego Polski oraz problemy społeczno-gospodarcze wyłaniające się ze światowego tempa rozwoju ludności miały zapewne poważny wpływ na decyzję o powołaniu w Polsce Rządowej Komisji Ludnościowej, przekształconej następnie w Rządową Radę Ludnościową. Początkowy okres działania Komisji przypadł na okres ponownego ożywienia demograficznego Polski. Był on związany wyłącznie z rosnącą liczbą urodzeń, gdyż w tym samym czasie liczba zgonów dość silnie rosła, ale nie na tyle, aby osłabić tempo przyrostu ludności. Przeciwnie, przyrost naturalny i przyrost rzeczywisty ludności były w tym okresie większe niż w latach 60.

To ożywienie demograficzne wyłącznie po stronie urodzeń trwało jeszcze – z pewnymi wahaniami pod koniec lat 70. – do 1983 roku, kiedy odnotowano najwyższą liczbę urodzeń w tym okresie. Dzięki temu w latach 1981-1985 liczba urodzeń była większa niż w poprzednim pięcioleciu, a przyrost naturalny i rzeczywisty ludności był niewiele mniejszy niż w latach 1976-1980.

W kolejnych latach tempo przyrostu liczby ludności Polski systematycznie malało. Pierwsze oznaki silnego spowolnienia rozwoju ludnościowego Polski pojawiły się w drugiej połowie lat 80., ale ich nasilenie wystąpiło w latach 90. W pierwszej połowie tej dekady liczba ludności Polski zwiększyła się jeszcze o 426 tys. osób, co stanowiło jedynie połowę przyrostu z poprzedniego pięciolecia i tylko około jedną piątą przyrostu z lat wyżu demograficznego. Począwszy jednak od 1997 roku w Polsce pojawiło się zjawisko ubytku liczby ludności, początkowo stosunkowo niewielkie, dzięki czemu w drugiej połowie lat 90. liczba ludności zwiększyła się jeszcze o 35 tys. osób. Początek tego wieku nie zmienił niekorzystnego trendu w rozwoju demograficznym Polski, gdyż liczba ludności nadal malała. W latach 1997-2007 liczba ludności Polski zmniejszyła się o ponad 175 tys. osób. Dopiero w 2008 roku – po 11 latach ubytku ludności – odnotowano niewielki przyrost rzeczywisty ludności.

Syntetycznie można przyjąć, że cały powojenny okres rozwoju demograficznego Polski ma dwie fazy: fazę wzrostu do połowy lat 90-tych (z istotnym wyhamowaniem dynamiki już od połowy lat 80.) oraz fazę załamania z cechami depopulacyjnymi i kryzysowymi od połowy lat 90. Istotną cechą obu faz jest to, że dotyczą one w zakresie dynamiki rozwoju ludności przede wszystkim mieszkańców miast. Ich liczba zwiększała się z 7,6 mln w 1946 roku do 23,7 mln w 1995 roku, aby następnie zacząć się zmniejszać (do 23,4 mln w 2008 roku). Pomimo to do chwili obecnej ludność miast zwiększyła się o 15,4 mln, na co złożył się 7,3 mln przyrost naturalny (już z ubytkiem naturalnym w drugiej fazie), 6,6 mln przyrost z tytułu migracji wewnętrznych, 0,9 mln strata w wyniku migracji zagranicznych i 2,4 mln przyrost na skutek zmian administracyjnych związanych z powiększaniem terytoriów miast i powstawaniem nowych jednostek miejskich. Zmiany w liczbie ludności wiejskiej w całym powojennym okresie na tym tle nie były zbyt duże, jedynie zauważalne do połowy lat 70-tych. Na tle dynamiki zmian liczby mieszkańców miast można nawet uznać, że była ona niemal stabilna; liczba ta zmniejszyła się tylko o 1,5 mln przez ponad 60 lat. Jednakże niezwykle istotne były wewnętrzne strukturalne zmiany demograficzne na wsi. Na spadek ten złożył się bowiem 9,7 mln przyrost naturalny (kształtujący się w drugiej fazie już blisko zera), 6,6 ubytek migracyjny na rzecz miast w Polsce i 1,2 na rzecz zagranicy oraz 2,4 mln utrata terytoriów na rzecz miast.

Należy zwrócić uwagę także na inną prawidłowość dotyczącą rozrodczości i umiERALNOŚCI, sprowadzającą się do konstatacji, że procesy te w grupach mieszkańców miast i wsi w ostatnich latach się upodobniły. A przecież poza krótkim okresem lat 50. rozrodczość na wsi była znacznie wyższa niż w miastach, a umiERALNOŚĆ zaś odwrotnie.

Tablica 2. Płodność kobiet w Polsce w latach 1970-2008

Lata	Współczynnik płodności na 1000 kobiet w wieku							
	15-49	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49
1970	64	30	165	126	71	36	11	1
1980	76	33	180	136	69	29	8	1
1983	79	35	189	147	73	32	7	1
1985	74	35	183	141	70	30	7	1
1990	58	32	165	121	59	25	6	0
1995	43	22	113	105	54	23	6	0
2000	38	17	83	95	52	21	5	0
2005	37	13	59	90	59	23	5	0
2007	40	15	58	92	67	26	5	0
2008	43	16	61	96	73	28	6	0

Źródło: Roczniki demograficzne GUS

Badacze zadają sobie zatem pytanie o przyczyny tak ogromnego spadku liczby urodzeń w Polsce w okresie po 1983 roku. Można uznać, że spadek ten był spowodowany głównie obniżeniem poziomu płodności kobiet (tablica 2). W latach 1984-1990 był on dodatkowo wspomagany przez zmiany w strukturze wieku rozrodczego kobiet. Natomiast w latach 1991-1995 spadek liczby urodzeń był już wyłącznie rezultatem dalszego obniżenia się poziomu płodności kobiet. Jak zatem proces ten przebiegał do końca lat 80. i w latach 90. oraz do chwili obecnej? W roku 1983 ogólny współczynnik płodności, wyrażający przeciętną liczbę urodzeń żywych na 1000 kobiet w wieku rozrodczym, wyniósł 79 i był najwyższy od połowy lat 50. (okres wyżu urodzeń), jednakże w kolejnych latach systematycznie obniżał się, by osiągnąć w 2003 roku najniższą, nienotowaną w Polsce wartość – 35 promili. W 1983 roku szczególnie wysoki był poziom płodności kobiet w wieku 20-24 lata (189), a także kobiet w wieku 25-29 lat (147). Od tamtego momentu systematycznie maleje płodność kobiet we wszystkich grupach wieku, chociaż zmiany te są relatywnie małe w przypadku najstarszych kobiet w wieku rozrodczym. Najsilniej zmalała płodność kobiet w wieku 20-24 lata, które w dużym stopniu decydują o ogólnym poziomie płodności i – w konsekwencji – o liczbie urodzeń. W 1995 roku wciąż należą one do grupy kobiet o najwyższej płodności (113), ale w dość szybkim tempie zbliżyły się one do poziomu płodności kobiet w wieku 25-29 lat (w 1995 roku – 105). Już jednak od roku 1998 rejestrujemy w Polsce najwyższą płodność wśród kobiet w wieku 25-29 lat. Warto jeszcze odnotować dość silny spadek płodności najmłodszych kobiet, w wieku

15-19 lat (z 35 w 1983 roku do 22 w 1995 roku i do 13 w 2005 roku), ale te zmiany są z jednej strony korzystne, z drugiej – nie mają decydującego znaczenia dla ogólnej płodności kobiet (jednak nie należy zapominać o niekorzystnych skutkach społecznych rodzenia dzieci przez nastolatki). Można więc stwierdzić, że o silnym spadku liczby urodzeń w latach 1984-2005 zadecydowały przede wszystkim postawy prokreacyjne kobiet w wieku największej płodności (20-29 lat). Trzy kolejne lata przyniosły niewielki wzrost ogólnego współczynnika płodności (o 6 pkt prom.), a wzrost (niewielki) płodności dotyczył wszystkich 5-letnich grup wieku rozrodczego kobiet z wyjątkiem grupy najstarszej. Zauważyć jednak należy, że największy przyrost płodności dotyczył kobiet w wieku 30-34 lata (wzrost współczynnika z 52 w 2000 roku do 73 w 2008 roku). To niewielkie ożywienie demograficzne związane jest, jak widać, z rodzeniem dzieci w nieco późniejszym okresie kariery rodzinnej kobiet, co badacze wiążą z realizacją tzw. urodzeń odłożonych (o czym może świadczyć wzrost poziomu płodności kobiet 30-34 letnich) oraz ze wzrostem urodzeń wyższych kolejności. Ogólnie możemy stwierdzić, że grupa kobiet w wieku 20-29 lat (będąca w wieku najwyższej zdolności prokreacyjnej) w największym stopniu ograniczyła poziom płodności w okresie transformacji. Podkreślić także trzeba, że wzorce płodności kobiet wiejskich i miejskich, do niedawna tak bardzo się różniące, w ostatnich latach bardzo się do siebie upodobniły.

Na tym tle pojawiają się pytania o przyczyny tak istotnych zmian zachowań prokreacyjnych kobiet w okresie transformacji? Prowadzone na ten temat badanie *Ankieta Rodzinna 1995*² przyniosło informację, że po 10 latach małżeństwa prawie 85% kobiet nie chce mieć więcej dzieci, mimo że ponad 22% kobiet urodziło mniej dzieci niż planowało na początku małżeństwa, a głównie warunki bytowe rodziny miały decydujący wpływ na postawy prokreacyjne kobiet, także tych, które stanowczo nie chcą mieć więcej dzieci. Wyniki tego badania potwierdzają spostrzeżenia, które nasuwają się na podstawie analizy różnych aspektów funkcjonowania społeczeństwa polskiego w okresie transformacji, że wśród czynników wpływających na postawy prokreacyjne należy z pewnością wymienić także: wzrost aspiracji edukacyjnych młodych ludzi, trudności na rynku pracy, większą konkurencję i zaangażowanie zawodowe wśród pracujących, trudności mieszkaniowe opóźniające zakładanie rodziny, zwiększone oczekiwania młodych ludzi w zakresie poziomu życia, obawy wielu rodzin o utrzymanie akceptowalnego dla nich standardu życia wobec rosnących kosztów utrzymania, większą niż w okresie wcześniejszym konkurencyjność decyzji dotyczących zakupu dóbr materialnych lub urodzenia kolejnego dziecka³. Wymienione okoliczności świadczą w istocie o dość

² M. Kuciarska-Ciesielska, G. Marciniak, J. Stańczak, *Dzieci w Polsce, Notatka Informacyjna*, GUS, Departament Badań Demograficznych, Warszawa 1996.

³ Zob. E. Gołata, *Selected demographic processes and the labour market in Poland in the period of socio-economic transition*, „Studia Demograficzne”, nr 1-2 (123-124), PAN, KND, Warszawa 1996. E.I. Kotowska, J. Witkowski, *Labour market developments and demographic processes in countries making transition to a market economy*, „Studia Demograficzne”, nr 1-2 (123-124), PAN KND, Warszawa 1996.

zasadniczej zmianie systemu (hierarchii) wartości młodego pokolenia Polaków i ich postaw prokreacyjnych, co w dużym stopniu (ale nie wyłącznie) jest związane z procesem transformacji społeczno-ekonomicznej.

Zmiany, jakie dokonały się w płodności kobiet w Polsce, mają wpływ na model zastępowalności pokoleń. Potwierdzają to syntetyczne miary tego procesu. W roku 1970 współczynnik dzietności kobiet osiągnął poziom 2,2 dziecka na jedną kobietę, co oznacza, że Polska w okresie niżu demograficznego znalazła się w sytuacji prostej zastępowalności pokoleń (odpowiedni współczynnik wyniósł 1,011). Kolejne lata przyniosły niewielki wzrost mierników tego procesu i w roku najwyższej liczby urodzeń w okresie echa wyżu demograficznego (1983 roku) dzietność ukształtowała się na poziomie 2,416 dziecka na 1 kobietę, a zastępowalność pokoleń miała charakter umiarkowanie rozszerzony (prosta zastępowalność pokoleń ma miejsce wówczas, kiedy współczynnik zastępowalności pokoleń wynosi 1, co oznacza, że pokolenie urodzonych córek dożyje takiego wieku matek, w jakim zostało urodzone i będzie w tym momencie tak samo liczne jak pokolenie matek). Jednakże od 1984 roku systematycznie malała dzietność kobiet, a tym samym model zastępowalności pokoleń ludności Polski nieuchronnie zbliżał się do granicy prostej odnowy (zastępowalności pokoleń). Tak było do roku 1989, kiedy dzietność kobiet osiągnęła poziom oznaczający zawężoną zastępowalność pokoleń, odpowiedni współczynnik obniżył się bowiem poniżej wartości 1. W okresie transformacji systemowej Polska wkroczyła zatem z modelem nie gwarantującym prostej zastępowalności pokoleń (tablica 3).

Tablica 3. Zastępowalność pokoleń ludności Polski w latach 1970-2008*

Lata	dzietności	Współczynniki		dynamiki demograficznej
		dzietności żeńskiej	zastępowalności pokoleń	
1970	2,200	1,064	1,011	2,046
1983	2,416	1,174	1,141	2,063
1985	2,329	1,132	1,100	1,776
1990	2,039	0,991	0,967	1,405
1995	1,611	0,783	0,765	1,133
2000	1,367	0,663	0,653	1,028
2005	1,243	0,604	0,599	0,989
2007	1,306	0,635	0,632	1,028
2008	1,390	0,676	0,673	1,093

*W publikacjach i analizach statystycznych współczynnik dzietności żeńskiej znany jest pod kategorią współczynnika reprodukcji brutto, a współczynnik zastępowalności pokoleń pod kategorią współczynnika reprodukcji netto

Źródło: Roczniki demograficzne GUS

W latach 90. i do 2005 roku nadal malała dzietność kobiet, a zatem utrwał się model zawężonej zastępowalności pokoleń. W 1995 roku współczynnik dzietności kobiet zmalał do 1,611, w 2005 roku do 1,243, a współczynnik zastępowalności pokoleń odpowiednio do poziomu 0,765 i 0,604. Po raz pierwszy w 1995 roku dzietność kobiet na wsi obniżyła się też do poziomu poniżej prostej zastępowalności pokoleń. Z demograficznego punktu widzenia sytuację tę można określać już jako kryzysową i nie zmienił jej fakt niewielkiej poprawy dzietności kobiet w latach 2006-2008. Polska znalazła się w sytuacji, kiedy jeden zgon zastępowany jest tylko jednym urodzeniem żywym. Będzie to miało nie tylko istotne konsekwencje dla przyszłego rozwoju demograficznego Polski, ale także poważne skutki dla jej gospodarki i społeczeństwa.

2.3. Zmienność poziomu umieralności

W całym powojennym rozwoju Polski można wyróżnić kilka okresów z punktu widzenia kształtowania się poziomu umieralności mieszkańców. Najmniej korzystny pod tym względem był okres powojenny do 1951 roku, kiedy oprócz czynnika strukturalnego (wiek ludności) na umieralność oddziaływały dalej skutki II wojny światowej, a na 1000 ludności umierało 12,4 osób. Następnie do 1966 roku miał miejsce w kraju okres korzystny, gdyż umieralność obniżyła się do poziomu najniższego (7,3‰) w całym okresie rozwoju w PRL i RP (spadł więc w stosunku do roku 1951 roku aż o ponad 40%). Głównym tego powodem był czynnik strukturalny, tzn. duży i rosnący udział młodej ludności wśród mieszkańców kraju. Poprawiały się także czynniki kształtujące warunki umieralności. Niemniej jednak od tego roku poziom umieralności ponownie zaczął wzrastać aż do 1991 roku, kiedy osiągnął on ponownie bardzo wysoki wskaźnik (10,6‰). Można przyjąć, że ten proces był największym problemem sytuacji ludnościowej Polski z okresu przed transformacją systemową, który należy wiązać z pogarszającym się stanem zdrowia ludności. Przez wiele lat nie udawało się bowiem zahamować tego niekorzystnego (rosnącego) trendu. W szczególnie niekorzystnej sytuacji w tym okresie znaleźli się mężczyźni w średnim wieku, których umieralność systematycznie się zwiększała i zdecydowanie (w skali rzadko spotykanej w innych krajach) przewyższała umieralność kobiet⁴. Jedynie umieralność niemowląt charakteryzowała się tendencją malejącą, chociaż przez cały czas kształtowała się na stosunkowo wysokim poziomie.

Początek transformacji społeczno-ekonomicznej w Polsce przypadł więc na okres wysokiej umieralności ludności. W roku 1989 w Polsce zmarło ponad 383 tys. osób, co w przeliczeniu na 100 tys. ludności oznaczało współczynnik zgonów na poziomie 1009. Jak zawsze, wyższa umieralność charakteryzowała mężczyzn (współczynnik zgonów 1108) niż kobiety (915). Ogólna nadumieralność mężczyzn liczona relacją współczynników zgonów mężczyzn i kobiet wyniosła więc ponad 121%. Większość zgonów (52,3%) była

⁴ M. Maksimowicz-Ajchel, *Changes of Mortality Pattern in Poland*, „Studia Demograficzne”, nr 4 (114), Warszawa 1993.

spowodowana chorobami układu krążenia, a na drugim miejscu (18,9%) jako przyczyna zgonów znalazły się nowotwory złośliwe. Urazy i zatrucia powodowały wówczas 7,3% zgonów. Nieco korzystniejsza sytuacja, głównie z punktu widzenia malejącego trendu, dotyczyła umieralności niemowląt. Współczynnik zgonów niemowląt w 1989 roku obniżył się do poziomu 19,1 (na 1 000 urodzeń żywych), ale był nadal bardzo wysoki w porównaniu z krajami przodującymi pod względem ograniczania umieralności niemowląt.

Tablica 4. Zgony w Polsce według płci w latach 1970-2008

Lata	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
	w tysiącach			na 100 tys. ludności		
1970	268,6	141,7	126,9	826	897	758
1980	353,2	190,8	162,3	993	1 101	890
1985	384,0	203,5	180,5	1 032	1 122	947
1990	390,3	210,4	179,9	1 024	1 133	921
1991	405,7	218,8	186,9	1 061	1 174	953
1992	394,7	212,0	182,7	1 029	1 113	936
1993	392,3	208,1	182,2	1 020	1 111	934
1994	386,4	204,8	181,6	1 002	1 091	918
1995	386,1	205,7	180,4	1 001	1 095	911
1996	385,5	203,5	182,0	998	1 083	918
2000	368,0	195,4	175,6	962	1 054	876
2005	368,3	196,8	171,5	965	1 066	871
2006	369,7	198,3	171,4	969	1 076	870
2007	377,2	202,2	175,0	990	1 098	888
2008	379,4	202,3	177,1	995	1 099	898

Źródło: Roczniki demograficzne GUS

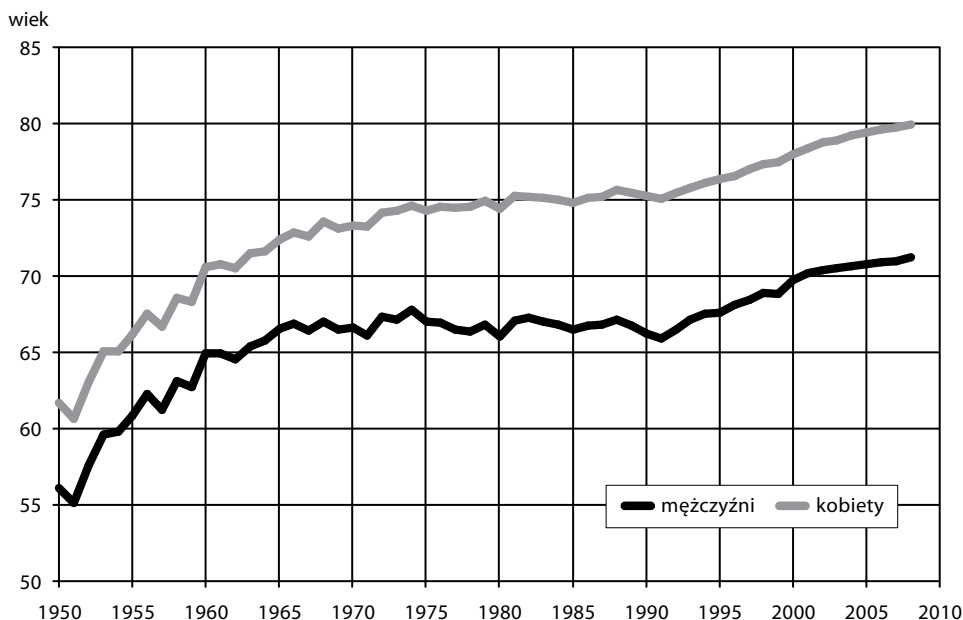
Na tak wysoki poziom umieralności w Polsce w końcu lat 80. miało wpływ wiele czynników, na ogół kumulujących przez wiele lat swoje negatywne oddziaływanie na stan zdrowia ludności i, w konsekwencji, na umieralność. Decydujące były z pewnością ogólnie trudne warunki życia ludności i związany z tym nieracjonalny (niewłaściwy) styl życia (nadużywanie alkoholu, masowe palenie papierosów, niewłaściwy sposób odżywiania się, mało aktywne formy spędzania wolnego czasu, brak właściwej rekreacji), do tego należy uwzględnić negatywne skutki degradacji środowiska przyrodniczego⁵, trudne warunki pracy znacznej części zatrudnionych oraz brak powszechnej profilaktyki zdrowotnej. Trudności i wyzwania, jakim musiała sprostać gospodarka i społeczeństwo, mogły dawać podstawę do oczekiwań co do dalszego pogarszania się warunków bytowych i zdrowotnych okresu transformacji systemowej, a w konsekwencji do kontynuowania

⁵ A. Kowalska, J. Witkowski, *The quality of natural environment and mortality (based on the example major cities in Poland)*, „Polish Population Review”, No. 2,, Warszawa 1992, p. 48-57.

rosnącego trendu umieralności. Początkowo wszystko wskazywało na słuszność tych obaw. Istotnie przez pierwsze dwa lata transformacji (1990-1991) liczba i natężenie zgonów w Polsce nadal wzrastały. W roku 1991 współczynnik zgonów wzrósł do poziomu 10,6 na 1 000 ludności. Począwszy od 1992 roku nastąpiło jednak zahamowanie niekorzystnych trendów umieralności, a nawet powolny jej spadek, ale tylko przez 8 kolejnych lat, gdyż współczynnik umieralności obniżył się do poziomu 9,6‰ w 2000 roku. Niestety od tamtego czasu obserwujemy powolny, acz systematyczny, wzrost wskaźników umieralności w Polsce. W pewnym stopniu prawdopodobnie czynniki, o których była mowa wyżej, dały o sobie znać, skutkując pogorszeniem zdrowotności społeczeństwa, ale pewnie związek z tym ma zintensyfikowanie procesu starzenia się mieszkańców kraju, a także pogorszenie się dostępności do usług publicznej opieki zdrowotnej.

Cechą tych zmian w ostatnim dwudziestoleciu jest też bardziej widoczna poprawa sytuacji w zakresie umieralności w przypadku kobiet niż mężczyzn. Oznacza to, że w tym okresie nie nastąpiło zmniejszenie nadumieralności mężczyzn (wykres 3). Nadal jest ona bardzo duża, a największa nadumieralność dotyczy mężczyzn w wieku 20-39 lat.

Wykres 3. Przeciętne trwanie życia ludności w Polsce w latach 1950-2008



Źródło: GUS

Mimo przejściowej, nieznacznej poprawy w ciągu ostatnich kilku lat transformacji umieralność w Polsce kształtuje się nadal na wysokim poziomie w porównaniu z większością krajów Europy, szczególnie ta niekorzystna sytuacja dotyczy umieralności mężczyzn. W konsekwencji poziom umieralności mężczyzn w Polsce i będąca jego wynikiem tzw. nadumieralność mężczyzn (w relacji do umieralności kobiet) należy do najwyższych w Europie⁶. Nie jest to sytuacja dobrze świadcząca o Polsce wśród innych krajów Europy, a szczególnie UE, ale nie rokuje także pozytywnie, jeśli chodzi o przyszłość demograficzną naszego kraju. Nie oznacza to, że nie należy zauważyć, że obecnie przeciętne dalsze trwanie życia mężczyzn wydłużyło się o 12,3 lat, a kobiet o 15,4 lat, co, jak widać, i tak pogłębiło istniejącą cały czas nierówność mężczyzn i kobiet wobec śmierci. Problem ten należy wiązać z dysproporcjami w oddziaływaniu wspomnianych wcześniej czynników kształtujących warunki zdrowotności i umieralności według płci.

Do niezwykle pozytywnych (relatywnie) zmian w dziedzinie umieralności w Polsce należy systematycznie malejąca umieralność niemowląt. Od 1946 roku do 2008 roku współczynnik mierzący to zjawisko obniżył się 20-krotnie (ze 120 zgonów niemowląt na 1000 urodzeń żywych do 6). Pomimo tego ogromnego postępu wciąż dystans, jaki dzieli Polskę od przodujących pod tym względem krajów w Europie, jest duży (w krajach tych poziom umieralności niemowląt jest dwu, a nawet trzykrotnie niższy).

2.4. Zmiana wzorców migracji ludności

Cechą charakterystyczną całego powojennego okresu rozwoju Polski jest wyraźne osłabienie wewnętrznej mobilności przestrzennej ludności oraz zmiana jej wzorców⁷. Począwszy od lat 50. systematycznie maleje liczba osób zmieniających miejsce zamieszkania (poza niewielkim ożywieniem w pierwszej połowie lat 70.). Liczba migrujących w 2008 roku (0,4 mln) była 3,5-krotnie niższa niż średnioroczna z pierwszej połowy lat 50. – tablica 5.

⁶ *Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2007-2008*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2008.

⁷ Ż. Strzelecki, J. Witkowski, *Rynek pracy w Polsce a procesy migracyjne*, w: *Migracja jako społeczne i ekonomiczne zjawisko w procesie transformacji ustrojowej w Polsce na tle integracji europejskiej*, OECD, MPiPS, IPiSS, Warszawa 1994; *Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2007-2008*, dz. cyt.

Tablica 5. Migracje wewnętrzne ludności w Polsce w latach 1951-2008

Lata	Ogółem	Ze wsi do miast	Z miast na wieś	Saldo migracji dla wsi	Ogółem na 1000 ludności
średnioroczne w tysiącach					
1951-1955	1396,6	359,4	252,3	-107,1	53,2
1956-1960	1343,5	322,1	238,1	-84,0	46,8
1961-1965	1006,1	260,8	160,2	-100,6	32,8
1966-1970	864,9	253,1	113,5	-139,6	26,8
1971-1975	854,2	291,1	103,5	-187,6	25,6
1976-1980	932,4	336,5	123,0	-213,5	26,6
1981-1985	732,2	252,8	115,6	-137,2	20,0
1986-1990	609,9	220,9	89,3	-131,6	16,1
1991-1995	462,8	151,6	88,0	-63,6	12,1
1996-2000	419,3	110,7	101,4	-9,3	11,0
2001-2005	411,8	96,6	122,3	25,7	10,8
2006	473,5	111,1	146,2	35,1	12,4
2007	511,2	116,6	164,5	47,9	13,4
2008	405,5	91,5	130,4	38,9	10,6

Źródło: Roczniki demograficzne GUS

Tym samym, natężenie wewnętrznych migracji ludności (w przeliczeniu na 1000 ludności) zmalało z 53,2‰ do poziomu 10,6‰, a więc pięciokrotnie. Taka redukcja wewnętrznych migracji ludności w okresie powojennym świadczy o istnieniu wielu barier w możliwościach zmiany miejsca zamieszkania wewnątrz kraju, związanych szczególnie w ostatnim dwudziestolecu z barierą mieszkaniową i brakiem miejsc pracy oraz poziomem dochodów ludności. Z poważnym osłabieniem wewnątrz krajowej przestrzennej mobilności ludności Polski, która, co należy podkreślić, jest jedną z najniższych w porównaniu do krajów np. UE-15, nastąpiły jednocześnie zasadnicze przeobrażenia odzwierciedlające się w zmianach intensywności poszczególnych kierunków przemieszczeń. W Polsce przez długi czas podstawowym kierunkiem migracji były przemieszczenia ludności między wsią i miastem. Jednakże w latach 90. i w obecnej dekadzie ten kierunek migracji został ograniczony najbardziej. Od roku 1951 do 2008 roku liczba przemieszczeń w tym kierunku zmniejszyła się 4-krotnie. Jeśli w pierwszej połowie lat 50. średniorocznie migrowało ze wsi do miast blisko 0,4 mln osób, to w 2008 roku już tylko 91 tys. osób. Z drugiej strony, spadkowy trend liczby migrujących z miast na wieś obserwowany do 1995 roku (z 250 tys. do 88 tys. osób), przekształcił się ponownie w tendencję do przenoszenia się coraz większej liczby mieszkańców miast na wieś (165 tys. osób w 2007 roku). W efekcie obserwowane jeszcze do 1999 roku ujemne saldo migracji ludności na wsi przekształciło się w saldo dodatnie, miasta w Polsce tracą w wyniku migracji ludność na rzecz wsi. Zjawisko to należy prawdopodobnie wiązać nie tylko z trudnościami bytowania w miastach, ale

ze zmianą stylu życia i przenoszeniem się ludności miast w lepsze z ekologicznego punktu widzenia warunki zamieszkiwania na przedmieściach, głównie dużych miast. Zjawisko to określa się mianem żywiołowego rozlewania się miast – *urban sprawl*⁸. Jest to proces dość istotnie rozwijający się w Polsce na skutek wielu mankamentów w ustawodawstwie z zakresu gospodarki przestrzennej.

W całej powojennej historii, a więc w okresie PRL i RP, Polska jest krajem emigracyjnym (tablica 1), co oznacza, że liczba osób opuszczających kraj na stałe była cały czas większa od analogicznej napływającej do kraju (jedynie w latach 1952, 1955, 1956 saldo tych migracji było dodatnie i wyniosło odpowiednio: 2 tys., 2,8 tys. i 5,8 tys. osób). W całym omawianym okresie Polskę opuściło na stałe 2,1 mln mieszkańców. Jak się okazuje, nawet okres transformacji i okres członkostwa w UE nie zmieniły tych wieloletnich trendów, chociaż oficjalna emigracja na stałe była wciąż stosunkowo nieliczna (np. ujemne saldo migracji w latach 1990–1995 wyniosło 96 tys. osób).

W latach 80. pojawiła się nowa cecha zagranicznych migracji Polaków polegająca na dynamicznym rozwoju czasowych migracji. W istocie była to jednak ukryta forma rozwoju długookresowych migracji. Zdecydowana bowiem większość Polaków emigrujących czasowo pozostała za granicą przez wiele lat, znaczna ich część nawet do chwili obecnej. Szacuje się, że w latach 80. w wyniku takich migracji z Polski wyjechało na stałe od 0,9 mln do 1,1 mln osób⁹. Ocena ta ma o tyle istotne znaczenie, że w świetle statystyki migracyjnej, liczba Polaków opuszczających kraj na stałe była kilkakrotnie mniejsza (ujemne saldo migracji na stałe wyniosło około 255 tys. osób). Ta prawidłowość w zakresie migracji zagranicznych utrzymała się także w latach 90. Warto jednak odnotować, że po pierwszym okresie lat 90., kiedy kryzys gospodarczy i trudna sytuacja życiowa zachęcały do wyjazdu za granicę głównie z przyczyn ekonomicznych, w ciągu kolejnych 2–3 lat rozmiary emigracji czasowej z Polski wyraźnie się zmniejszyły zarówno ze względu na większe możliwości rozwojowe Polski, jak i na większe ograniczenia imigracyjne krajów docelowej migracji Polaków. Rozwinęło się także zjawisko oficjalnej emigracji zarobkowej, w ramach międzyrządowych umów i porozumień. Mimo to wyniki *Mikrospisu 1995* wykazały, że 900 tys. Polaków przebywało czasowo za granicą ponad 2 miesiące, a najliczniejszą grupę (39%) stanowili ludzie młodzi w wieku 25–39 lat. Z całą pewnością znaczna część tych osób wyjechała z Polski wiele lat temu i pozostała za granicą na stałe. Zjawisko to potwierdziły wyniki NSP 2002, w którym odnotowano, że czasowo za granicą przebywało ok. 0,8 mln ludności (tablica 6). Otwarcie granic po przyjęciu Polski do UE, szczególnie liberali-

⁸ Z. Strzelecki, M. Kucińska, *Żywiołowe rozprzestrzenianie się metropolii warszawskiej*, w: *Żywiołowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, pr. zb. pod red. S. Kozłowskiego, KUL, PAN, „Studia nad zrównoważonym rozwojem”, t. II, Białystok – Lublin – Warszawa 2006.

⁹ Zob. J. Witkowski, *Recent studies on migration in Poland*, „Materialien zur Bevölkerungswissenschaft”, Heft 75, Federal Institute for Population Research, Wiesbaden 1992; M. Okólski, *Migracje zagraniczne w Polsce w latach 1980–1989. Zarys problematyki badawczej*, „Studia Demograficzne”, nr 3 (117), Warszawa 1994.

zacja przepisów związanych z zatrudnianiem Polaków w wielu krajach UE, sprawiło, że zjawisko czasowej emigracji Polaków przybrało na sile. W latach 2004–2007 liczba takich emigrantów wzrosła z 1 mln do 2,3 mln osób. Głównym kierunkiem tej emigracji są kraje Europy, a szczególnie UE, dokąd kieruje się ok. 75% emigrantów z Polski. Głównymi krajami docelowej emigracji Polaków są: Wielka Brytania, Niemcy i Irlandia. Warunki kryzysu lat 2008–2009 prawdopodobnie zmniejszyły skalę takich wyjazdów, a część z wcześniejszych emigrantów zdecydowała się na powrót do kraju. Skala tego zjawiska nie jest jeszcze dobrze znana.

Tablica 6. Emigracja z Polski na pobyt czasowy w 2002 roku (NSP) i szacunek dla lat 2004–2007^a

Kraj przebywania	Liczba emigrantów w tys.				
	NSP 2002 ^b	2004	2005	2006	2007
Ogółem	786	1 000	1 450	1 950	2 270
Europa	461	770	1 200	1 610	1 925
w tym:					
Unia Europejska (27 krajów)^c	451	750	1 170	1 550	1 860
w tym:					
Austria	11	15	25	34	39
Belgia	14	13	21	28	31
Francja	21	30	44	49	55
Hiszpania	14	26	37	44	80
Irlandia	2	15	76	120	200
Niderlandy	10	23	43	55	98
Niemcy	294	385	430	450	490
Republika Czeska	–	–	–	–	8
Szwecja	6	11	17	25	27
Wielka Brytania	24	150	340	580	690
Włochy	39	59	70	85	87
Kraje spoza Unii Europejskiej	10	20	30	60	65
w tym:					
Norwegia	–	–	–	–	36

^a Dane dotyczą liczby osób przebywających za granicą czasowo: dla lat 2002–2006 – powyżej 2 miesięcy, dla 2007 r. – powyżej 3 miesięcy.

^b Po rozszacowaniu liczby emigrantów o nieustalonym kraju czasowego pobytu liczba emigrantów przebywających w krajach Europy wynosi 547 tys., w krajach UE – 535 tys.

^c Do 2006 r. 25 krajów.

Źródło: Roczniki demograficzne GUS

2.5. Zmienność struktury wieku i przyspieszanie procesu starzenia się ludności Polski

Konsekwencją opisanych wcześniej procesów ruchu naturalnego i migracyjnego ludności są w efekcie zmiany w strukturze wieku ludności. Charakterystyczną cechą ludnościowej sytuacji Polski była i jest dość duża zmienność tej struktury. Jest to nadal konsekwencja wyżu urodzeń z przełomu lat 40. i 50. (mniej więcej do połowy tej dekady), jaki w Polsce zaistniał z tytułu odłożonych decyzji prokreacyjnych w czasie II wojny światowej (faza kompensacyjna). Mniejsza w kolejnych latach liczba urodzeń, a następnie ponowny ich wzrost, spowodowany wejściem w wiek prokreacyjny generacji z powojennego wyżu demograficznego, to zasadnicza przyczyna dużych wahań w strukturze ludności według wieku. Jednakże dzięki powracającym falom wyższej liczby urodzeń, ludność Polski – w porównaniu z innymi krajami europejskimi – jest wciąż stosunkowo młoda w sensie demograficznym. Pomijając zmiany, jakie miały miejsce w pierwszym 25-leciu powojennym (choć skutki zmian z tamtego okresu są wciąż obserwowane) i analizując dane od 1970 roku, można wyróżnić kilka charakterystycznych prawidłowości zmian w strukturze wieku ludności Polski (tablica 7).

Tablica 7. Ludność Polski w latach 1970-2007 według ekonomicznych grup wieku (w tysiącach)

LATA	ogółem	przedpro- dukcyjnym (0-17 lat)	w wieku			
			produkcyjnym (mężczyźni 18-64, kobiety 18-59 lat)			poprodukcyjnym (mężczyźni 65 lat i więcej, kobiety 60 lat i więcej)
			razem	mobilnym (18-44 lata)	niemobilnym mężczyźni 45-64 lata, kobiety 45-59 lat)	
1970	32 658	10 755	18 324	12 881	5 443	3 559
1980	35 735	10 297	21 211	14 619	6 592	4 227
1990	38 073	11 043	22 146	15 255	6 890	4 884
2000	38 254	9 333	23 261	15 218	8 043	5 660
2005	38 157	7 864	24 405	15 251	9 154	5 888
2006	38 125	7 661	24 482	15 250	9 231	5 983
2007	38 116	7 488	24 545	15 267	9 278	6 082
zmiany w tysiącach						
1970-1980	3 077	-478	2 887	1 738	1 149	668
1980-1990	2 338	746	935	636	298	657
1990-2000	181	-1 710	1 115	-37	1 153	776
2000-2007	-138	-1 845	1 284	49	1 235	422
w odsetkach ogółem						
1970	100,0	33,0	56,1	39,4	16,7	10,9
1980	100,0	28,8	59,4	40,9	18,5	11,8
1990	100,0	29,0	58,2	40,1	18,1	12,8
2000	100,0	24,4	60,8	39,8	21,0	14,8
2007	100,0	19,6	64,4	40,1	24,3	16,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS

Poza okresem lat 80. (echo powojennego wyżu demograficznego) kolejne wyróżnione okresy cechuje nasilający się ubytek liczebności mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym, a od 1970 roku grupa ta stanowi coraz mniejszą część w naszym społeczeństwie. W 1970 roku jeszcze co trzeci mieszkaniec kraju był w wieku 0-17 lat, a obecnie już tylko co piąty. Liczba ludności w tym wieku zmniejszyła się z 11 mln w 1990 roku aż o 3,5 mln.

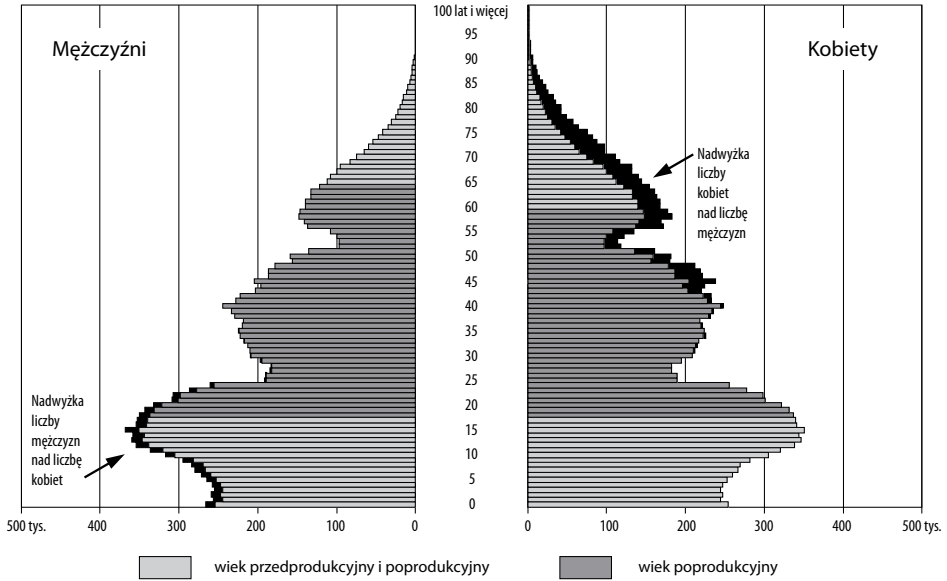
Z drugiej strony, w przeciwieństwie do tej tendencji, systematycznie w całym okresie powojennym zwiększa się liczebność grupy mieszkańców, którą określa się mianem ludności w wieku poprodukcyjnym. Tylko w okresie 1970-2007 wzrosła ona z 3,5 mln do 6,1 mln, a więc blisko dwukrotnie i obecnie w takim wieku pozostaje 16% mieszkańców Polski. Odsetek mieszkańców w takim wieku wzrósł w omawianym okresie 37 lat blisko o połowę.

Te dwa wskazane wyżej przeciwstawne procesy powodują, że od lat 90. obserwujemy powolny proces starzenia się społeczeństwa polskiego, który zaczyna przybierać na sile.

Z różnym natężeniem w tych latach zwiększała się liczebność ludności w wieku zdolności do pracy. Ogółem w tym okresie 37 lat zwiększyła się ona z 18,3 do 24,5 mln osób, a więc o 6,2 mln, tj. o $\frac{1}{3}$ w stosunku do stanu z 1970 roku. Stąd obecnie ludność w wieku produkcyjnym stanowi dwie trzecie naszego społeczeństwa (w 1970 roku 56%). Cechą charakterystyczną zmian w strukturze wieku tej części mieszkańców naszego kraju jest systematyczne starzenie się tych zasobów pracy. Wyrazem tego jest niemal stabilny, ok. 40% udział wśród ogółu ludności mieszkańców będących w tzw. mobilnym wieku produkcyjnym (18-44 lata), a wzrastający odsetek tych, którzy są w wieku tzw. niemobilnym (45-64 lata mężczyźni i 45-59 lat kobiety). W okresie obecnych wyzwania, jakie stoją przed polską gospodarką i społeczeństwem, proces ten nie jest korzystny.

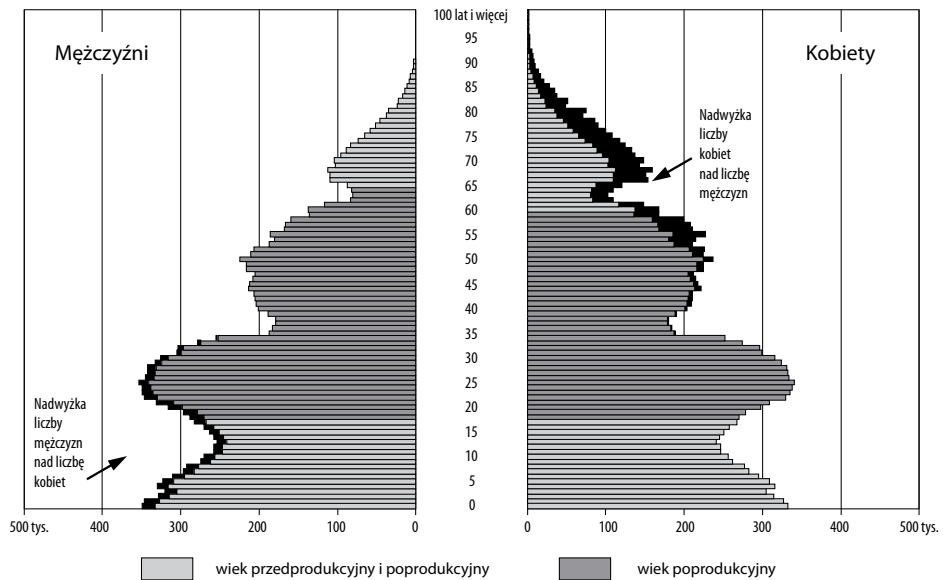
Z uwagi na to, że bardziej szczegółowa analiza zmian w strukturze wieku ludności Polski zajęłaby wiele miejsca, zmuszeni jesteśmy ją pominąć. Graficznie obrazują te zmiany piramidy wieku z lat 1970-2008, które zostały opracowane przez GUS (wykresy 4-8).

Wykres 4. Ludność Polski według płci i wieku w 1970 roku



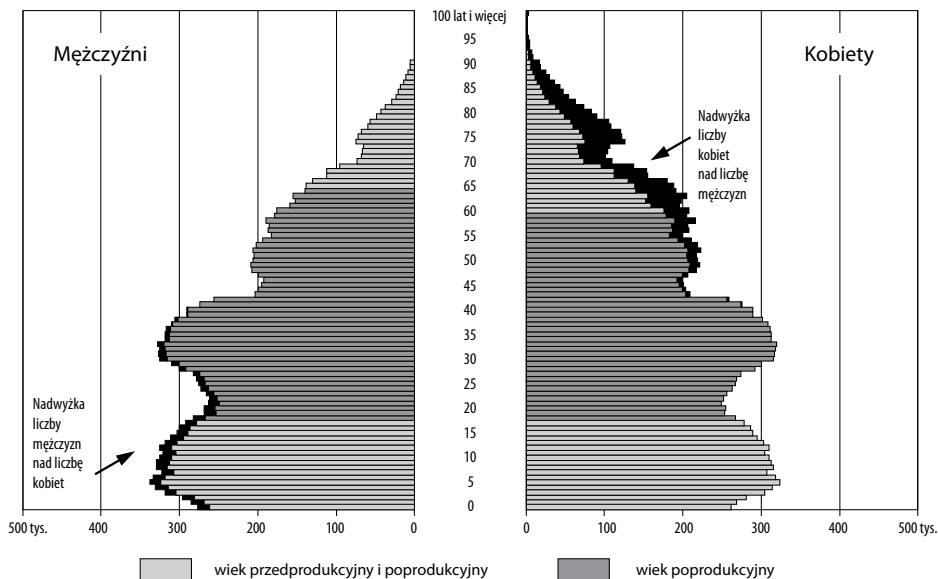
Źródło: GUS

Wykres 5. Ludność Polski według płci i wieku w 1980 roku



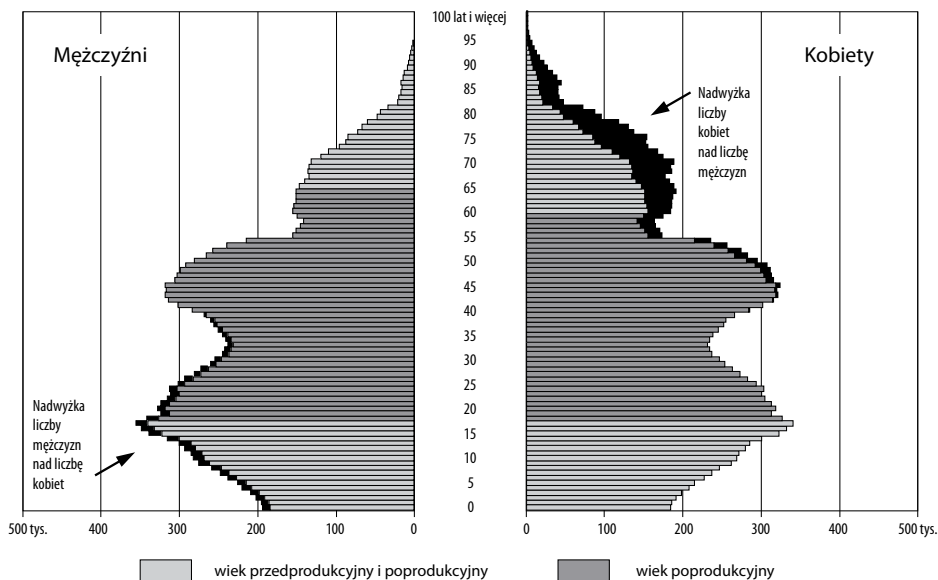
Źródło: GUS

Wykres 6. Ludność Polski według płci i wieku w 1990 roku



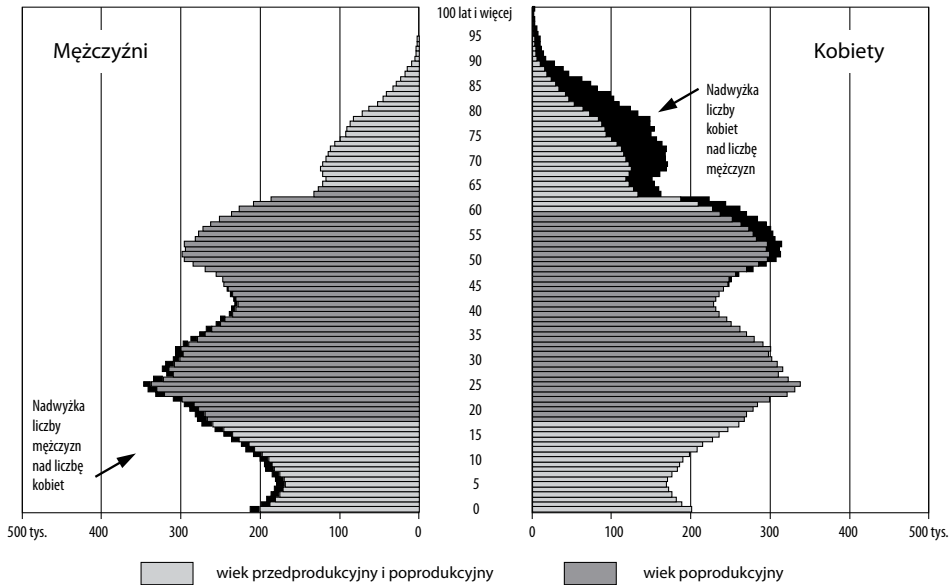
Źródło: GUS

Wykres 7. Ludność Polski według płci i wieku w 2000 roku



Źródło: GUS

Wykres 8. Ludność Polski według płci i wieku w 2008 roku



Źródło: GUS

Charakterystyczną wymową tych graficznych obrazów struktury wieku ludności Polski odzwierciedlonych rocznikami urodzenia jest to, że w miarę upływu czasu następuje powolna „kompensata” dolnej części piramidy częścią górną, która jest związana z rosnącym udziałem coraz starszych (rocznikiem urodzenia) mieszkańców naszego kraju. Skala i tempo zastępowania się tych części roczników charakteryzuje tempo starzenia się ludności Polski, a kształt piramidy, jaki pochodzi z ostatnich lat, przybliżyła się coraz bardziej do kształtu tzw. piramidy regresywnej.

3. Mało optymistyczne perspektywy demograficzne Polski 2008-2035

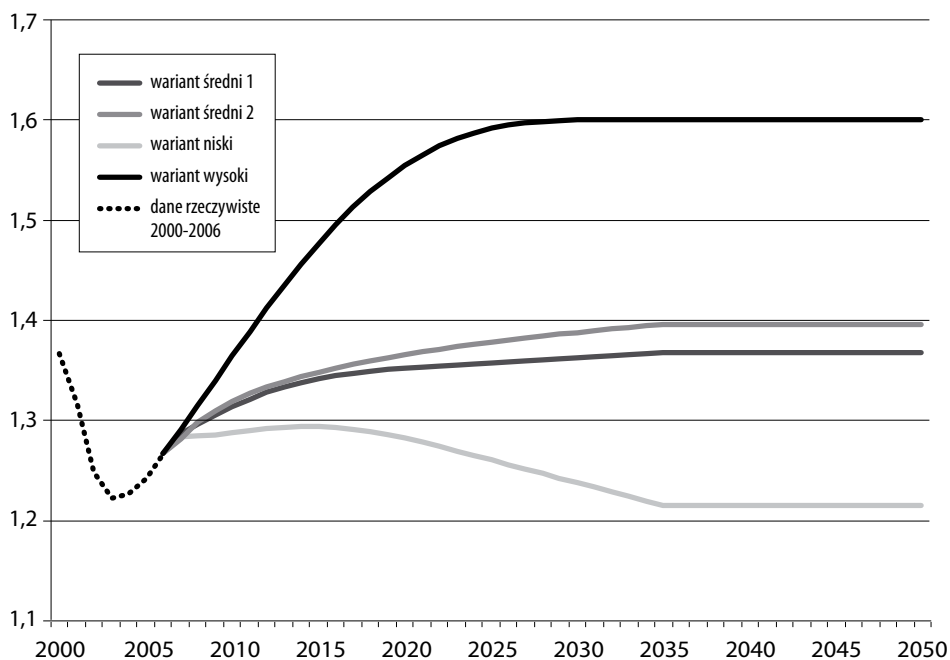
3.1. Istota przyjętych założeń prognostycznych na lata 2008-2035

O wiarygodności prognozy decyduje trafność przyjętych założeń dotyczących kształtowania się poszczególnych procesów mających wpływ na rozwój ludności: dzietności kobiet, natężenia zgonów oraz wewnętrznych i zagranicznych migracji ludności¹⁰. Każdy z tych procesów nastrocza inne problemy do rozwiązania przy formułowaniu założeń, ale generalnie zależą one od dynamiki i zmienności ich kształtowania się. Stabilny rozwój ludnościowy znacznie zwiększa możliwości poprawnego przyjęcia założeń prognostycznych.

¹⁰ J. Witkowski, L. Nowak, M. Waligórski, *Przyszłość demograficzna Polski w świetle najnowszej prognozy ludności*, „Kontrola Państwowa”, nr 6/2008, s. 18-34.

Polska należy do grupy krajów o największych wahaniamy sytuacji ludnościowej w całym powojennym okresie i ta zmienność jest charakterystyczna także dla obecnego przebiegu procesów demograficznych. Zdecydowanie największe zmiany w ciągu ostatnich kilkunastu lat wystąpiły w zakresie dzietności kobiet¹¹. Nic więc dziwnego, że w dyskusji nad założeniami szczególnie dużo uwagi poświęcono dzietności kobiet, tym bardziej że różnice poglądów wśród demografów w zakresie przyszłych tendencji w zakresie rozrodczości są dość duże. Ze względu na znaczenie urodzeń małżeńskich dla kształtowania ogólnej liczby urodzeń w Polsce, wyjściową kwestią dla oszacowania przyszłej liczby urodzeń są przewidywania dotyczące modelu rodziny (prawidłowości tworzenia rodzin, wieku zawierania małżeństw, modelu dzietności rodzin)¹².

Wykres 9. Warianty przyszłych zmian współczynnika dzietności



Źródło: GUS

¹¹ *Prognoza ludności na lata 2008-2035*, 2009, s. 16-36.

¹² Tamże, s. 36-41.

Biorąc pod uwagę różne uwarunkowania zmian płodności kobiet, zaproponowano cztery warianty przyszłych zmian dzietności kobiet, od niskiego do wysokiego (wykres 9). Żaden z wariantów nie zakładał zasadniczych zmian w zachowaniach prokreacyjnych kobiet w perspektywie 2035 roku. Przyjęto jednak, że w prognozowanym okresie będzie miała miejsce kontynuacja reformy systemu zabezpieczenia społecznego oraz wysokich migracji zarobkowych, ale nastąpi poprawa sytuacji zawodowej młodych osób, utrzyma się względnie trwały wzrost gospodarczy, a w ślad za tym poprawa sytuacji na rynku mieszkaniowym i bardziej aktywna polityka rodzinna wspomagająca rodziny w realizacji funkcji wychowawczych zarówno pod względem ekonomicznym, jak i możliwości łączenia pracy zawodowej z rodziną. Te założenia wskazywały na średni wariant poziomu dzietności jako najbardziej prawdopodobny. Jednakże po uzyskaniu opinii i po dyskusji z ekspertami wariant ten został zmodyfikowany w ten sposób, że zwiększono nieco współczynniki dzietności przyjęte pierwotnie w wariacie średnim. Jako najbardziej prawdopodobny uznano zatem wariant średni 2 (tablica 8).

Tablica 8. Wartości współczynnika dzietności według wariantów dla lat 2007-2050

Rok	Niski	Średni wiek rodzenia	Średni 1	Średni wiek rodzenia	Średni 2	Średni wiek rodzenia	Wysoki	Średni wiek rodzenia
2007	1,28	28,38	1,29	28,38	1,28	28,38	1,29	28,38
2010	1,29	28,78	1,31	28,73	1,32	28,73	1,37	28,70
2015	1,29	29,40	1,34	29,28	1,35	29,28	1,48	29,20
2020	1,28	30,00	1,35	29,81	1,37	29,81	1,56	29,68
2025	1,26	30,61	1,36	30,34	1,38	30,34	1,59	30,16
2030	1,24	31,25	1,36	30,91	1,39	30,91	1,60	30,68
2035	1,22	31,97	1,37	31,55	1,40	31,55	1,60	31,15
2040	1,22	31,97	1,37	31,55	1,40	31,55	1,60	31,15
2045	1,22	31,97	1,37	31,55	1,40	31,55	1,60	31,15
2050	1,22	31,97	1,37	31,55	1,40	31,55	1,60	31,15

Źródło: *Prognoza ludności na lata 2008-2035*, GUS, s. 39

Te założenia dotyczące kształtowania się współczynników dzietności przełożyły się na zmiany w liczbie urodzeń. To one decydują o dynamice rozwoju ludności w naszym kraju. Dotychczasowe falowanie wielkości urodzeń i występowanie tzw. wyżów i niżów urodzeń wpływa także na kształtowanie się przyszłej liczby urodzeń. Po trwającym nieprzerwanie przez dwie dekady spadku urodzeń, począwszy od 2004 roku obserwowany jest ich wzrost. Jednakże notowany w ostatnich latach poziom urodzeń jest w dużym stopniu efektem realizacji odłożonych urodzeń wyżowych roczników kobiet, które urodziły się w końcu lat 70. oraz na początku lat 80. Analiza ruchu naturalnego wykazuje, że zarówno w miastach jak i na wsi nastąpiło bowiem przesunięcie wieku największego natężenia urodzeń do starszych grup wieku, co świadczy o odkładaniu

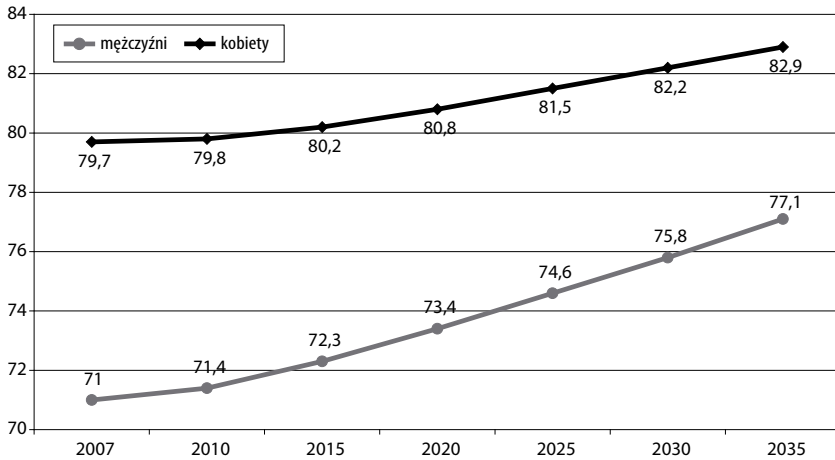
urodzeń w czasie. Te prawidłowości muszą być zatem uwzględnione w definiowaniu założeń dotyczących kształtowania się przyszłej liczby urodzeń.

Przewiduje się wobec tego, że do 2012 roku włącznie będzie występował wzrost liczby urodzeń, słabnący jednak w kolejnych latach (wykres 12), zakłada się bowiem wzrost współczynnika dzietności ogólnej od wartości 1,30 w 2007 roku do 1,36 w 2010 roku oraz 1,42 w 2015 roku, od około 2022 roku zaś współczynnik z niewielkimi wahaniami będzie oscylował wokół wartości 1,45 (tablica 9). Nie przewiduje się zatem znaczącego zwiększenia dzietności kobiet i zbliżenia jej intensywności do poziomu prostej zastępowalności pokoleń. Tym samym, przekładając powyższe dane na liczbę urodzeń, należy spodziewać się, że największa ich liczba wystąpi w 2011 roku – 411,2 tys. (w 2007 – 387,9 tys.) – wykres 12. W następnych latach liczba urodzeń będzie systematycznie maleć aż do najniższego poziomu w roku 2035, kiedy wyniesie prawdopodobnie tylko 272 tys. Te niekorzystne zmiany w liczbie urodzeń wynikają nie tylko ze zmian poziomu dzietności kobiet, ale także (nawet w większym stopniu) ze zmiany struktury wieku populacji kobiet. O ile w 2007 roku kobiety w wieku rozrodczym stanowiły 49,3% ogólnej liczby kobiet, to w 2035 będzie ich tylko 38,8%. W świetle tych założeń dotyczących przyszłych zmian w liczbie urodzeń nie należy oczekiwać, że będzie to czynnik sprzyjający zahamowaniu spadkowego trendu liczby ludności Polski.

Bardziej optymistyczne oczekiwania dotyczą umieralności i trwania życia. Od kilku lat w Polsce obserwujemy wydłużanie się przeciętnego dalszego trwania życia ludności, silniejszego w przypadku mężczyzn niż kobiet. Takie też przewidywania przyjmują demografowie na następne lata, chociaż ujawniły się znaczące różnice poglądów co do dynamiki oczekiwanych zmian w zakresie umieralności. Zgodzono się jednak, że będzie następował dalszy spadek umieralności, w szczególności osób w średnim wieku, ale jego tempo będzie zapewne wolniejsze niż w ostatnich latach. Wyczerpują się bowiem proste rezerwy ograniczenia umieralności ludności, a zachowanie tego trendu w przyszłości będzie wymagało większego wysiłku społeczeństwa w zakresie profilaktyki zdrowotnej i prozdrowotnych zachowań poszczególnych osób. Tym samym w zakresie umieralności, drugiego czynnika wpływającego na poziom przyrostu naturalnego i w konsekwencji na zmiany w liczbie ludności, założono, że obserwowane w ostatnich latach – wolniejsze niż w dekadzie lat 90. – tempo spadku natężenia zgonów utrzyma się w przyszłości, co przekłada się na powolny wzrost przeciętnego dalszego trwania życia.

Przyjęcie takich założeń oznacza, że nie zmniejszy się dystans czasu, jaki pod względem przeciętnego trwania życia dzieli Polskę w stosunku do 15 wysoko rozwiniętych krajów, i utrzyma się w całym prognozowanym okresie na podobnym poziomie (obecnie szacuje się, że odrobienie tego dystansu wymagałoby 21-22 lat).

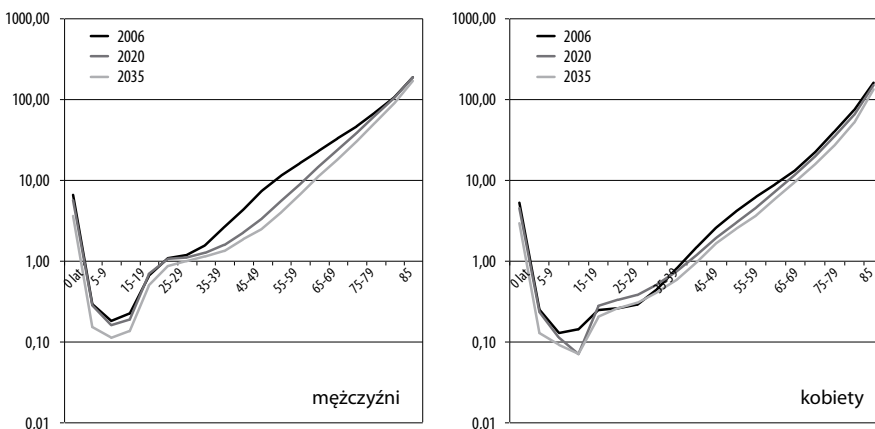
Wykres 10. Przeciętne trwanie życia w latach 2007-2035



Źródło: GUS

Za przyjęciem takiego założenia przemawiają utrzymujące się problemy z restrukturyzacją służby zdrowia, słabym dostępem do usług medycznych i opiekuńczych, emigracją zarobkową wykwalifikowanych pracowników służby zdrowia, co w sytuacji starzejącego się społeczeństwa jest czynnikiem hamującym znaczącą poprawę wskaźników umieralności. Mimo korzystnych – jak wykazują badania – zmian w trybie życia Polaków, nadal wysoki odsetek osób pali papierosy, rośnie spożycie alkoholu, znaczna liczba osób zmagających się z nadwagą, co ma również negatywny wpływ na poziom umieralności.

Wykres 11. Współczynniki zgonów ludności wg wieku do 2035 roku wg przyjętego wariantu

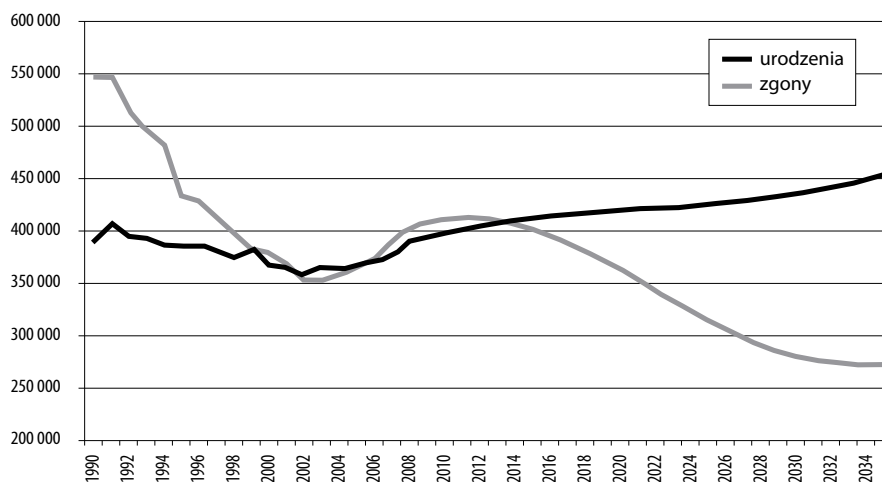


Źródło: *Prognoza ludności...*, dz. cyt., s. 55

Zgodnie z założeniami, największe zmiany w natężeniu zgonów przewiduje się wśród mężczyzn w wieku 40-64 lat, zaś wśród kobiet w wieku 50-59 lat oraz w najmłodszych rocznikach. W 2035 roku prognozowane przeciętne dalsze trwanie życia mężczyzn wzrośnie do 77,1 lat (o 6,1 lat w porównaniu z 2007 roku), zaś kobiet do 82,9 (o ponad 3 lata). Różnica między przeciętnym dalszym trwaniem życia kobiet i mężczyzn z obecnych 8,7 lat zmniejszy się do 5,8 lat (wykres 3). Zatem nadal będzie utrzymywać się nadumieralność mężczyzn, jednak jej skala będzie znacznie mniejsza. W efekcie tak przyjętych założeń dotyczących natężenia zgonów oraz przeciętnego trwania życia, a także dalszego procesu starzenia się społeczeństwa polskiego, praktycznie w całym okresie objętym prognozą będzie zwiększać się liczba zgonów w skali kraju (do ponad 450 tys. w 2035 roku). Liczba zgonów będzie więc większa niż liczba urodzeń, a tym samym począwszy od połowy przyszłej dekady wystąpi ujemny przyrost naturalny i to w skali systematycznie się powiększającej – do końca prognozowanego okresu.

Przyjęte założenia dotyczące dzietności i umieralności ludności Polski w perspektywie do 2035 roku będą skutkować zmianami w liczbie urodzeń i zgonów, które zobrazowano na wykresie 12.

Wykres 12. Urodzenia i zgony w latach 1990-2007 oraz prognoza na okres 2008-2035



Źródło: GUS

O liczbie ludności oraz o przestrzennym jej rozmieszczeniu decydują także wewnętrzne i zagraniczne migracje ludności. Przy zmieniających się w Polsce wzorcach migracji, głównie malejącym natężeniu migracji wewnętrznych oraz zwiększającej się liczbie czasowych migracji zagranicznych i zdecydowanej przewadze liczby emigrantów nad imigrantami, przewidywanie przyszłych ruchów migracyjnych jest niezwykle trudne. Zależą one bowiem od wielu czynników, głównie związanych z sytuacją

społeczno-gospodarczą i warunkami życia ludności w Polsce i w krajach docelowej emigracji Polaków. Mogą one zmieniać siłę swojego oddziaływania w stosunkowo krótkim czasie, przez to uznawane są za najbardziej niestabilny czynnik determinujący przyszłą sytuację ludnościową. Polska jest właśnie w takim okresie, co oznacza, że założenia dotyczące migracji stanowią najbardziej niepewny element prognozy.

Tablica 9. Założenia prognostyczne dla polski na lata 2008-2035

Założenia	2010	2015	2020	2025	2030	2035
Współczynnik dzietności ogólnej						
Miasto	1,28	1,36	1,4	1,42	1,43	1,44
Wieś	1,47	1,49	1,49	1,48	1,47	1,46
Sredni wiek rodzenia						
Miasto	29,13	29,75	30,24	30,61	30,85	30,97
Wieś	28,49	29,03	29,5	29,91	30,25	30,53
Przeciętne dalsze trwanie życia						
Mężczyźni	71,4	72,3	73,4	74,6	75,8	77,1
Kobiety	79,8	80,2	80,8	81,5	82,2	82,9
Migracje wewnętrzne definitywne (na pobyt stały) w tys.						
Miasto						
Napływ	287,4	288,0	241,4	241,4	241,4	241,4
Odływ	324,0	307,0	245,4	245,4	245,4	245,4
Wieś						
Napływ	245,6	222,0	178,6	178,6	178,6	178,6
Odływ	209,1	203,0	174,6	174,6	174,6	174,6
Migracje zagraniczne definitywne (na pobyt stały) w tys.						
Miasto						
Imigracja	13,4	16,5	21,5	21,5	21,5	21,5
Emigracja	28,8	24,0	14,4	14,4	14,4	14,4
Wieś						
Imigracja	4,9	6,0	8,5	8,5	8,5	8,5
Emigracja	11,2	9,6	5,6	5,6	5,6	5,6

Źródło: GUS

Należy także podkreślić, że założenia dotyczące migracji, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, dotyczą pobytu (przemieszczeń) na stałe. W przypadku migracji wewnątrz krajowych przyjęto założenie, że do roku 2020 ich skala zarówno w miastach, jak i na wsi nadal będzie się zmniejszać. Po tym okresie założono stabilizację rozmiarów migracji wewnętrznych, jednakże z większą liczbą przemieszczeń w przypadku ludności w miastach. W całym okresie objętym prognozą założono jednak ujemne saldo migracji w miastach oraz dodatnie saldo migracji na wsi (tablica 1). Przebieg migracji – zgodnie z założeniami – będzie różny w poszczególnych województwach. Należy także pamiętać, że strumienie migracji wewnętrznych w dużym stopniu zależą

od koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju i rzeczywistego przebiegu tych procesów na różnych obszarach kraju.

Jeżeli chodzi natomiast o definitywne migracje zagraniczne, to ich skala jest niewielka i zgodnie z założeniami tak będzie prawie do końca prognozowanego okresu. Do połowy przyszłej dekady zakłada się stosunkowo niewielkie ujemne saldo migracji zagranicznych zarówno w miastach, jak i na wsi, a po tym okresie wystąpi prawdopodobnie dodatnie saldo migracji, a więc większa będzie liczba imigrantów do Polski niż emigrantów z Polski (tablica 9). Z całą pewnością inna będzie skala oraz prawidłowości migracji zagranicznych na pobyt czasowy, ale ten typ migracji nie był uwzględniony w najnowszej prognozie demograficznej (w wariantcie obecnie upowszechnianym).

3.2. Cechy przyszłego rozwoju demograficznego Polski

3.2.1. Systematyczny ubytek liczby ludności

Przy powyższych założeniach, uznanych za najbardziej realne, wystąpi zdecydowane spowolnienie oraz zróżnicowanie – w poszczególnych okresach pięcioletnich – tempa rozwoju ludności Polski. W perspektywie najbliższych 26 lat, czyli do 2035 roku, liczba ludności Polski będzie się systematycznie zmniejszać, przy czym tempo tego spadku będzie coraz wyższe wraz z upływem czasu¹³ (tablica 2). Przewiduje się, że w 2010 roku ludność Polski osiągnie prawie 38 092 tys. osób, w 2020 – ok. 37 830 tys., w 2035 roku zaś – ok. 35 993 tysięcy. Podobny stan ludności wystąpił w Polsce w latach 1981-1982, kiedy to był obserwowany ostatni boom urodzeń.

Ubytek liczby ludności w stosunku do 2007 roku wyniesie w końcu horyzontu prognozy ponad 2,1 mln osób, co oznacza 5,6% ludności mniej. Pierwsze lata prognozy przyniosą niewielki spadek – poniżej 10 tys. osób rocznie; znaczące zmiany rozpoczną się po 2015 roku. W latach 2008-2015 liczba ludności Polski zmniejszy się o około 100 tys. osób, a w pięcioleciu 2016-2020 ubytek liczby ludności wyniesie ponad 186 tys. W kolejnych pięcioleciach liczba ludności będzie maleć w coraz większym tempie aż do największego ubytku w latach 2031-2035, który – zgodnie z prognozą – przekroczy 800 tys. Te zamiany w liczbie ludności robią wrażenie i nie mogą być obojętne dla obecnej i przyszłej polityki społecznej i gospodarczej naszego kraju.

¹³ Podstawą prognostycznych obliczeń był stan ludności według płci, wieku i województw w dniu 31 grudnia 2007 roku, w podziale administracyjnym obowiązującym w tym dniu. Prognoza została opracowana oddzielnie dla każdego województwa z wyróżnieniem obszarów miejskich i wiejskich, a wyniki dla Polski stanowią sumę stanów ludności w poszczególnych województwach. Założenia prognostyczne w zakresie ruchu naturalnego oraz migracji wewnętrznych i zagranicznych zostały opracowane na poziomie poszczególnych województw z uwzględnieniem procesu konwergencji w bardziej lub mniej odległej perspektywie.

Tablica 10. Prognozowane stany ludności oraz dynamika zmian w latach 2007-2035

Lata	Liczba ludności (stan w końcu okresu) (w tys.)	Dynamika zmian w stosunku do poprzedzającego okresu (w%)	Przyrosty/ubytki ludności (w tys.)
2007	38115,6	-0,03	-10,0
2008	38107,4	-0,02	-8,2
2009	38100,7	-0,02	-6,8
2010	38092,0	-0,02	-8,7
2011	38081,7	-0,03	-10,2
2012	38069,1	-0,03	-12,6
2013	38056,0	-0,03	-13,1
2014	38037,1	-0,05	-18,9
2015	38016,1	-0,06	-21,1
2016-2020	37829,9	-0,12	-186,2
2021-2025	37438,1	-0,26	-391,8
2026-2030	36796,0	-0,43	-642,1
2031-2035	35993,1	-0,55	-803,0
Dla 2007 roku dane rzeczywiste			

Źródło: GUS

Zmiany w liczbie ludności będą przebiegać odmiennie w miastach i na obszarach wiejskich (tablica 11). W miastach będziemy obserwować nieustanny ubytek ludności do 2035 roku do poziomu 21,2 mln, czyli w całym prognozowanym okresie liczba ludności miejskiej zmniejszy się o ponad 2 mln osób. Z kolei na terenach wiejskich liczba mieszkającej tam ludności będzie się zwiększać do 2022 roku (102,6% stanu z końca 2007 roku), po czym przez kilkanaście następnych lat przewiduje się niewielki jej spadek. W 2035 liczba ludności zamieszkującej obszary wiejskie będzie tylko nieznacznie mniejsza od stanu z końca 2007 roku. Zgodnie z tą prognozą w Polsce nastąpi spowolnienie procesu urbanizacji kraju. Będzie obserwowany ubytek liczby ludności mieszkającej w miastach; zmniejszy się także jej odsetek. Ten proces będzie następował praktycznie w całym prognozowanym okresie. O ile w końcu 2008 roku ludność w miastach będzie stanowić – zgodnie z prognozą – 61,2% ludności kraju, to w 2035 roku odsetek ten zmniejszy się do poziomu 58,9%.

Przebieg zmian stanu i dynamiki ludności na obszarach miejskich i wiejskich wynika w dużej mierze ze zróżnicowania zachowań demograficznych mieszkańców miast i wsi. Obserwowane od kilku lat przemieszczenia ludności z miast na obszary podmiejskie są dodatkowym czynnikiem, który będzie miał wpływ na różny przebieg procesów demograficznych w miastach i na wsi.

Tablica 11. Prognoza liczby ludności według ekonomicznych grup wieku w wybranych latach 2005-2035 (w tys.)

Grupy wieku	2005	2008	2010	2015	2020	2025	2030	2035
Polska								
Ogółem	38157,1	38107,4	38092,0	38016,1	37829,9	37438,1	36796,0	35993,1
0-17	7863,8	7337,1	7107,5	6918,0	6959,4	6816,5	6252,6	5632,1
18-59/64	24405,0	24584,0	24570,5	23717,7	22502,6	21624,9	21254,3	20739,3
18-44	15250,9	15283,4	15293,7	15005,0	14072,0	12822,5	11624,1	10834,2
45-59/64	9154,1	9300,7	9276,8	8712,7	8430,6	8802,4	9630,2	9905,1
60+/65+	5888,2	6186,3	6413,9	7380,3	8367,9	8996,7	9289,1	9621,7
Miasta								
Razem	23423,7	23257,0	23145,5	22897,7	22649,7	22299,0	21799,5	21215,1
0-17	4354,1	4055,2	3945,9	3903,7	3974,6	3897,7	3577,6	3234,1
18-59/64	15450,1	15314,9	15119,9	14191,3	13230,4	12650,5	12418,8	12085,6
18-44	9426,8	9342,6	9269,5	8954,3	8294,2	7463,6	6711,3	6266,8
45-59/64	6023,3	5972,3	5850,4	5237,1	4936,2	5186,9	5707,6	5818,8
60+/65+	3619,5	3886,9	4079,7	4802,7	5444,7	5750,8	5803,1	5895,3
Wieś								
Razem	14733,3	14850,4	14946,5	15118,4	15180,2	15139,1	14996,5	14778,0
0-17	3509,7	3281,9	3161,6	3014,3	2984,8	2918,7	2675,0	2398,0
18-59/64	8954,9	9269,1	9450,6	9526,4	9272,2	8974,4	8835,5	8653,6
18-44	5824,1	5940,7	6024,2	6050,8	5777,8	5358,9	4912,8	4567,4
45-59/64	3130,8	3328,4	3426,4	3475,6	3494,4	3615,5	3922,6	4086,3
60+/65+	2268,7	2299,4	2334,2	2577,7	2923,2	3245,9	3486,1	3726,3

Źródło: GUS

Najnowsza prognoza demograficzna GUS, mimo zapowiedzi niekorzystnych trendów w rozwoju ludności Polski, jest bardziej optymistyczna niż poprzednia prognoza opracowana w 2003 roku i obejmująca lata 2003-2030. Jako dane wyjściowe wykorzystano wówczas wyniki spisu ludności z 2002 roku oraz przyjęto założenie perspektywicznego rozwoju demograficznego wynikające z ówczesnych prawidłowości procesów ludnościowych. Przypomnijmy zatem, że według wyników prognozy z 2003 roku liczba ludności Polski w 2030 roku miała zmniejszyć się do prawie 35,7 mln osób (według obecnej prognozy do poziomu 36,8 mln osób), a więc ubytek liczby ludności byłby jeszcze większy niż wynika to z najnowszej prognozy. Wyniki obecnej prognozy w porównaniu z poprzednią są korzystniejsze wyłącznie dla ludności miejskiej (w 2030 roku w miastach miało być 20,5 mln osób, a w świetle obecnej prognozy – 21,8 mln osób), najnowsza prognoza przewiduje bowiem dla obszarów wiejskich tylko nieznacznie mniejszą liczbę ludności w 2030 roku w porównaniu z prognozą wcześniejszą.

Przewidywane zmiany w liczbie ludności do 2035 roku są efektem przede wszystkim zmian w poziomie przyrostu naturalnego (różnica między liczbą urodzeń i zgonów). W początkowym okresie (do 2013 roku) korzystne kształtowanie się intensywności urodzeń na tle zgonów będzie sprzyjać wystąpieniu dodatniego przyrostu naturalnego. W kolejnych jednak latach – wraz z postępującymi niekorzystnymi zmianami w strukturze ludności według wieku, takim jak starzenie się społeczeństwa oraz zmniejszanie się liczebności kobiet w wieku rozrodczym – przewidywany jest coraz wyższy ujemny przyrost naturalny. Nadwyżka zgonów nad urodzeniami w 2035 roku zbliży się do 180 tys. Będzie to konsekwencja malejących i bardzo niskich urodzeń oraz powolnego, ale systematycznego wzrostu liczby zgonów. Te same czynniki będą także miały istotny wpływ na zmiany w prognozowanej strukturze ludności według wieku.

3.2.2. Głębokie zmiany w strukturze ludności według wieku

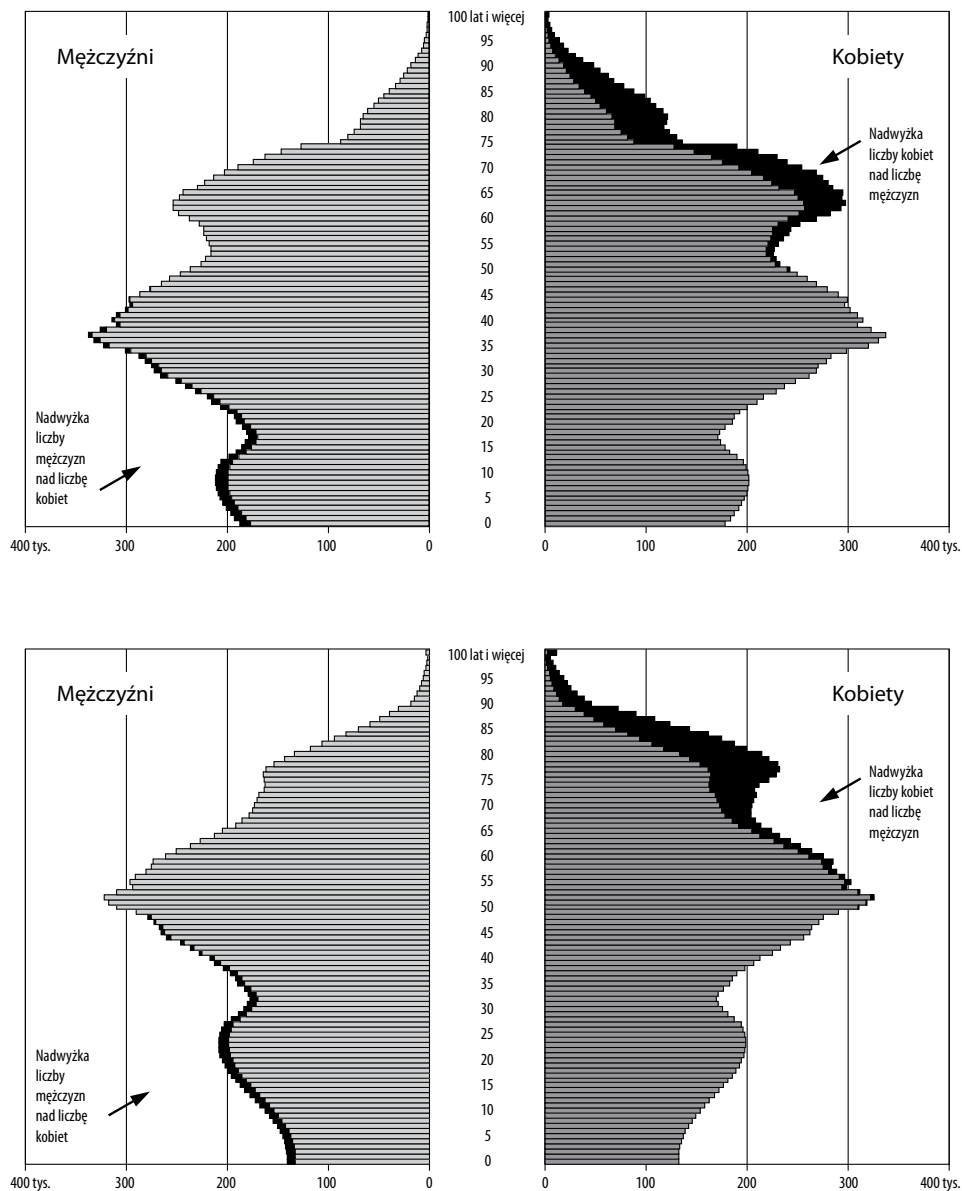
Do 2035 roku najistotniejsze zmiany wystąpią w strukturze ludności według wieku. Będzie ona dynamicznie się zmieniać praktycznie w całym prognozowanym okresie. Zmiany te są konsekwencją demograficznego „falowania”, tj. pojawiania się na przemian wyżów i niżów demograficznych, których efekty nakładają się na siebie z różną siłą w kolejnych okresach. W mniejszym natomiast stopniu na tę strukturę oddziałują zmiany w rozmiarach definitywnych migracji zagranicznych, czyli migracji na pobyt stały¹⁴.

Czekające nas zmiany w strukturze ludności według wieku można określić jako przyspieszoną kontynuację procesu starzenia się polskiego społeczeństwa. Znajdzie to odzwierciedlenie w coraz mniejszej liczbie i odsetku najmłodszych roczników, przesunięciu ludności w wieku średnim do starszych grup wieku oraz w systematycznym zwiększaniu się liczby oraz odsetka ludności starszej.

Zmiany w strukturze wieku ludności najlepiej zobrazować na wykresach zwanych piramidami wieku (wykres 13). O ile struktura ludności według wieku w 2007 roku ma kształt zbliżony do piramidy z rozszerzoną podstawą obrazującą zwiększającą się w ostatnich latach liczbą urodzeń, to dla kolejnych wybranych lat (dla ilustracji uwzględniono lata 2020 oraz 2035) kształt tego wykresu coraz bardziej oddala się od klasycznej piramidy. Maleje bowiem liczba urodzeń, w wyniku czego zwęża się podstawa piramidy, a zwiększa się liczba ludności w starszych rocznikach wieku poszerzając górną jej część. W rezultacie maleje odsetek ludności w młodszych grupach wieku, a zwiększa się udział ludności starszej. W dalszym ciągu będziemy więc doświadczać falowania zmian (w sensie przyrostu lub spadku liczby ludności) w poszczególnych rocznikach wieku ludności.

¹⁴ Prezentowane wyniki prognozy ludności dotyczą kategorii ludności faktycznej, a zatem nie uwzględniają zagranicznych migracji długookresowych. W najbliższym czasie GUS upowszechni wyniki prognozy dla kategorii ludności rezydującej, tj. przebywającej w Polsce przez okres co najmniej jednego roku.

Wykres 13. Piramidy wieku ludności w latach 2020 oraz 2035



Źródło: GUS

Istotę zmian strukturalnych z punktu widzenia ich konsekwencji dla polityki społeczno-gospodarczej możemy ukazać w przekroju tzw. ekonomicznych grup wieku, które dzielą populację na osoby w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym.

Tablica 12. Zmiany liczby ludności według wieku w latach 2007-2035 (w tys.)

Grupy wieku	2008	2009	2010	2011-2015	2016-2020	2021-2025	2026-2030	2031-2035
Ogółem	-8,2	-6,8	-8,7	-75,9	-186,2	-391,8	-642,1	-803,0
0-2	38,2	32,8	22,4	-0,8	-98,1	-142,1	-116,0	-37,7
3-6	-0,1	20,2	37,2	159,0	-42,5	-154,8	-188,0	-125,7
7-12	-77,2	-75,3	-59,2	11,3	220,5	-59,3	-227,5	-276,2
13-15	-67,0	-56,8	-57,1	-183,3	30,8	109,2	-41,5	-121,9
16-18	-51,0	-66,7	-71,7	-273,7	-123,8	138,1	33,4	-79,5
18	-6,4	-14,3	-30,3	-97,9	-54,6	34,2	24,4	-20,6
19-24	-140,4	-131,1	-124,7	-553,7	-496,8	-185,0	231,5	49,7
0-17	-150,8	-131,5	-98,1	-189,5	41,5	-143,0	-563,9	-620,5
18-59/64	38,8	15,9	-29,4	-852,8	-1215,2	-877,6	-370,6	-515,0
18-44	16,0	14,6	-4,2	-288,7	-933,0	-1249,5	-1198,4	-789,9
45-59/64	22,8	1,3	-25,2	-564,1	-282,1	371,9	827,8	274,9
60+/65+	103,8	108,8	118,8	966,4	987,5	628,8	292,4	332,6
0-14	-84,1	-59,8	-31,2	49,1	124,3	-293,6	-566,1	-524,5
15-59	-115,1	-143,8	-191,3	-1265,3	-1293,8	-528,6	-339,0	-789,2
60+	190,9	196,8	213,8	1140,3	983,3	430,4	263,1	510,8
15-64	70,7	45,1	13,5	-901,0	-1334,7	-988,7	-427,3	-440,6
65+	5,2	7,9	9,1	776,0	1024,1	890,5	351,3	162,2
75+	51,3	49,3	48,6	147,7	-35,8	580,0	766,0	586,8
80+	56,8	55,3	61,8	173,6	78,6	-29,0	467,8	568,8
85+	36,0	32,3	38,1	148,8	83,1	41,9	-10,3	321,4
15-49 ^a	-88,2	-83,0	-79,3	-327,4	-331,5	-392,7	-519,8	-665,8

^a Zmiany dotyczą tylko kobiet

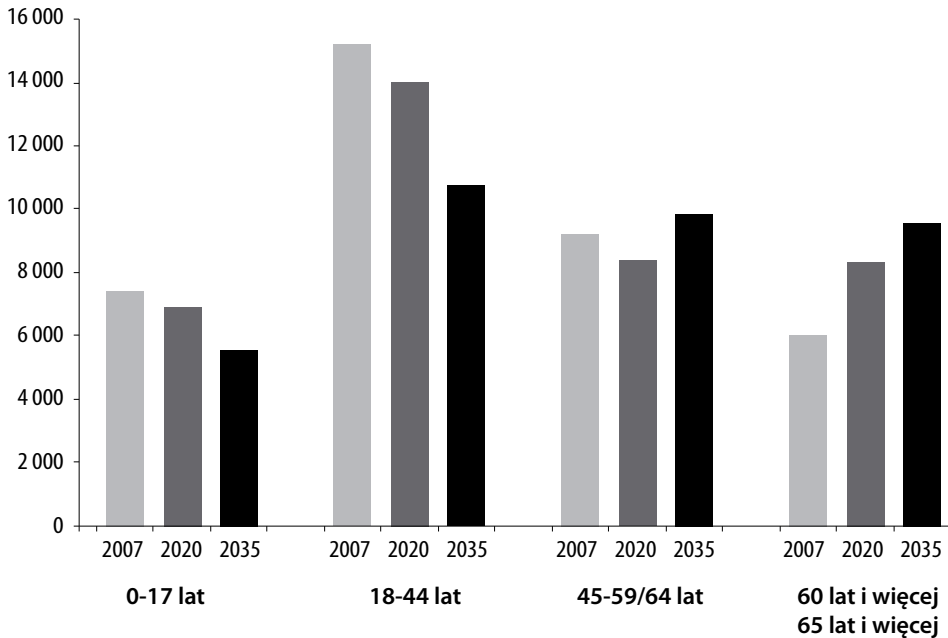
Źródło: GUS

Najbardziej jednorodnie zmiany wystąpią w populacji osób w wieku poprodukcyjnym, gdyż przez cały prognozowany okres będzie się systematycznie zwiększać liczba tej ludności. Największy jej przyrost wystąpi w latach 2011-2015 i 2016-2020, gdyż łącznie o blisko 2 mln (dokładnie 1954 tys.). Będzie to okres wchodzenia w wiek poprodukcyjny generacji wyżu demograficznego z lat 50. W kolejnych pięcioleciach przyrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym nie będzie tak duży, ale nadal znaczący. W 2035 roku liczba ludności w wieku poprodukcyjnym przekroczy 9,6 mln i zwiększy się w porównaniu z 2007 roku o 3,5 mln. Osoby w wieku poprodukcyjnym będą wówczas stanowić 26,7% ogółu ludności Polski, co oznacza, że częściej niż co czwarty Polak będzie w wieku emerytalnym.

Przeciwne tendencje będziemy obserwować wśród ludności w wieku produkcyjnym. Jej liczba w całym okresie prognozy będzie się systematycznie zmniejszać, z poziomu 24 545 tys. w 2007 roku do 20 739 tys. w 2035 roku. Ubytek liczby ludności w wieku produkcyjnym będzie więc ogromny i wyniesie prawie 3,8 mln, przy czym największy spadek będzie miał miejsce w pięcioleciu 2016-2020 (ok. 1,2 mln osób) oraz w pięcioleciach 2011-2015 (ok. 853 tys.) i 2021-2025 (ok. 878 tys.). Trzy kolejne pięciolecia po roku 2010 będą się więc charakteryzować największym ubytkiem ludności w wieku produkcyjnym (łącznie o ponad 2,9 mln osób), co z pewnością nie pozostanie bez wpływu na kształtowanie sytuacji na rynku pracy, tym bardziej, że znaczące zmiany strukturalne wystąpią także w strukturze wieku produkcyjnego ludności. Dotyczą one przesunięć ludności między wiekiem mobilnym (18-44 lata) i niemobilnym (45-60/65 i więcej). Ubytek liczby ludności będzie dotyczył przede wszystkim osób w wieku 18-44 i wyniesie w cały prognozowanym okresie aż 4433 tys., największy (2 448 tys.) w dekadzie 2021-2030. W grupie osób w wieku niemobilnym liczba ludności zmniejszy się tylko w latach 2011-2020 (łącznie o 846 tys.), aby w kolejnych latach zwiększyć się dość znacząco (1 475 tys.). W rezultacie wystąpi dość dynamiczne starzenie się ludności w wieku produkcyjnym, co dodatkowo może pogłębić problemy z podażą zasobów pracy w perspektywie 30 lat (wykres 14).

Stosunkowo najmniejsze zmiany wystąpią w populacji dzieci i młodzieży w wieku przedprodukcyjnym. Z demograficznego punktu widzenia nie będą to jednak zmiany korzystne, bowiem liczba ludności w wieku do 17 lat zmniejszy się z 7,5 mln w 2007 roku do 5,6 mln w 2035 roku, a więc o blisko 1,9 mln osób. W 2035 roku najmłodsze roczniki (osoby w wieku przedprodukcyjnym 0-17 lat) będą stanowiły zaledwie 15,6% ogółu ludności, co w porównaniu do 2007 roku oznacza spadek o 4 punkty procentowe.

Wykres 14. Ludność według ekonomicznych grup wieku w wybranych latach (w tys.)



Źródło: GUS

W konsekwencji opisanych zmian w strukturze ludności według ekonomicznych grup wieku pogorszy się relacja pomiędzy poszczególnymi grupami wieku ludności; współczynnik obciążenia demograficznego ludności w wieku produkcyjnym ludnością w wieku nieprodukcyjnym zwiększy się z 56 w 2007 roku do 73 w 2035 roku.

Najbardziej prawdopodobne przeobrażenia w strukturze ludności według wieku spowodują więc:

- postępujący proces starzenia się ludności Polski;
- duży ubytek i starzenie się ludności w wieku produkcyjnym;
- malejącą liczbę dzieci i młodzieży;
- ubytek kobiet w wieku prokreacyjnym.

3.3. Najważniejsze wyzwania wynikające z rozwoju demograficznego

Przewidywane zmiany w liczbie i strukturze ludności Polski do roku 2035 będą miały istotne znaczenie dla koncepcji i zakresu polityki społecznej oraz dla priorytetów rozwoju społecznego kolejnych dekad tego wieku. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na systematyczny spadek liczby ludności naszego kraju. Wiemy już, że będzie to rezultat głównie niskiej dzietności rodzin, nie gwarantującej prostej zastępowalności pokoleń. Nadal więc aktualne jest pytanie, czy ten trend rozwoju ludności jest do zaakceptowania

dla polskiego społeczeństwa, czy też należałoby zaktywizować pronatalistyczną politykę demograficzną bądź wzmocnić pronatalistyczne elementy polityki prorodzinnej. W warunkach dokonujących się przeobrażeń kulturowych i zmian systemu wartości skuteczność poszczególnych instrumentów polityki demograficznej w krótkim okresie jest ograniczona. Jednakże długofalowa i konsekwentnie realizowana polityka społeczna sprzyjająca podejmowaniu decyzji prokreacyjnych ludności może przynieść pożądane efekty w przyszłości. Potrzebna jest jednak koncepcja takiej polityki, a następnie jej konsekwentna realizacja w praktyce. Brak woli realizacji takiej polityki oznacza, że godzimy się na kontynuację obserwowanych dotychczas trendów w zakresie dzietności i tempa rozwoju ludności Polski przez następne kilkadziesiąt lat.

Drugi niezwykle ważny obszar zadań wynikających z przewidywanych trendów demograficznych to polityka społeczna wobec osób starszych. Pierwsze ważne działania w tym zakresie zostały już podjęte wraz z wprowadzeniem reformy systemu emerytalnego, ale nie oznacza to rozwiązania wszystkich ważnych problemów i spełnienia oczekiwań przyszłego społeczeństwa, z blisko 10-milionową populacją osób starszych (w wieku poprodukcyjnym). A przecież ta populacja charakteryzuje się specyficznymi potrzebami w wielu dziedzinach, zwłaszcza w sferze ochrony zdrowia, opieki społecznej, integracji ze społeczeństwem itp. Dostrzeżenie potrzeb tej populacji nie powinno być interpretowane wyłącznie w kategoriach obciążenia społecznego, ale także jako szansa na rozwój usług społecznych, na złagodzenie trudnej sytuacji na rynku pracy, na urzeczywistnienie słusznych założeń o konieczności przenoszenia efektów rozwoju gospodarczego na rozwój społeczny.

Najbliższe lata stwarzają dość dogodne demograficzne uwarunkowania dalszego reformowania systemu edukacji w Polsce. Jak bowiem wynika z prognozy, w latach 2011-2015 liczba dzieci w wieku szkoły podstawowej zwiększy się zaledwie o 11 tys. i dopiero w kolejnym pięcioleciu będzie ich więcej o ponad 220 tys., aby w następnych latach systematycznie się zmniejszać. Z kolei liczba dzieci w wieku szkoły gimnazjalnej będzie znacząco malała do 2015 roku i dopiero w kolejnych dwóch pięcioleciach umiarkowanie się zwiększy. W przypadku młodzieży w wieku szkoły ponadgimnazjalnej jej liczebność będzie się zmniejszać do 2020 roku. Mamy więc prawo sądzić, że najbliższe kilka (kilkanaście) lat to okres ułatwiający poprawę warunków funkcjonowania i podniesienie na wyższy poziom edukacji w naszym kraju. Mamy na myśli przede wszystkim możliwości poprawy sytuacji materialnej całego systemu szkolnictwa oraz lepszego dostosowania infrastruktury szkolnej do potrzeb edukacyjnych różnych grup ludności, a zwłaszcza zlikwidowania lub złagodzenia różnic regionalnych.

Szczególnie dynamiczne zmiany wystąpią wśród ludności w wieku produkcyjnym. W istocie będą one ułatwiać rozwiązywanie problemu bezrobocia z uwagi na malejącą presję demograficzną na rynek pracy. Pojawi się jednak inna trudność w sytuacji na rynku pracy, a mianowicie potencjalny niedobór podaży zasobów pracy związany z ogromnym ubytkiem ludności w wieku produkcyjnym. Działania zaradcze powinny

być już planowane, a głównym ich kierunkiem powinno być zwiększenie aktywności zawodowej ludności naszego kraju i to nie tylko w wieku produkcyjnym. W wielu krajach, poszukując dodatkowych rąk do pracy, stwarza się odpowiednie możliwości (warunki) do kontynuowania pracy także po osiągnięciu wieku emerytalnego. Takiej potrzeby nie odczuwamy jeszcze w Polsce, ale biorąc pod uwagę czekające nas zmiany demograficzne, należy przewidywać, że pojawi się ona stosunkowo szybko. Z tego względu planowane działania zmierzające do zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+ są godne wsparcia i sprzyjają nie tylko realizacji bieżących potrzeb, ale odpowiadają także na demograficzne uwarunkowania rynku pracy w perspektywie najbliższych kilkunastu lat. Poza zwiększeniem poziomu aktywności zawodowej kolejnym kierunkiem działania w czekającej nas sytuacji demograficznej powinno być wdrożenie odpowiednich technologii oszczędzających pracę ludzką.

W podsumowaniu warto raz jeszcze podkreślić ogromne znaczenie zmian sytuacji ludnościowej dla programowania przyszłego społeczno-ekonomicznego rozwoju. Dla większości obszarów tej polityki przyszłe trendy demograficzne są już całkowicie lub w dużej części przesądzone i tylko w niewielkim stopniu mogą ulec modyfikacji. Dotyczy to przede wszystkim procesu starzenia się ludności i wynikających z tego faktu zadań dla polityki społecznej wobec starszych osób. W dużym stopniu przesądzone są także przyszłe zmiany w liczbie i strukturze ludności w wieku produkcyjnym, które będą rzutować na przyszłą sytuację na rynku pracy. Najmniej pewne są przewidywane zmiany w liczbie ludności w wieku przedprodukcyjnym i stąd zadania dla polityki edukacyjnej mogą ulec większym modyfikacjom. Wyniki najnowszej prognozy stanowią wystarczająco dobrą przesłankę dla opracowania ogólnych programów społeczno-gospodarczego rozwoju Polski na najbliższe kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt lat.

Bibliografia:

- E. Gołata, *Płodność i małżeństwo w Polsce w okresie transformacji społeczno-gospodarczej*, „Studia Demograficzne”, nr 3 (121), 1995.
- E. Gołata, *Selected demographic processes and the labour market in Poland in the period of socio-economic transition*, „Studia Demograficzne”, nr 1-2(123-124), 1996, PAN, KND, s. 83-96.
- E. I. Kotowska, *Inequalities in the labour market in Poland and their possible demographic effects*, „Studia Demograficzne”, nr 3 (121), 1995.
- E. I. Kotowska., J. Witkowski, *Labour market developments and demographic processes in countries making transition to a market economy*, „Studia Demograficzne”, nr 1-2(123-124), 1996, PAN KND, s. 55-81.
- A. Kowalska, J. Witkowski, *The quality of natural environment and mortality (based on the example major cities in Poland)*, „Polish Population Review”, No. 2, 1992, p. 48-57.
- A. Kowalska, J. Witkowski, *Professional life of the school-leavers in the period of transition in Poland*, „Monitoring Rynku Pracy”, GUS, Warszawa 1995.

- M. Kuciarska-Ciesielska, G. Marciniak, J. Stańczak, *Dzieci w Polsce, Notatka Informacyjna*, GUS, Departament Badań Demograficznych, Warszawa 1996, s. 7-11.
- M. Macura, *Fertility and Nuptiality Changes in Central and Eastern Europe: 1982-1993*, „Studia Demograficzne”, nr 2(122), 1995
- A.M Maksimowicz., *Changes of Mortality Pattern in Poland*, „Studia Demograficzne”, nr 4 (114), 1993
- M. Okólski, *Migracje zagraniczne w Polsce w latach 1980-1989. Zarys problematyki badawczej*, „Studia Demograficzne”, nr 3 (117), 1994, s. 34.
- J. Paradysz, *Remarks on generation replacement in countries in transition*, „Studia Demograficzne”, nr 1-2 (123-124), 1996, PAN KND, s. 121-127.
- Prognoza ludności na lata 2008-2035*, 2009, GUS, Departament Badań Demograficznych, Warszawa.
- E. Rosset, *Demografia Polski*, PWN, Warszawa 1975.
- Z. Strzelecki, J. Witkowski, *Rynek pracy w Polsce a procesy migracyjne*, w: *Migracja jako społeczne i ekonomiczne zjawisko w procesie transformacji ustrojowej w Polsce na tle integracji europejskiej*, OECD, MPiPS, IPiSS, Warszawa 1994.
- Z. Strzelecki, M. Kucińska, *Żywiotowe rozprzestrzenianie się metropolii warszawskiej*, w: *Żywiotowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, praca zbiorowa pod red. S. Kozłowskiego, KUL, PAN, „Studia nad zrównoważonym rozwojem”, t. II, Białystok – Lublin – Warszawa 2006.
- Sytuacja demograficzna Polski. Raport 1996*, 1996, Rządowa Komisja Ludnościowa, Warszawa.
- Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2007-2008*, 2008, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa.
- E. Tabeau, *Mortality in Poland in 1989-1993: A response to economic reforms?*, „Studia Demograficzne”, nr 1-2 (123-124), 1996, PAN, KND.
- J. Witkowski, L. Nowak, M. Waligórski, *Przyszłość demograficzna Polski w świetle najnowszej prognozy ludności*, „Kontrola Państwowa”, nr 6, 2008.
- J. Witkowski, *Recent studies on migration in Poland*, „Materialien zur Bevölkerungswissenschaft“, Heft 75, Federal Institute for Population Research, Wiesbaden 1992.
- J. Witkowski, *Labour market in Poland in 1994. New trends, old problems*, GUS, Warszawa 1994.
- J. Witkowski, *Unemployment in Poland in the period of transition*, In: *Unemployment and Evolving Labor Markets in Central and Eastern Europe*, ed. by M. Jackson, J. Koltay and W. Biesbrouck, Aldershot, Avebury 1995, p. 123-182.

Podsumowanie

Autorzy opracowań tej części publikacji podejmują próbę analizy polskiej gospodarki, przekształceń własnościowych, jakie się dokonały oraz perspektyw rozwoju gospodarczego, związków między ekonomią a polityką społeczną.

Wprowadzenia do problematyki dokonał prof. **Stanisław Gomułka**, przedstawiając zwięzły bilans polskiej transformacji gospodarczej. Spośród szeregu osiągnięć za najważniejsze uznał on dwa: zbudowanie niemal od podstaw i stosunkowo szybko prężnego sektora nowych przedsiębiorstw prywatnych oraz wprowadzenie reform prawno-instytucjonalnych gospodarki rynkowej, które m.in. umożliwiły Polsce wejście do Unii Europejskiej. Oprócz tych dwóch wyjątkowych osiągnięć warto odnotować szereg sukcesów mniejszej wagi. Jednym z nich było uniknięcie kryzysu w sektorze finansowym (banki, fundusze inwestycyjne i emerytalne, towarzystwa ubezpieczeniowe, giełdy) i finansów publicznych. Z kolei za najważniejsze porażki prof. Gomułka uznał: zatrzymanie w ostatnich latach reform emerytalnych (pomimo dużych wysiłków i sporych sukcesów Jerzego Hausnera w latach 2001-2005 oraz mimo rozpoczęcia likwidacji większości emerytur przedwczesnych w systemie FUS w 2009 roku) i w rezultacie niski stopień aktywności zawodowej Polaków, a także zatrzymanie prywatyzacji i w rezultacie ciągle wysoki udział zatrudnienia w sektorze publicznym (ok. 25% zatrudnionych w Polsce, wobec około 5-10% w krajach wysokorozwiniętych).

Pomimo różnych opóźnień i zastrzeżeń powstał w Polsce system instytucji i prawnych regulacji, który jest zbliżony do systemów, które funkcjonują w wysokorozwiniętych krajach gospodarki światowej. Chociaż proces transformacji ustrojowej trwa, to wejście do UE w 2004 roku oznacza, że w opinii innych (starych) członków UE główne cele tej transformacji zostały zrealizowane. Jednak pamiętać wciąż należy, że o ile według wskaźnika dochodu na głowę Polska jest na poziomie bliskim połowie tego, co mają bogate kraje UE, to według wskaźnika bogactwa na głowę, dystans jest dużo większy, bo w ocenie prof. Gomułki na poziomie około 1/3 tego, czym dysponują te bogate kraje.

Kolejnych dwóch autorów prezentuje próby podsumowania dokonań transformacji gospodarczej z zasadniczo odmiennych perspektyw. Pierwszy z nich, **Witold Gadomski**, 20 lat temu polityk KLD, a dziś renomowany publicysta gospodarczy, przedstawia opinię, że wbrew obiegowym mitom państwo polskie jest odległe od ideału liberalnego. Przeciwnie – jest państwem rozrośniętym i eklektycznym w tym znaczeniu, że nie wykonuje dobrze żadnych funkcji, także socjalnych. Nie wynika to ze szczupłości środków, lecz z wadliwego sposobu wydatkowania publicznych pieniędzy. Przeszkodą są tu słabości systemu politycznego. „Szybka rotacja na stanowiskach politycznych sprawiała, że państwem rządzą raczej urzędnicy niż politycy. Rola tych ostatnich jest bierna. Mogliby przyczynić się do naprawy państwa, zainicjować reformy, lecz nie są wystarczająco kompetentni, a co najważniejsze uważają, że kolejna fala reform mogłaby zaszkodzić ich pozycji”.

Redaktor Gadomski piętnuje niedomogi polskiego państwa, tj. przeregulowanie, nadmierną biurokrację, zły nadzór nad zbyt dużym majątkiem publicznym. „Najbardziej szkodliwy jest mit państwa wielkiego i wszechwładnego. W Polsce łatwiej zdobywać poparcie tym ugrupowaniom, które akcentują potrzebę państwa dużego i aktywnego. Problemy jakości państwa nie są pierwszoplanowym tematem debaty publicznej”. Podsumowując autor stwierdza, że Polska w wyniku transformacji ustrojowej stała się państwem nieliberalnym i rozbudowanym. Przedsiębiorczość prywatną reguluje wiele nieprecyzyjnych przepisów. Transfery socjalne są ogromne, a ograniczona wolność gospodarcza jest słabo chroniona. Zmiany instytucjonalne, jakie zachodziły w Polsce w ostatnich 20 latach, często potrzebne, nigdy nie były tak przełomowe, by przekształcić państwo w dobrze działający mechanizm, spełniający właściwe funkcje przy użyciu nie przesadnych sił i środków.

Z zasadniczo przeciwnych, bo socjaldemokratycznych pozycji, transformację gospodarczą ostatnich 20 lat ocenia prof. **Ryszard Bugaj**, niegdyś również polityk, a dziś naukowiec. Wychodzi on od filozoficzno-ekonomicznej analizy kryzysowej dynamiki gospodarki socjalistycznej, która wymusiła wprowadzenie u schyłku PRL daleko idących zmian rynkowych. Ustrojowa transformacja polskiej gospodarki trwa już blisko 20 lat, ale proces rozumiany jako ustanowienie głównych instytucji gospodarki prywatno-rynkowej, zakończył się już kilka lat wcześniej. Profesor Bugaj wyodrębnia i szczegółowo analizuje cztery okresy przemian o specyficznym charakterze: 1990-1992, 1993-1998, 1999-2004 i 2005-2008.

Pierwszy okres to czas terapii szokowej. Nie dziwi, że prof. Bugaj jest tu dużo bardziej skrupulatny w wyliczaniu rozbieżności i potknięć „liberalnej ekipy gospodarczej”, aniżeli afirmatywny red. Gadomski. „Na koniec tego okresu przemiany własnościowe nie zostały zaawansowane tak bardzo by uznać, że powstała struktura typowa dla współczesnych gospodarek mieszanych. Nie zostały również ustanowione wszystkie instytucje charakterystyczne dla ładu gospodarek prywatno-rynkowych. Dopiero zapoczątkowana została przebudowa systemu podatkowego. Nie ukształtował się jeszcze system rynkowego finansowania deficytu budżetowego. Nie działały wydajnie instytucje antymonopolowe”. Profesor Bugaj wykazuje jednak dużą dozę realizmu, gdy stwierdza: „logika przekształceń w momentach przełomów prowadzi do radykalizacji działań, jeżeli zamiar (program) wyjściowy jest umiarkowany. Zatem wydaje się, że ewolucyjne przemiany musiałyby być poddane krytyce jako niewystarczające, a wobec nieuchronności przejścia gospodarki przez recesję transformacyjną krytycy dowodziliby też, że koszty oportunistów są zbyt wysokie. Zatem radykalizacja przekształceń była nieuchronna”.

Profesor Bugaj jest wyraźnie bardziej ostrożny w swoich ocenach od red. Gadomskiego. Według niego ład ustrojowy gospodarki polskiej – wbrew ocenom sugerującym zahamowanie rynkowych przekształceń – w okresie 1993-1998 przesunął się bardziej jeszcze w kierunku systemu wolnorynkowego i indywidualistycznego, choć to prze-

sunięcie dokonało się w „sposób selektywny”. Uzasadniona wydaje się konkluzja, że polskiemu systemowi społeczno-gospodarczemu na tle systemów rozwiniętych gospodarek kapitalistycznych u schyłku lat 90. bliżej jest do „krańca liberalnego” niż „krańca interwencjonistycznego”. W kolejnym okresie, jego zdaniem, przynajmniej w zakresie dwu kwestii ustanowione zostały reguły bardziej „liberalne” niż powszechnie obowiązujące w rozwiniętych krajach Europy: w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz systemu podatkowego.

Różnica między dwoma autorami najwyraźniej wybrzmiewa w końcowej części opracowania prof. Bugaja. W jego opinii w Polsce nie ukształtowały się jasne reguły ani polityki fiskalnej, ani polityk mikroekonomicznych. „Niezupełnie jasne są cele polityki pieniężnej. Nieomal wyeliminowane zostały instrumenty przeciwdziałania wysokiemu zróżnicowaniu dochodów przez system podatkowy i ubezpieczeniowy. Dystrybucja budżetowa – jeżeli uwzględnimy wysoki poziom bezrobocia i obciążenia wynikające z przyznania w przeszłości wcześniejszych emerytur, a także koszty realizowanej obecnie reformy ubezpieczeń – nie może być uznana za szczególnie wysoką. Nie sposób znaleźć uzasadnienia dla tezy głoszącej, że Polska jest dramatycznie przeciążona wydatkami socjalnymi”.

Niejako w uzupełnieniu do tego dwugłosu, na pytanie, czy tempo wzrostu gospodarczego w Polsce na przestrzeni ostatnich 20 lat było duże, czy niskie odpowiada prof. **Witold Orłowski**. Po pierwsze pokazuje on, że tempo wzrostu było wyższe niż tempo odnotowywane w okresie gospodarki komunistycznej – co samo w sobie stanowi dowód na to, że odrzucenie systemu komunistycznego miało sens nawet z wąskiego, czysto ekonomicznego punktu widzenia. Po drugie dowodzi, że było ono również wyższe od odnotowanego w innych krajach przechodzących proces transformacji, co wyraźnie sugeruje, że pod wieloma względami reformy gospodarcze przebiegły w Polsce sprawniej niż w innych krajach regionu. Profesor Orłowski dodaje jednak, że mimo tego tempo to było ewidentnie niższe od aspiracji i oczekiwań społecznych. Stara się on również wykazać, że także z ekonomicznego punktu widzenia osiągnięte tempo wzrostu było zapewne niższe niż było to możliwe do osiągnięcia, zwracając uwagę na szereg czynników, które o tym zdecydowały.

Dwa kolejne teksty mają nieco odmienny charakter od dotąd omówionych. Pierwszy z nich, autorstwa prof. **Marka Wierzbowskiego**, jest analizą rozwoju ustroju prawno-gospodarczego III RP, które swoją próbę wytrzymałości przechodzą w trakcie obecnego kryzysu gospodarczego. Profesor Wierzbowski analizuje dwie zasadnicze ułomności tego systemu. Pierwszą jest nakładanie się na istniejące ograniczenia administracyjne, nowych ograniczeń wynikających z prawa unijnego. „Wygląda na to, że właściwie jedynymi zdecydowanymi krokami w kierunku swobody gospodarczej w okresie od odzyskania niepodległości w 1918 roku było wprowadzenie zasady wolności gospodarczej i wprowadzenie jej do Konstytucji RP i wycofanie się państwa z koncesjonowania (udzielania zezwoleń) na niektóre rodzaje działalności

gospodarczej. Jesteśmy krajem, w którym recepcja wzorca silnej rozbudowanej administracji i szerokiej reglamentacji zaczerpniętych z Monarchii Austro-Węgierskiej na trwałe się zadomowiły”. Skutkiem tego przedsiębiorca, prowadzący działalność w większym rozmiarze, jest niemal stale stroną różnego rodzaju postępowań przed organami administracji. Trzy kwestie są tu szczególnie istotne. Od kilku lat zachodzi stopniowy proces dekodyfikacji postępowania administracyjnego. Postępowaniem wyjaśniającym zastąpiono znaczną część fazy postępowania dowodowego w postępowaniu administracyjnym. I wreszcie, stale rozszerza się możliwości nakładania przez organy administracji – w ramach uznania administracyjnego – surowych kar pieniężnych na przedsiębiorców, a nawet na osoby fizyczne.

Drugim zasadniczym problemem polskiego prawa gospodarczego jest daleko idąca emancypacja pewnych organów wyposażonych w uprawnienia regulacyjne wobec przedsiębiorców. „Wskutek powołania nowych organów regulacyjnych nastąpiło przesunięcie możliwości oddziaływania na przedsiębiorców ze sfery administracji rządowej na organy regulacyjne, często niezależne od rządu, a podległe instytucjom europejskim. Ich kompetencje z zasady odzwierciedlają wymagania przepisów unijnych i często wykraczają poza sferę prawa administracyjnego, obejmując również rozstrzygnięcie pewnych spraw cywilnych i prawo do nakładania kar pieniężnych, tak na podmioty gospodarcze, jak i osoby fizyczne”. Profesor Wierzbowski zauważa: „Naczelne organy administracji odpowiedzialne za rozwój danych dziedzin gospodarki są w ten sposób odcięte od możliwości weryfikacji realizacji polityki rządu przez organy regulacyjne, choć te ostatnie takową politykę winny realizować. [...] Wydaje się, że kładąc nacisk na niezależność tych organów zapomniano, że organy te często działając w ramach uznania administracyjnego mogą realizować różną politykę administracyjną, niekoniecznie wybierając politykę najkorzystniejszą z punktu widzenia interesu społecznego”.

Tekst prof. **Barbary Błaszczyk** poświęcony jest podsumowaniu dokonujących się przez ostatnie 20 lat przekształceń własnościowych w polskiej gospodarce. Systematycznie analizowane są tu i ilustrowane poglądowymi zestawieniami kolejne fale prywatyzacji. Profesor Błaszczyk nie ukrywa swojego zdecydowanie entuzjastycznego stosunku do procesu prywatyzacji: „Najwyższy czas, aby wreszcie zacząć traktować prywatyzację w sposób rzeczowy i bez uprzedzeń, jako niezbędną część polityki gospodarczej państwa”. Podkreśla ona, że „w krajach o dłuższych doświadczeniach gospodarki rynkowej stopniowo uświadamiano sobie, że rola państwa jako właściciela przedsiębiorstw jest anachroniczna a nieefektywność państwowego nadzoru jest problemem, którego nie daje się na dłuższą metę w sposób racjonalny rozwiązać i dlatego starano się ograniczyć własność państwową w gospodarce do minimum. Współczesne państwa mogą wpływać na pożądane zachowania podmiotów gospodarczych znacznie skuteczniejszymi środkami, o charakterze regulacyjnym”.

Od roku 1989 do grudnia 2008 roku liczba prywatnych spółek prawa handlowego w całej gospodarce wzrosła z ok. 19 tys. do ponad 260 tys., w tym z udziałem zagranicznym z 429 podmiotów do ponad 63,8 tys. Liczba najmniejszych przedsiębiorstw prywatnych prowadzonych przez osoby fizyczne wzrosła zaś z 813,5 tys. do 2,8 mln. Na skutek komunalizacji powstała nowa kategoria własności: przedsiębiorstwo komunalne i wywodząca się z niego spółka z udziałem samorządu terytorialnego. Dzięki prywatyzacji i likwidacjom liczba przedsiębiorstw państwowych zmalała z 8 453 w 1990 roku do 363 w grudniu 2007 roku. Niestety, całkowite zatrudnienie w gospodarce zmalało z 17,5 mln do 13,7 mln osób.

Na tle innych środkowoeuropejskich krajów transformacji (np. Węgry, Czechy) czy krajów bałtyckich prywatyzacja w Polsce była skuteczniej hamowana przez gospodarce grupy interesu i ugrupowania polityczne jej niechętne, które w wielu okresach miały dominujący wpływ w parlamencie i były zdolne do jej całkowitego wstrzymywania lub zablokowania w sektorach proklamowanych jako strategiczne. Skutkiem tego „w Polsce udział sektora publicznego w tworzeniu PKB wynosi ok. 23%, udział tego sektora zaś w zatrudnieniu przekracza 26%. Oznacza to, że struktura własności naszej gospodarki przypomina wciąż jeszcze bardziej struktury własności w krajach afrykańskich niż w krajach wysoko uprzemysłowionych i rozwiniętych oraz szybko rozwijających się”.

Dalsze wyzwania dla polskiej gospodarki i polityki społecznej wiążą się z sytuacją demograficzną kraju. Jak wskazują prof. **Zbigniew Strzelecki** i prof. **Janusz Witkowski** „przyszłe trendy demograficzne są już całkowicie lub w dużej części przesądzone i tylko w niewielkim stopniu mogą ulec modyfikacji. Dotyczy to przede wszystkim procesu starzenia się ludności i wynikających z tego faktu zadań dla polityki społecznej wobec starszych osób. W dużym stopniu przesądzone są także przyszłe zmiany w liczbie i strukturze ludności w wieku produkcyjnym, które będą rzutować na przyszłą sytuację na rynku pracy. Najmniej pewne są przewidywane zmiany w liczbie ludności w wieku przedprodukcyjnym i stąd zadania dla polityki edukacyjnej mogą ulec większym modyfikacjom”. Jak zwykle pozostaje pytanie o stopień uwzględnienia tych, w dużej mierze pewnych projekcji, w kreowanych działaniach społeczno-ekonomicznego rozwoju Polski.

Redakcja

Summary

The authors of papers comprised in this section attempt at an analysis of the Polish economy, recent ownership changes, the prospects of economic development, and relations between economy and social policy.

The issues are introduced by Professor **Stanisław Gomulka** who presents a brief assessment of the Polish economic transformation. Considering a wide range of achievements, he distinguishes two as the most important, namely building a powerful sector of new private enterprises in a relatively short time, practically from scratch, and introducing legal and institutional reforms of the market economy, which were conducive to, among others, Poland's accession to the European Union. Apart from these two very significant achievements, a number of other lesser successes should also be noted. One of them consisted in avoiding the crisis in the financial sector (banks, investment and pension funds, insurance undertakings, stock exchange) and in public finance. The most significant failures in the opinion of Professor Gomulka were: halting the pension system reform (despite enormous effort and considerable success of Jerzy Hausner in 2001-2005 and despite starting to eliminate most of early pensions from the Social Insurance Fund in 2009) and, consequently, low labour market participation of Poles and suspension of privatisation resulting in high share of employment in the public sector (approximately 25% of the employed in Poland, compared to about 5-10% in developed countries).

In spite of various delays and objections, a system of institutions and legal regulations has been developed in Poland similar to the systems in developed countries of the global economy. Although the process of political transformation continues, accession to the EU in 2004 means that in the opinion of other (old) EU Member States the main aims of the transformation have been accomplished. It should however be borne in mind that, although income per capita in Poland accounts for almost a half of that in prosperous EU countries, in the case of wealth per capita the distance is much greater as according to Professor Gomulka it amounts to about 1/3 of that in prosperous countries.

The two subsequent authors try to account for the achievements of economic transformation from fundamentally different perspectives. The first one is, **Witold Gadomski**, once a politician of Liberal Democratic Congress and now a renowned economic journalist, expresses an opinion that despite the popular belief the Polish state is far from the liberal ideal. To the contrary – it is an exaggerated and eclectic state in the sense that it does not fulfil its functions, including social ones, properly. The reason does not lie with shortages of funds, but with a defective method of public spending. The deficiencies of the political system are an obstacle. “Due to fast fluctuation of political posts, the country is ruled by officials rather than politicians. The role of the latter is passive. They could contribute to the improvement of the state or

initiate reforms, but they are not competent enough and, what is most important, they fear that another attempt at reforms could undermine their position.”

Gadomski condemns the weaknesses of the Polish state, namely excessive regulation, excessive bureaucracy, and incorrect supervision over too extensive public property. “The most harmful aspect is the myth whereas the state is great and omnipotent. In Poland it is easier to gain support for those parties which highlight the need of a vast and active state. The problems of the quality of the state are not the foreground issue in public debate.” The author concludes that as a result of political transformation, Poland has become a non-liberal exaggerated country. Private entrepreneurship is not forbidden, although it is regulated by a vast number of imprecise regulations. Social transfers are enormous, and limited economic freedom is poorly protected. Institutional changes that have taken place in Poland within the last 20 years were often necessary, but never crucial enough to transform the state into a smoothly operating mechanism that fulfils proper functions with the use of not exaggerated means and measures.

Professor **Ryszard Bugaj**, also a former politician and currently a scholar, evaluates the economic transformation of the last twenty years from a principally different, social democratic point of view. He starts with a philosophical and economic analysis of the crisis dynamics of the socialist economy, which enforced the introduction of far-reaching changes at the decline of the Communist Poland. The system-related transformation of Polish economy has been underway for almost 20 years already, but the process understood as establishing main institutions of private and market economy was completed a few years ago. Professor Bugaj singles out and analyses in detail four periods of specific changes: 1990-1992, 1993-1998, 1999-2004 and 2005-2008.

The first period was a shock therapy time. There is no wonder that Professor Bugaj is a lot more meticulous in enumerating the discrepancies and lapses of the „liberal economic team” compared to affirmative Gadomski. “At the end of that period, ownership changes were not as advanced as to recognise the emergence of a structure typical for contemporary mixed economies. Not all institutions characteristic for the governance of private market economies had been established. The reconstruction of the tax system had only been initiated. The system of market funding of the budget deficit had not been formed yet. The anti-trust institutions had not worked efficiently.” On the other hand, Professor Bugaj displays a high degree of realism stating that „the logic of changes in breakthrough times leads to radicalised actions if the initial intention (agenda) is moderate. Therefore, it seems that evolutionary changes should be criticised as insufficient and in the face of the inevitable transformation recession in the economy the critics would argue that „opportunism” costs were excessive. Thus, radicalisation of transformation was inevitable.”

Professor Bugaj is much more careful in his assessments than Mr. Gadomski. In his opinion, the systemic order of the Polish economy – contrary to assessments suggesting the hindrance of market transformations – shifted towards the free market

and individualistic system between 1993 and 1998, although this shift was made in a “selective way.” The conclusion stating that, compared to the systems of developed capitalist economies, the Polish social and economic system in the late 1990s could be placed nearer the “liberal end” rather than the „interventionist end,” seems justified. In his opinion, in the following period the more “liberal” rules than those commonly applied in the developed European countries had been established, at least regarding two aspects: social insurance and the tax system.

The difference between both authors is most articulate in the final part of Professor Bugaj’s study. In his view, no clear rules of neither fiscal policy, nor microeconomic policies had been formed in Poland. “The objectives of monetary policy are not fully clear. The instruments preventing high revenue diversification via the taxation and insurance systems had been nearly eliminated. The budget distribution – if we take into account high unemployment and liabilities resulting from the granting of early retirement, as well as costs of the insurance reform underway – cannot be deemed particularly high. The claim that Poland is dramatically overburdened with social expenditure cannot be justified in any way.”

As a supplement to this discord, Professor **Witold Orłowski** responds to the question whether the economic growth rate in Poland was high or low during the last twenty years. First of all, he shows that the growth rate was higher than the rate in the communist economy, which is evidence in itself that rejection of the communist regime made sense even from the narrow, purely economic point of view. Secondly, he argues that the growth rate was also higher than in other countries undergoing transformation, which evidently suggests that economic reforms in Poland were in many aspects more efficient compared to other countries in the region. Professor Orłowski nevertheless adds, that even so the growth rate was evidently lower than social aspirations and expectations. He also attempts to demonstrate that from the economic point of view the growth rate achieved was probably also lower than the achievable one, drawing attention to a number of factors behind it.

The two subsequent texts are of a slightly different character than the ones already discussed. The first one, by Professor **Marek Wierzbowski**, is an analysis of the development of legal and economic governance of the Third Republic, which are subject to an endurance test during the current economic crisis. Professor Wierzbowski analyses the two principal handicaps of this system. The first one is the new restrictions resulting from the European Union law overlapping the existing administrative restrictions. “It seems that the only concerted attempts at economic freedom since the regaining of independence in 1918 were actually the introduction of the economic freedom rule into the Constitution of the Republic of Poland and the state’s withdrawal from licensing certain economic activity types. We are the country in which the reception of the strong and extensive administration model and far-reaching control, drawn from the Austro-Hungarian monarchy has settled down for good.” As a result, an entrepreneur

conducting a broader-scale activity is almost always a party to some administrative proceedings before administrative bodies. Three aspects are particularly significant. Gradual administrative proceedings decodification has taken place for a number of years now. A significant part of evidentiary proceedings in administrative proceedings has been replaced by preliminary investigation. Finally, the possibilities to impose strict financial penalties on enterprises, or even natural persons, by authorities – by means of administrative discretion – have been constantly extended.

The second fundamental problem of the Polish commercial law consists in far-fetched emancipation of certain authorities equipped with regulatory powers regarding entrepreneurs. “As a result of appointing new regulatory authorities the power to influence enterprises has shifted from the Government to regulatory authorities that are often independent of the Government and subordinate to European institutions. In principle, their competence reflects the requirements of EU regulations and often exceeds the administrative law sphere, also including ruling in certain civil cases and the right to impose fines on corporations and natural persons. Professor Wierzbowski argues that: “Supreme administrative authorities responsible for the development of certain economy branches are thus unable to verify the implementation of government policy by regulatory authorities, although the latter should implement it. [...] It seems that by emphasising the independence of these authorities it had been forgotten that these authorities, often applying administrative discretion, can implement a different administrative policy, not necessarily choosing the most beneficial policy from the point of view of social interest.”

The text by Professor **Barbara Blaszczyk** summarises the ownership changes taking place in the Polish economy within the last twenty years. Subsequent privatisation stages are systematically analysed and accompanied with illustrative juxtapositions. Professor Blaszczyk is open about her undoubtedly enthusiastic attitude towards privatisation: “It is high time to treat privatization matter-of-factly and without prejudice, as an indispensable part of the state economic policy.” She emphasises that “countries with longer market economy experience gradually realised that the role of the state as an enterprise owner is anachronistic. Inefficiency of state supervision is a problem which is insoluble rationally in the long run and therefore the attempts to minimize state property were made. Contemporary states may shape desired behaviour of corporations by means of far more efficient regulatory measures.”

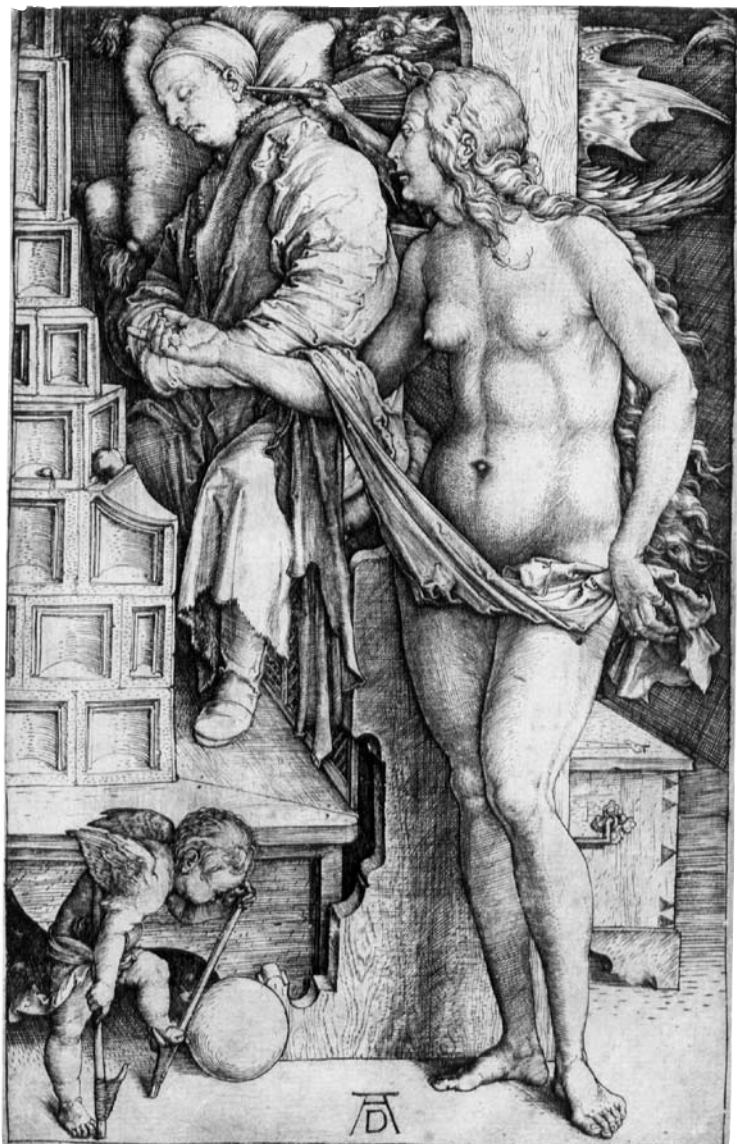
From 1989 to December 2008, the number of private commercial companies and partnerships in the entire economy grew from around 19 thousand to over 260 thousand, including those with foreign shareholding from 429 to 63.8 thousand. The number of the smallest private enterprises run by natural persons grew from 813.5 thousand to 2.8 million. As a result of communalisation, a new category of property has emerged: community enterprise and a derivative enterprise partially owned by the local government. Thanks to privatisation and liquidations, the number of state-owned

enterprises decreased from 8.453 in 1990 to 363 in December 2007. Unfortunately though, total employment rate decreased from 17.5 million to 13.7 million.

Compared to other Eastern European countries undergoing transformation (e.g. Hungary, the Czech Republic) or the Baltic Countries, privatisation in Poland was more efficiently hampered by economic interest groups and political groups opposing it that had a dominating voice in the parliament and were capable of halting or freezing privatisation altogether in sectors proclaimed strategic. As a result, “the share of the public sector in GDP formation in Poland amounts to approximately 23%, while the share of this sector in employment exceeds 26%. This means that our economy’s ownership structure still resembles the ownership structures in African countries rather than those of industrialised, developed and developing countries.”

Further challenges for the Polish economy and social policy are linked with the country’s demographics. As argued by Professor **Zbigniew Strzelecki** and Professor **Janusz Witkowski**, “future demographic trends have already been determined partly or altogether and can only be slightly modified. Above all, this regards the society’s ageing and accompanying social policy tasks towards the elderly. Future changes in the size and structure of the working age population, which will impact the future labour market, have also been determined to a large extent. Changes in the size of pre-working age population are the least foreseeable and thus the tasks for the education policy may undergo vast modifications.” As usual, there is a question of the extent of acknowledging these highly certain projections in measures for social and economic development of Poland.

Editorial team



Albrecht Dürer *Śpiący umysł*

ROZDZIAŁ IV

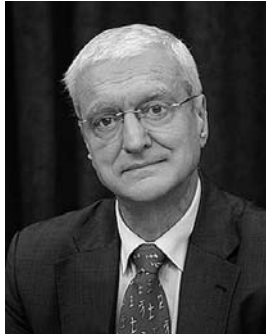
NAUKA I EDUKACJA KULTURA I WYCHOWANIE

Michał Kleiber <i>Wprowadzenie</i>	483
Michał Boni <i>Kapitał intelektualny Polski a nowe przewagi konkurencyjne</i>	493
Stefan Jackowski <i>Uniwersytety na rozdrożach</i>	513
Maciej Żylicz <i>Kulturotwórcza rola nauki: potrzeba nowego spojrzenia</i>	521
Tomasz Merta <i>Modernizacja a ochrona dziedzictwa materialnego</i>	529
Kazimierz M. Ujazdowski <i>Przyszłość polityki kulturalnej</i>	539
Podsumowanie	547
Summary	552

MICHAŁ KLEIBER

Wprowadzenie

1. Wprowadzenie	485
2. Jaki wpływ na przyszłość kraju ma dominujący dzisiaj w społeczeństwie system wartości i zachowań, i w jakim stopniu możemy go kształtować?	485
3. Tożsamość a wielokulturowość – czy konflikt jest nieunikniony?	486
4. Jak w warunkach powszechności edukacji zadbać o jej wysoki standard? Jakie kompetencje kluczowe powinni wynosić ze szkoły jej absolwenci, czego przede wszystkim powinna nauczać szkoła jutra?	487
5. Czy szeroko rozumiane relacje nauki i kultury odpowiadają wymogom współczesności? Czy potrzebne jest nowe spojrzenie na te związki?	487
6. Czy mamy szansę stać się społeczeństwem wiedzy?	488
7. Jakich elit potrzebuje Polska?	490



Michał Kleiber (ur. w 1946 roku)

Członek rzeczywisty PAN, Prezes PAN na kadencję 2007-2010. W latach 1995-2005 był dyrektorem Instytutu Podstawowych Problemów Techniki PAN, w którym od 1986 roku kieruje Zakładem Metod Komputerowych. W latach 1998-2002 był członkiem Prezydium PAN, zaś w latach 1997-2001 Przewodniczącym Rady Dyrektorów Placówek Naukowych PAN.

Jest specjalistą w zakresie mechaniki i informatyki. Głównym tematem jego pracy badawczej i dydaktycznej są zastosowania nowoczesnych technik komputerowych w badaniach naukowych, technice i medycynie – w szczególności do modelowania, analizy, symulacji i wizualizacji złożonych zjawisk mechaniki nieliniowej. W ostatnich latach zajmuje się także problematyką prorozwojowej polityki państwa, zwłaszcza strategią rozwoju edukacji, nauki i innowacyjności gospodarki.

Jest autorem bądź współautorem ponad 240 prac naukowych oraz 7 książek opublikowanych w wydawnictwach o światowej renomie. Jest członkiem rad redakcyjnych kilkunastu międzynarodowych czasopism naukowych, w tym redaktorem naczelnym czasopisma o światowym obiegu „Archives of Computational Methods in Engineering”. Zajmuje się także popularyzacją nauki – m.in. jest członkiem Rady Naukowej czasopisma popularnonaukowego „Wiedza i Życie”. Jest laureatem licznych nagród, w tym nagrody naukowej przyznawanej przez Fundację na rzecz Nauki Polskiej oraz Medalem Królestwa Belgii za osiągnięcia innowacyjne. Jest doktorem honoris causa uczelni w Lublinie, Krakowie, Darmstadt (RFN), Mons (Belgia) oraz Polskiego Uniwersytetu na Obczyźnie w Londynie. Został także wybrany na członka zagranicznego Austriackiej Akademii Nauk oraz na członka Europejskiej Akademii Nauk i Sztuk w Salzburgu. Jest członkiem zwyczajnym Towarzystwa Naukowego Warszawskiego. W latach 1998-2001 reprezentował Polskę w Radzie Gubernatorów Centrum Badawczego UE oraz był polskim delegatem do Komitetu Sterującego „Zrównoważony wzrost” w ramach V Programu Ramowego UE. W latach 2001-2005 był Ministrem Nauki i Informatyzacji oraz Przewodniczącym Komitetu Badań Naukowych. W latach 2002-2005 był Przewodniczącym Rządowego Komitetu ds. Umów Offsetowych. W roku 2005 prof. Kleiber został wybrany na członka Europejskiej Rady Nauki oraz na Prezesa European Materials Forum. Jest członkiem Rady Programowej Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej. W 2008 roku został członkiem Komitetu Sterującego Rady Zarządzającej ESF. Pełnił funkcję Społecznego Doradcy Prezydenta RP L. Kaczyńskiego ds. badań i rozwoju, był członkiem Rady ds. Edukacji i Badań Naukowych przy Prezydencie RP powołanej w 2008 roku.

1. Wprowadzenie

Niezłomne pragnienie wolności, determinacja w działaniu oraz sprzyjająca sytuacja międzynarodowa przyniosły nam 20 lat temu wyczekiwaną od półwiecza suwerenność. Od tego czasu w życiu naszego kraju wydarzyło się bardzo wiele, jednoznacznie potwierdzając słuszność dokonanego przez nas w dramatycznych okolicznościach wyboru sprzed 20 lat. Życie nie szczędziło nam jednak także najróżniejszych kłopotów – uczciwa i możliwie kompletna ocena ich przyczyn, często wymagająca odważnej samokrytyki, ma wielkie znaczenie dla naszej przyszłości i wciąż czeka na dokonanie. Wiemy dzisiaj dużo o wydarzeniach ostatniego dwudziestolecia, o naszych wyborach – często zasadnych, ale niekiedy pochopnych – o sporach i debatach – tych konstruktywnych i tych destrukcyjnych, o obszarach życia publicznego, w których udało się nam dokonać zasadniczych i pozytywnych przemian, ale też o tych dziedzinach, w których błędne działania bądź niemoc prognostyczna lub decyzyjna przekształciły się obecnie w poważne niebezpieczeństwa zagrażające kondycji państwa. Trafność dzisiejszej oceny przyczyn tych problemów stanowi niezbędną bazę do skutecznego stawienia im czoła.

Do kluczowych zagadnień stojących przed nami wielu z nas niejako automatycznie zaliczyłoby problematykę gospodarczą oraz międzynarodową. To te dziedziny wydają się głównie kształtować nasze codzienne emocje, obawy i nadzieje. Patrząc w nieco dalszą przyszłość, nie sposób jednak wśród otaczających nas problemów i pytań domagających się mądrych odpowiedzi i gruntownych analiz nie uznać za kluczowe także, a może przede wszystkim, sprawy edukacji, nauki i kultury. Dziedziny te tworzą bowiem razem ten szeroki sektor życia publicznego, którego ukształtowany dzisiaj charakter w znacznej mierze przesądzi o kondycji naszego kraju na wiele nadchodzących dekad – wręcz o jego sukcesie bądź porażce rozwojowej. Spróbujmy zasygnalizować choćby parę pytań dotyczących tego obszaru, na które uporczywie musimy dzisiaj szukać właściwych odpowiedzi.

2. Jaki wpływ na przyszłość kraju ma dominujący dzisiaj w społeczeństwie system wartości i zachowań, i w jakim stopniu możemy go kształtować?

Które z elementów naszej tradycji kulturowej i poczucia tożsamości narodowej dobrze służą rozwojowi kraju w warunkach globalnych wyzwań, a które są być może tylko nieracjonalnym ograniczeniem tempa tego rozwoju? Jak odbudowywać w Polsce łatwo widoczny deficyt kapitału społecznego? Wreszcie, czy skazani jesteśmy na życie w warunkach narastającej różnorodności kulturowej i czy wywoływać to będzie częste konflikty społeczne?

Mimo silnie unifikujących sił globalizacji wydaje się niepodważalne, że dla zbudowania w Polsce efektywnego systemu społeczno-politycznego niezbędne jest dobre zrozumienie samych siebie i prawidłowe rozpoznanie kluczowych dla naszej przyszłości

elementów tożsamości. Tylko na takiej bazie będziemy w stanie zbudować w kraju właściwy, szeroko akceptowany porządek instytucjonalno-regulacyjny. Takiego porządku na razie nie udało się nam stworzyć – jesteśmy krajem podzielonym na źle komunikujące się ze sobą środowiska, niepotrafiące się zrozumieć i ze sobą współpracować. Czy wyższy poziom świadomości w tym zakresie u nas może zapobiec znanemu już z wielu krajów konfliktowi kultur?

Lepsze rozumienie własnego systemu wartości będzie także kluczem do naszej polityki zagranicznej – europejskiej i globalnej. Tylko na drodze takiej debaty możemy bowiem prawidłowo ustalić cele tej polityki.

Taka refleksja to dopiero początek opisu problemu – jego druga, jeszcze trudniejsza część dotyczy sposobów wzmacniania najcenniejszych elementów naszej tożsamości, jej dalszego kształtowania we współczesnych warunkach, ale także eliminowania cech niekorzystnych dla przyszłości kraju. W tym kontekście bardzo ważny wydaje się charakter mecenatu w polityce kulturalnej państwa oraz jego przełożenie na skuteczną politykę edukacyjną, zrozumienie kulturotwórczej roli współczesnych badań naukowych, szczególnie w zakresie humanistyki i nauk społecznych, czy problem wychowania obywatelskiego, o czym parę słów poniżej.

3. Tożsamość a wielokulturowość – czy konflikt jest nieunikniony?

Wielokulturowość, także w Polsce, to zjawisko narastające, coraz bardziej obecne w życiu każdego z nas. Obok państw tradycyjnie wieloetnicznych problem wielokulturowości nasila się dzisiaj w państwach, do których masowo napływają rzesze emigrantów. Współistnienie odmiennych wartości i tradycji w ramach jednego organizmu państwowego nabiera coraz większego znaczenia i musi skłaniać do głębokiej refleksji. Podstawowym dylematem jest konieczność, jak uważa wielu, zaakceptowania istnienia różnych kultur czy odmiennych religii stanowiących według nich tylko uprzedzenie wynikające z fałszywego obrazu owych „obcych” bądź też, jak chcieliby inni, potrzeba wyznaczenia niezbędnego minimum kulturowego, które wszystkie strony powinny zaakceptować, aby egzystować na jednym terytorium. Wedle zwolenników pierwszego poglądu reakcja niechęci, czy wręcz wrogości, rodzi się najczęściej z niewiedzy. Najistotniejszym celem jest więc zapobiegnięcie niebezpieczeństwu, jakie niesie z sobą fakt niezrozumienia drugiej osoby i wynikające z tego inne negatywne implikacje. Dobitnie artykułowane racje licznych zwolenników drugiej opcji nieco słabną wobec problemu praktycznego ustalenia owego wspólnego minimum kulturowego – być może mądrze zdefiniowany kanon praw człowieka mógłby okazać się skutecznym narzędziem służącym moderowaniu ludzkich zachowań w warunkach wielokulturowości. Aby być skutecznym, kanon taki nie mógłby być zbyt szeroki i musiałby dotyczyć spraw zupełnie podstawowych. Próba opisu takiego minimum praw człowieka jawi się jako wielkie i bardzo aktualne zadanie, wymagające z pewnością stałej, pogłębionej refleksji – być może jednak tylko na takiej drodze będziemy w stanie zadbać o harmonię współżycia w warunkach nieustannie zmieniającego się wielokulturowego świata.

4. Jak w warunkach powszechności edukacji zadbać o jej wysoki standard? Jakie kompetencje kluczowe powinni wnosić ze szkoły jej absolwenci, czego przede wszystkim powinna nauczać szkoła jutra?

Zapewne zgodzić się można bez trudu, że podstawowe wyzwania stojące przed reformą systemu edukacji to skuteczniejsze niż dotychczas wyrównywanie szans edukacyjnych, wdrożenie znacznie elastyczniejszego modelu kształcenia, lepiej dostosowanego do indywidualnych potrzeb i zdolności uczniów, czy podniesienie rangi nauczania języków obcych. Wielkim wyzwaniem systemu edukacji jest nadanie tym hasłom wymiaru praktycznego. W Polsce za niezbędne do opanowania przez wszystkich uczniów kompetencje kluczowe uznano ostatnio umiejętności planowania i organizowania własnej (ustawicznej) edukacji, skutecznego porozumiewania się w różnych sytuacjach, efektywnego współdziałania w zespole, rozwiązywania problemów w twórczy sposób oraz sprawnego posługiwania się komputerem. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę fakt, że nakłady na jednego ucznia w Polsce są mniej więcej o połowę mniejsze od średniej krajów OECD, sposoby wydawania tych środków budzą wiele zastrzeżeń (np. wysoki koszt przesadnie dużej administracji oświatowej), status materialny i społeczny nauczyciela ciągle pozostaje bardzo niski, przez lata niedoceniane były relacje na linii nauczyciele – rodzice, a wieloletnie zaniedbania w zakresie nauczania języków obcych czy matematyki są olbrzymie, dostrzeżemy bez trudu piętrzące się kłopoty przy realizowaniu takiego ambitnego programu.

5. Czy szeroko rozumiane relacje nauki i kultury odpowiadają wymogom współczesności? Czy potrzebne jest nowe spojrzenie na te związki?

Postępujący rozdział kultur, tradycyjnej humanistyki z jednej strony, a współczesnego świata nauk ścisłych i przyrodniczych czy nawet ilościowych nauk społecznych z drugiej, jest zagrożeniem dla rozwoju naszej cywilizacji. Dominujący dzisiaj kanon kulturowy zbyt rzadko odwołuje się do empirii – więcej, często wręcz lekceważy osiągnięcia nauki i, posługując się własnym, hermetycznym żargonem, zajmuje się w istocie samym sobą. W wielu opiniotwórczych kręgach towarzyskich nieznaną twórczość tego czy owego, często bardzo średniej klasy, pisarza jest niezmywalną hańbą, przyznanie się zaś do nieumiejętności obsługiwanie laptopa lub demonstracja programowej niewiedzy co do istoty sporów we współczesnej biomedycynie spotykają się natomiast z uśmiechem pełnego zrozumienia. Przed wiekami bywało inaczej – szlachcic we Florencji XV wieku wiedział, że lekturze Dantego powinno towarzyszyć zainteresowanie ówczesną nauką i techniką. Leonardo był wielkim artystą, ale także wielkim uczonym i konstruktorem. Michał Anioł – być może jeszcze wspanialszym artystą i inżynierem. Dzisiaj powinno być podobnie – nie można przecież w ogóle wypowiadać się o otaczającym nas świecie, nie rozumiejąc choćby podstaw znaczenia

takich pojęć, jak biologia molekularna, inżynieria genetyczna, nanotechnologia, teoria chaosu, sztuczna inteligencja, systemy adaptacyjne, bioróżnorodność, logika rozmyta czy cyberprzestrzeń. Świadomość paradygmatu współczesnej nauki i jej osiągnięć jest dzisiaj w społeczeństwie, bardziej niż kiedykolwiek w przeszłości, istotnym elementem jego kultury. Nadanie temu stwierdzeniu praktycznego wymiaru jest jednym z wielkich zadań dojrzałej, prawdziwie prorozwojowej polityki państwa.

6. Czy mamy szansę stać się społeczeństwem wiedzy?

W obliczu wszystkich wyzwań współczesności pytania – co dalej, jak racjonalnie planować swój rozwój, na co przeznaczać największe środki, do jakich rozwiązań przekonywać i jak prowadzić debatę publiczną – wymagające odpowiedzi na bazie z reguły niekompletnych danych i stawiane zawsze w warunkach olbrzymiej niepewności, jawią się jako prawdziwe węzły gordyjskie. Wobec niezmierzonej złożoności tej problematyki i świadomości dalszego nieuchronnego narastania trudności uwierzmy w prawdę wielokrotnie już potwierdzoną – w warunkach globalizacji do pokonywania trudności najlepiej przystosowani są ci, którzy potrafią pozyskiwać, upowszechniać i skutecznie wykorzystywać w praktyce wiedzę. W dzisiejszych czasach postawienie na kreatywność działania, bazującą na wiedzy i jej innowacyjnym wykorzystywaniu, jest najlepszym sposobem budowy silnego państwa z gospodarką gwarantującą nam strategiczne bezpieczeństwo i stabilny rozwój. Do realizacji tego celu niezbędne jest inne spojrzenie na obszar szeroko rozumianej wiedzy, na który składają się dzisiaj: edukacja na wszystkich poziomach, w tym kształcenie ustawiczne – prawie u nas nieistniejące, badania naukowe, system transferu wiedzy do praktyki, szacunek dla prawa własności intelektualnej, wsparcie innowacyjnych przedsięwzięć, promocja sukcesów bazujących na innowacyjności czy polityka kulturalna wspierająca społeczną kreatywność.

Problematyka wiedzy i społecznej kreatywności ma bardzo szeroki kontekst. Jeśli dzisiaj posiadanie określonej wiedzy i umiejętność jej wykorzystywania jest kluczem do sukcesów indywidualnych twórców, innowacyjnych przedsięwzięć i całych narodów, to naturalnym wyzwaniem jest wypracowanie zasad jej pozyskiwania, chronienia, rozpowszechniania i udostępniania w gospodarce wolnorynkowej. Nie bez powodu mówimy dzisiaj o społeczeństwach wiedzy – takich właśnie, które wierzą i udowadniają w praktyce, że wiedza jest zasadniczym czynnikiem rozwoju społecznego. Do realizacji tak zdefiniowanej misji cywilizacyjnej musimy odpowiedzieć sobie na wiele pytań. Dla przykładu: czy powinniśmy opowiadać się za otwartym modelem międzynarodowego rynku wiedzy (szerokie udostępnianie wiedzy pozyskiwanej z prowadzonych badań naukowych, ponoszenie kosztów kształcenia specjalistów, nie zwracając uwagi na niepodejmowanie przez nich pracy w kraju, itp.), czy też może popierać działania zmierzające do ochrony własnego kapitału intelektualnego poprzez rozszerzanie zakresu ochrony patentowej, żądanie zwrotu kosztów studiów od osób planujących opuszczenie

kraju i inne mechanizmy prawne o podobnej naturze? Nie miejmy wątpliwości – sposoby udostępniania i ochrony posiadanej wiedzy są dzisiaj sednem subtelnych analiz korporacji, rządów, organizacji międzynarodowych – a sprawa nabierać będzie szybko jeszcze większego, wręcz kluczowego dla naszej przyszłości, znaczenia. Znalezienie odpowiedniej równowagi pomiędzy otwartym dostępem do pewnych rodzajów wiedzy ogólnej (co jest absolutnie niezbędne dla harmonijnego rozwoju cywilizacyjnego w zglobalizowanym społeczeństwie) a skutecznymi metodami ochrony posiadanej wiedzy umożliwiającej tworzenie innowacyjnych produktów i usług (co jest sednem rozwoju gospodarki rynkowej) jest bez wątpienia zasadniczym zadaniem stojącym dzisiaj przed instytucjami powołanymi do wprowadzania regulacji prawnych w tym zakresie.

Mówiąc o społeczeństwie wiedzy, nie wolno pominąć jeszcze jednego ważnego aspektu. Jest nim konieczność uświadomienia sobie ryzyka, jakie niesie powszechny dostęp do coraz większych zasobów informacji i możliwości podejmowania na ich podstawie działań sprzecznych z prawnymi bądź kulturowymi normami życia społecznego. Już od dawna użycie zaawansowanej wiedzy w celach przestępczych budziło zrozumiały niepokój, a dzisiaj dosłownie każdy dzień przynosi nowe możliwości w tym zakresie, wystarczy wspomnieć choćby rozwój tzw. cyberterroryzmu (tj. wykorzystywania Internetu do działań przestępczych). Przyszłe zagrożenia nie ograniczają się bynajmniej wyłącznie do działań terrorystycznych – nowe technologie mogą być także wykorzystywane do wzmacniania potęgi istniejących i powstawania nowych społeczeństw totalitarnych. Myśleniu o ryzyku nieodmiennie obecnemu w warunkach rozwoju nowoczesnych technologii towarzyszyć muszą bez przerwy co najmniej dwie refleksje: jak chronić przed dostaniem się w niepowołane ręce osiągnięcia mające potencjał destrukcyjny (wielkie wyzwanie dla organizacji ponadnarodowych, instytucji państwowych i firm) oraz jak dążyć do możliwie powszechnej akceptacji na świecie naczelných zasad postępowania na rzecz harmonijnego, trwałego rozwoju ludzkości tak, aby w razie potrzeby umieć się gremialnie przeciwstawiać wszelkim możliwym zagrożeniom o nieprzewidywalnej dzisiaj naturze (wielkie wyzwanie dla sposobów wykorzystywania osiągnięć nauki i atrakcyjności przekazu kulturowego na rzecz społeczeństw rozwijających się i grup społecznych uważających się w dzisiejszym świecie za poszkodowane).

Institucją centralną dla problematyki wiedzy jest oczywiście uniwersytet. Prawidłowa percepcja przeszłości z jednej strony, a stawianie czoła wyzwaniom współczesności z drugiej nie są w ogóle możliwe w kraju niemającym sieci dobrze funkcjonujących uczelni. Mimo iż owa tradycyjna rola uniwersytetu nie podlega dyskusji, dynamika rozwoju społecznego i gospodarczego oraz powszechność kształcenia na poziomie wyższym stawiają przed uniwersytetem nowe, niezwykle zadania. Rozwój potrzeb oraz metod kształcenia bazujących na technikach teleinformatycznych wydaje się prowadzić na przykład do podważenia klasycznych atrybutów kształcenia uniwersyteckiego – jedności miejsca („kampus”) i czasu trwania studiów („5 lat od matury do magisterium”). Zamiast tego kształtować się będzie zapewne model edukacji uniwersyteckiej

o nieporównywalnie większej elastyczności – studenci zbierać będą potrzebne punkty kredytowe na różnych, często bardzo od siebie odległych (geograficznie i kulturowo) uczelniach, niejednokrotnie zresztą w systemie kształcenia na odległość (telestudia), przerwy w toku studiów zaś oraz zdobywanie w ich trakcie zupełnie innych doświadczeń życiowych będą sprawą zupełnie naturalną. Taki rozwój szkoły wyższej jest szansą i zagrożeniem równocześnie – czy jesteśmy przygotowani na takie wyzwanie? Wyzwań stojących przed polskim uniwersytetem jest oczywiście znacznie więcej. Wymieńmy przykładowo jeszcze parę z nich: jak zapewnić sprawne zarządzanie i wysoką jakość edukacji uniwersyteckiej w warunkach powszechności studiowania i chronicznie ograniczonych środków? Jak doprowadzić do konsolidacji zdecydowanie zbyt dużej liczby naszych uczelni? Jak zapobiegać promocji kształceniowej przeciętności i stwarzać specjalne możliwości szczególnie uzdolnionym? Jak otworzyć się na świat i realnie umiędzynarodowić studia w kraju – co w powiązaniu z wysokim poziomem kadry i atrakcyjną bazą materialną jest jedyną szansą na sprostanie globalnej konkurencji uniwersyteckiej? Jak stworzyć rzeczywisty system uniwersyteckiej edukacji ustawicznej? Jak wreszcie doprowadzić do stworzenia w Polsce systemu krajowych i zagranicznych staży podoktorskich – kluczowego momentu w karierze młodego naukowca? Jak śledzić losy absolwentów i wyciągać z tej wiedzy właściwe wnioski? Nie ma wątpliwości – bez odpowiedzi na pytania tego typu nasze uczelnie nie staną się tym, czym być powinny – nośnikiem rozwoju zdolnego do cywilizacyjnego konkurowania ze światem!

7. Jakich elit potrzebuje Polska?

Normy zachowania praktykowane przez Polaków są pod wieloma względami typowe dla społeczeństw „po przejściach”: zaborach, wojnach, czterech dekadach realnego socjalizmu. Zamiast szacunku dla wspólnych wartości naszej cywilizacji: narodu, religii, rodziny, solidarności, godności osoby ludzkiej, rozumienia „innych” czy poszanowania porządku publicznego, zbyt często dominuje w nas cwaniactwo, brak szacunku dla obowiązującego prawa, roszczeniowość wobec państwa, słaba zdolność do tworzenia wspólnot społecznych. W dłuższej perspektywie są to cechy niewątpliwie silnie dysfunkcyjne – niezależnie od faktu, że w przeszłości, także już w czasach transformacji, niektóre z nich pomagały niekiedy przezwyciężyć zagrożenia i niedoskonałości systemu funkcjonowania państwa. Na domiar złego system instytucjonalno-regulacyjny funkcjonujący w wielu obszarach naszego życia jest wadliwy i destrukcyjnie wpływa na budowę kapitału społecznego i zaufania do państwa, bo przecież owa „społeczność” kształtować się musi na podłożu właściwej infrastruktury instytucjonalnej. Jak mają się dla przykładu tworzyć wspólnoty sąsiedzkie, jeśli w okolicy nie ma klubu mieszkańców, odpowiednio zagospodarowanego podwórka czy choćby ławeczek postawionych wśród zieleni, a procesy gromadzenia osiedli tylko pogarszają sytuację? A jak ma rosnąć zaufanie do instytucji publicznych, jeśli na co dzień doświadczamy ich zbiurokraty-

zowania i niekompetencji, a media informują nas o kolejnych wyłącznie politycznie umotywowanych decyzjach personalnych w ważnych urządach państwowych? Nie ulega wątpliwości, że partycypacja społeczna powinna stać się terminem częściej używanym przez polityków. Suboptymalnie działają u nas mechanizmy regulacyjne – zbyt często interesy partykularne bądź korporacyjne przesłaniają zasadnicze ich cele, takie jak dopuszczenie do twórczej konkurencji będącej warunkiem ekonomicznej efektywności. Wydaje się, że do poprawy sytuacji niezbędne jest jakościowo nowe przywództwo na wszystkich szczeblach: krajowym, regionalnym, lokalnym. Jaki mechanizm prowadzić by mógł do stworzenia warunków, aby wybierani liderzy byli nie tylko dobrze umocowani w strukturach partyjnych, ale także prawdziwie kompetentni i wiarygodni? Tak, aby ich działania można było traktować jako wzorzec zachowań obywatelskich? To wielki społeczny problem tworzenia elit, z których moglibyśmy być wszyscy dumni – i wielkie wyzwanie dla całego systemu wychowania i edukacji.

W podsumowaniu tej krótkiej wypowiedzi powiedzmy, że choć przeszłość ciągle trwa – w naszej tradycji i uznawanych wartościach, to przyszłość już nadeszła – w naszych przygotowaniach do stawienia czoła wyzwaniom jutra.

Poprzez lepsze rozumienie naszego systemu wartości i norm zachowań oraz tworzenie kapitału intelektualnego potrafiącego wykorzystać te wartości – w procesach poznawania dziedzictwa kulturowego, w ramach spójnego systemu edukacji (w tym ustawicznej) i szeroko prowadzonych badań naukowych – to dzisiaj decydujemy, jaki kształt przybierze nasze społeczeństwo w nadchodzących, przełomowych latach. Świadomość tej odpowiedzialności przesądza o wadze publicznej debaty na tematy wychowania, edukacji, nauki i kultury – spraw kluczowych dla wypracowania i realizacji wizji przyszłej Polski.

MICHAŁ BONI

Kapitał intelektualny Polski a nowe przewagi konkurencyjne

1. Wprowadzenie	495
2. Czym jest kapitał intelektualny?	495
3. Atrybuty kapitału intelektualnego	496
3.1. Kreatywność	497
3.2. Mobilność	497
3.3. Innowacyjność	498
4. Kategorie kapitału intelektualnego a jego atrybuty	500
5. Społeczny kapitał rozwoju	502
6. Zaufanie społeczne jako jeden z fundamentów budowy społecznego kapitału rozwoju	503
7. Potencjał kulturowy i kreatywny jako niezbędne czynniki budowy społecznego kapitału rozwoju	506
8. Nowoczesne technologie jako czynnik wzmacniania potencjału kulturowego	507
9. Rekomendacje ogólne	508
10. Zakończenie	510



Michał Boni (ur. w 1954 roku)

Absolwent Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie przez wiele lat wykładał w Katedrze Kultury Polskiej. Działacz „Solidarności” od 1980 roku, od 1989 roku członek władz krajowych „Solidarności” w 1990 roku Przewodniczący Zarządu Regionu „Mazowsze”. W 1991 roku Minister Pracy i Polityki Socjalnej, w latach 1992-1993 sekretarz stanu w tym ministerstwie odpowiedzialny m.in. za politykę rynku pracy. Poseł na Sejm I kadencji. Od 1995 roku dyrektor Programu Reform Polityki Społecznej przy Fundacji Batorego. Radny Gminy Centrum miasta stołecznego Warszawy w okresie 1994-1996. W latach 1996-1997 dyrektor i członek Zespołu Instytutu Spraw Publicznych. Od 1998 do 2001 roku szef zespołu doradców Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Do 2007 roku konsultant Enterprise Investors w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi. Od 1994 roku członek Komitetu Naukowego Wsparcia Wspólnoty ds. Oceny NPR i Programów Operacyjnych. Kluczowy ekspert współpracujący przy powstawaniu Narodowego Planu Rozwoju, Krajowego Planu działań na lata 2007-2013. Do 2007 roku doradca PKPP Lewiatan. Współpracownik wielu fundacji polskich i międzynarodowych.

Od stycznia 2008 roku sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jest jednym z autorów programu „Solidarność pokoleń 50+”, który ma pomóc osobom po 50. roku życia w powrocie na rynek pracy. Zasłynął jako negocjator ze związkami zawodowymi w kwestiach edukacji, służby zdrowia, tzw. specustawy stoczniowej czy rozwiązań emerytalnych, pracował m.in. nad ustawą o emeryturach pomostowych. 15 stycznia 2009 roku powołany na urzędy ministra – członka Rady Ministrów i Przewodniczącego Komitetu Stałego Rady Ministrów. Obecnie odpowiada za koordynację prac legislacyjnych. Od 2008 roku jest szefem Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów. Pod jego kierownictwem Zespół dokonuje analiz i oceny społeczno-ekonomicznej kraju oraz bierze udział w opracowaniu planów strategicznych rządu. Wśród jednych z najważniejszych dokumentów są: *Raport o kapitale intelektualnym Polski, Powrotnik. Nawigacja dla powracających* oraz raport *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, który został zaprezentowany 17 czerwca 2009 roku.

1. Wprowadzenie

W ostatnich miesiącach często wracamy do wydarzeń 4 czerwca 1989 roku, dzięki czemu mamy możliwość zarówno docenienia naszych osiągnięć transformacyjnych, jak i ich rzetelnej analizy. W tym kontekście możemy również – i powinniśmy – zadawać sobie pytania o przyszłość Polski oraz o wyzwania, jakie stoją przed naszym krajem i nami samymi w kolejnych dekadach.

Powszechnie zdajemy sobie sprawę z faktu, że zakończyliśmy już okres przemian transformacyjnych. Potrzebny jest nam nowy projekt cywilizacyjny na miarę XXI wieku, osadzony nie tylko w obecnym kryzysie, ale wybiegający do przodu, stawiający pytania o Polskę, jakiej chcielibyśmy dla siebie i dla naszych dzieci, a także próbujący dać na te pytania odpowiedzi.

Próbując określić podstawę do szerokiej debaty publicznej na temat przyszłości Polski, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, którym mam zaszczyt kierować, opracował raport *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Staramy się przedstawić w nim zarówno diagnozę ostatniego dwudziestolecia, jak i busolę rozwojową, którą powinniśmy się posługiwać, aby w 2030 roku być krajem innowacyjnym, konkurencyjnym i przyjaznym obywatelom, a z drugiej strony uniknąć czarnego – naszym zdaniem – scenariusza popadnięcia w dryf rozwojowy.

Raport opiera się na analizie 10 wyzwań rozwojowych stojących przed Polską w kolejnych dwóch dekadach (przyjęcie perspektywy dwudziestolecia wymaga objęcia wyobraźnią, prognozami, scenariuszami i dylematami co najmniej jednego pokolenia więcej) – od wyzwań makroekonomicznych i infrastrukturalnych, przez demograficzne i społeczne, aż po te, które dotyczą sprawnego i godnego zaufania państwa.

W kontekście naszej dzisiejszej dyskusji najważniejsze wydają się wyzwania dotyczące gospodarki opartej na wiedzy oraz działania na rzecz wzrostu kapitału społecznego w Polsce. Bez rozbudowy kapitału intelektualnego, bez zdecydowanych działań na rzecz budowy gospodarki opartej na wiedzy będzie nam bowiem bardzo trudno odpowiedzieć na pytanie „Quo vadis Polonia?”.

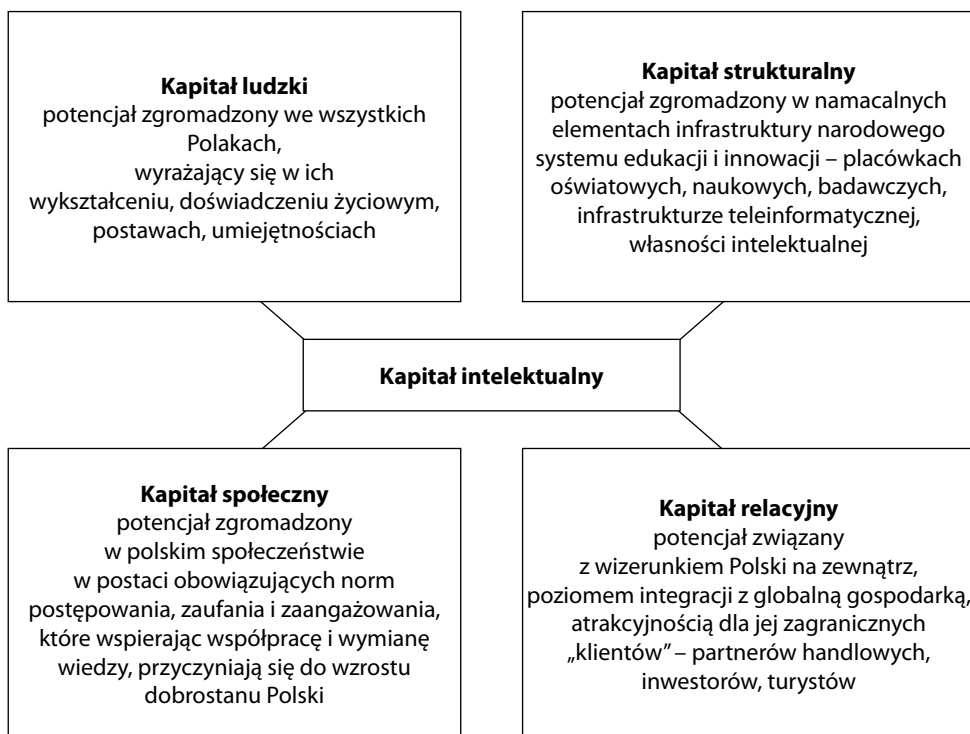
2. Czym jest kapitał intelektualny?

Kapitał intelektualny jest pojęciem względnie nowym, rozwijającym się od końca lat 60. XX wieku. Jego użycie zostało po raz pierwszy udokumentowane w korespondencji pomiędzy dwoma wybitnymi ekonomistami: Johnem Kennethem Galbraithem i Michałem Kaleckim. J. K. Galbraith w jednym z listów zapytał wówczas prof. Kaleckiego: „Zastanawiam się, czy zdaje pan sobie sprawę, jak wiele na świecie zawdzięczamy kapitałowi intelektualnemu, który pan stworzył w ostatnich dziesięcioleciach”.

Kapitał intelektualny może być definiowany na wiele sposobów. W raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* oparliśmy się na ogólnej definicji prof. Leifa Edvinssona,

który określił kapitał intelektualny jako zdolność do tworzenia przyszłego dochodu. W ujęciu bardziej szczegółowym kapitał intelektualny może być rozumiany jako ogół niematerialnych aktywów ludzi, przedsiębiorstw, społeczności, regionów i instytucji, które – odpowiednio wykorzystane – mogą być źródłem obecnego i przyszłego dobrostanu.

Na kapitał intelektualny składają się 4 komponenty: kapitał ludzki, czyli potencjał ludzi, obywateli – ich wykształcenia, doświadczenia, postaw i umiejętności; kapitał społeczny – zgromadzone w społeczeństwie normy postępowania, zaufania i zaangażowania; kapitał strukturalny, poprzez który rozumiemy potencjał placówek oświatowych, naukowych i badawczych; a także kapitał relacyjny, związany z wizerunkiem Polski na świecie oraz naszą otwartością i relacjami z zagranicą.



Źródło: raport *Polska 2030*, s. 207

3. Atrybuty kapitału intelektualnego

Głównymi atrybutami kapitału intelektualnego są: kreatywność, mobilność i innowacyjność. Dodając do nich zaufanie, spójność i konkurencyjność, otrzymujemy katalog czynników rozwojowych, dzięki którym mamy szansę szybko i na długo dołączyć do grona najbardziej rozwiniętych gospodarek świata.

3.1. Kreatywność

Potencjał kreatywności (i związana z nim bezsprzecznie budowa gospodarki bazująca na wiedzy) nie opiera się jedynie na boomie edukacyjnym – niesamowitym wzroście skolaryzacji na poziomie wyższym i popularyzacji uczenia się przez całe życie. W rzeczywistości, według teorii Richarda Floridy, pełne wykorzystanie potencjału kreatywności wymaga synergii 3T: technologii, tolerancji i talentów. Istnieją bowiem szeroko zdiagnozowane korelacje pomiędzy otwartością na różnorodność i odmienność a efektywnością w rozwoju technologii, zgłaszaniu patentów etc. Warunkiem ujawniania talentów i ich rozwoju jest pozytywne sprzężenie między nowoczesnością gospodarki a jakością oferowanego w danym miejscu życia. Według Floridy to utalentowani ludzie wybierają miejsca rozwoju.

Niezwykle ważnym czynnikiem jest tutaj wysoka jakość kształcenia i rosnąca liczba osób z coraz wyższym wykształceniem, zdobywanym w całym okresie życia i w każdych jego okolicznościach. Niezmiernie dużego znaczenia nabiera umiejętna realizacja przez system edukacji dwóch funkcji: egalitarnej (realizowanej poprzez wczesną edukację wyrównującą szanse i tworzącą dostęp dla wszystkich do każdej możliwej ścieżki dalszej edukacji i rozwoju) oraz elitarniej (polegającej na wyławianiu i promowaniu talentów już we wczesnej fazie).

Kreatywność polskiej gospodarki z kolei powinna już dziś opierać się na inwestycjach w nowoczesne kompetencje, akceptację odmienności, rozwój kapitału intelektualnego, innowacyjność w relacjach między biznesem, nauką i kulturą.

3.2. Mobilność

Podstawowymi cechami współczesnych gospodarek oraz rynków pracy są mobilność zawodowa i potrzeba (zdolność) adaptacyjności. Rozwija się model „flexicurity” – bezpieczeństwa pracy powiązane nie z utrzymaniem konkretnego etatu, a z łatwością znalezienia kolejnej pracy. Kariera zawodowa wymaga obecnie (i będzie wymagać w przyszłości) zmian i dostosowań. Konieczny jest rozwój systemu edukacji ustawicznej, w ramach której istniejący już model uczenia się przez całe życie (*lifelong learning*) będzie uzupełniany o naukę w każdych okolicznościach (*life-wide learning*).

Współcześnie mamy do czynienia ze zmianą form zatrudnienia w kierunku rozwoju form niekonwencjonalnych: samozatrudnienia, indywidualizacji i tymczasowości kontraktów, samodzielności wykonywania zadań. Telepraca i praca w niepełnym wymiarze godzin zaczynają umożliwiać łączenie pracy i funkcji domowych. Jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed nami jest właśnie umiejętność pogodzenia (i synergii) cyklu życia z cyklem kariery zawodowej. Kluczową kompetencją pracownika staje się w tym ujęciu adaptacyjność.

Ze strony państwa i rynku z kolei powinno się wymagać specyficznych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych. Prawo pracy powinno pozwalać swobodnie regulować czas pracy, jej formę oraz okres zatrudnienia. Płace powinny dostosowywać się do zmieniających warunków rynkowych. Jednocześnie instytucje rynku pracy muszą być gotowe do pomocy osobom często zmieniającym pracodawców i korzystającym z efektywnego systemu podnoszenia kwalifikacji. Z kolei systemy podatkowy i zabezpieczenia społecznego powinny być zorientowane na promocję aktywności ekonomicznej (*workfare state*), a nie na wspieranie bierności (*welfare state*). Znalezienie pracy musi oznaczać wyraźną poprawę dochodów.

Jednym z głównych czynników wzrostu mobilności staje się wirtualizacja pracy, gospodarki i życia. Efektywność czasu pracy mierzy się możliwościami działania 24/7 (24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu). Zanika dystans komunikacyjny, kooperacja globalna dotyczy coraz większej liczby sektorów – czy to produkcji, czy usług.

Mobilność oznacza również, naturalnie, swobodę przekraczania granic w celu poszukiwania pracy czy też z zamiarem podróżowania, a w konsekwencji – otwartości na doświadczenia wielokulturowe. Geograficzne impulsy mobilności zmieniają ludzkie życie. W rezultacie właśnie mobilność – zawodowa, wirtualna, życiowa, geograficzna – jest czynnikiem rozwoju. Zmieniająca się dynamicznie kariera zawodowa staje się bowiem rezultatem woli i poszukiwań jednostki realizującej swoje aspiracje.

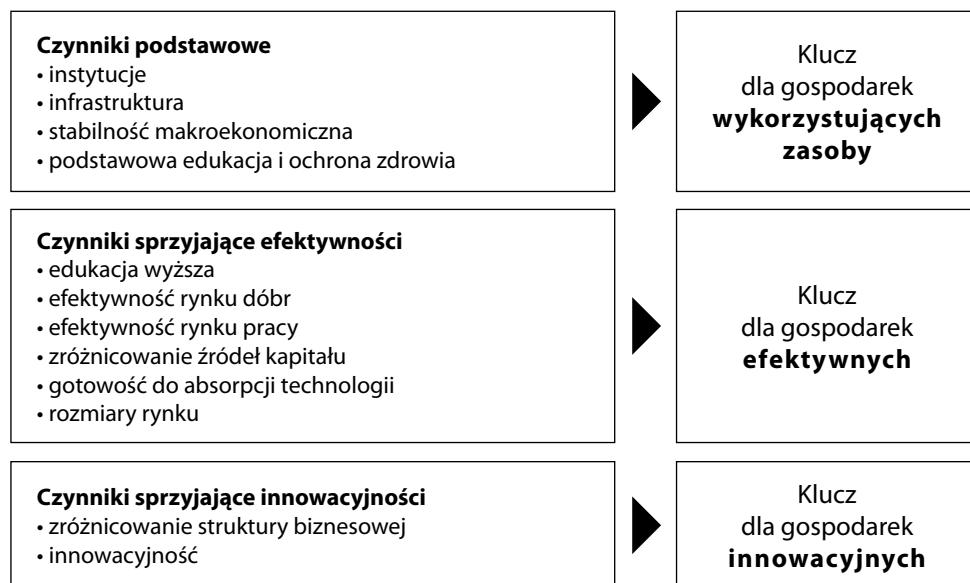
Potrzeba urzeczywistnienia aspiracji mobilizuje do wysiłku, a dzięki coraz nowszym, mobilnym technologiom także do kooperacji, wymiany informacji i osiągnięcia celów dzięki spożytkowaniu wiedzy i umiejętności innych.

Realne i wirtualne przekraczanie granic staje się symbolem nowych czasów. Konsumenty czasu wolnego, turyści – podróżnicy XXI wieku – już nie tylko odwiedzają Francję, ale też coraz częściej jeżdżą np. do Chin. Nawet jeśli będą korzystali ze zbiorowych ofert, to współczesny marketing będzie chciał docierać do nich indywidualnie. Dodatkową cechą mobilności jest bowiem personalizacja oczekiwań, zachowań i potrzeb. Przykładem niech będą tu zmiany w systemach edukacji, wywołane współczesną mobilnością (realną i wirtualną), które to systemy muszą być coraz bardziej nastawione na dopasowanie i personalizację usług.

3.3. Innowacyjność

Atrybutem kapitału intelektualnego, bezpośrednio powiązany z produktywnością i konkurencyjnością w XXI wieku, jest innowacyjność. Analizując tę ostatnią, zacząć należy od zwrócenia uwagi na model rozwoju współczesnych gospodarek. Pierwszą fazą rozwoju jest napędzanie gospodarki przez posiadane już zasoby. Wymaga ona skupienia się przede wszystkim na rozwoju instytucji, infrastruktury, podstawowej opieki zdrowotnej i edukacji, a także zapewnienia stabilności makroekonomicznej.

Tę fazę Polska ma już za sobą – obecnie, bazując na raporcie *The Global Competitiveness 2008–2009*, znajdujemy się na etapie przejścia z fazy drugiej (gospodarka napędzana przez wydajność i efektywność) do trzeciej fazy rozwoju (gospodarka napędzana przez innowacyjność).

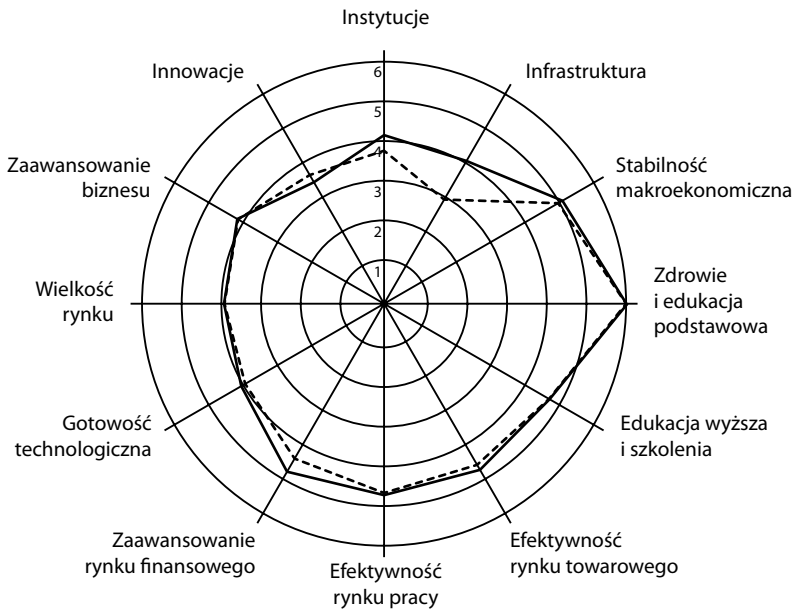


Źródło: raport *Polska 2030*, s. 11

Nie zmienia to jednak faktu, że wśród państw o podobnym, przejściowym profilu konkurencyjności wyróżniamy się z jednej strony większym rynkiem, ale równocześnie z drugiej – słabszym wykorzystaniem nowoczesnych technologii i mniejszą sprawnością oraz atrakcyjnością rynku finansowego, nie mówiąc już o słabościach infrastruktury, stosowaniu innowacji czy ograniczeniach instytucjonalnych.

W ostatnim z wymienionych zakresów ciężar nadmiaru regulacji, nieprzejrzystość procesu podejmowania decyzji, brak zaufania do polityków, niewystarczająca efektywność prawa oraz skala marnotrawienia środków publicznych sytuują Polskę nisko w rankingach porównawczych.

Warto jednak podkreślić, iż mamy przewagę w obszarach związanych ze zdrowiem, edukacją podstawową i wyższą, a także relatywnie w użytkowaniu telekomunikacji i Internetu, dostępności funduszy typu *venture capital*, elastyczności płacowej, a także pod względem kosztów zwolnień i skali aktywności zawodowej kobiet.



— Gospodarki na etapie przejścia z 2 do 3
 ---- Polska

Źródło: raport *Polska 2030*, s. 12

4. Kategorie kapitału intelektualnego a jego atrybuty

W raporcie *Polska 2030* stawiamy następującą tezę: jeśli polska gospodarka ma być konkurencyjna w kolejnych dekadach, to tylko dzięki zdolności do konsekwentnego budowania kapitału intelektualnego. Z perspektywy potencjału rozwojowego Polski można wskazać co najmniej dwa sposoby, na które kreatywność i innowacyjność – kluczowe atrybuty kapitału intelektualnego – mogą go wspierać.

Po pierwsze, kreatywność i innowacyjność zwiększają zdolności absorpcyjne, które są niezbędne dla adaptacji nowych technologii, a także wspomagają aktywność i mobilność na rynku pracy. Po drugie, kreatywność i innowacyjność są niezbędnymi komponentami procesu innowacyjnego, tzw. twórczej destrukcji, nawiązując do Schumpetera.

Analizując wpływ kreatywności i innowacyjności na wzmacnianie potencjału rozwojowego Polski, należy ujmować je w charakterze ważnych składników „najszerszego” kapitału intelektualnego. Wpisując je w zakres kapitałów „szczegółowych”, otrzymujemy cztery wymiary znaczenia kreatywności i innowacyjności.

I tak w ramach kapitału strukturalnego kreatywność i innowacyjność tworzone są wszędzie tam, gdzie przyjęte procedury, praktyki i systemy sprzyjają poszukiwaniu nowych rozwiązań i premiują wykorzystywanie ludzkiej wyobraźni, a niszczone są tam, gdzie utrzymywane jest ślepe przestrzeganie utartych zwyczajów i karze się za podejmowanie ryzyka.

W zakresie kapitału relacyjnego należy pamiętać, że sposób promowania wizerunku Polski i Polaków za granicą tworzy sprzężenie zwrotne. Jeśli będziemy starali się być postrzegani w świecie jako społeczeństwo kreatywne i innowacyjne, łatwiej będzie przyciągnąć takich inwestorów zagranicznych, którzy utworzą w Polsce centra badawczo-rozwojowe i miejsca pracy o wartości dodanej. W tym aspekcie powinniśmy się wzorować na Włoszech, Francji, Finlandii czy Danii, którym udało się stworzyć taki wizerunek.

Kreatywność i innowacyjność są również elementami składowymi kapitału społecznego: obowiązujących norm zachowań, wartości i postaw właściwych danemu społeczeństwu. Jednym z podstawowych aspektów kapitału społecznego jest zaufanie – zarówno międzyludzkie, jak i obywateli do instytucji oraz państwa do obywatela. Problemem Polski jest stale niski poziom zaufania, co nie tylko podnosi koszty transakcyjne, ale też utrudnia tworzenie innowacji. Istotą procesu innowacyjnego jest bowiem oparta na zaufaniu współpraca i gotowość do dzielenia się zarówno potencjalnymi korzyściami, jak i koniecznym do ich osiągnięcia ryzykiem.

W kontekście kapitału ludzkiego z kolei, kreatywność i innowacyjność powinny być nieodłącznymi elementami procesu edukacyjnego. Wiedza może bowiem stanowić główne źródło naszej konkurencyjności, o ile uda się w Polsce stworzyć warunki sprzyjające rozwojowi i synergii systemów edukacji i innowacji, które są z sobą naturalnie sprzężone.

Relację tę można przedstawić na dwóch przykładach. Po pierwsze, choć stopniowo coraz więcej wynalazków powstaje w laboratoriach i centrach badawczo-rozwojowych dużych przedsiębiorstw, to wciąż uczelnie, ze względu na prowadzone przez nie badania podstawowe, stanowią miejsce narodzin najbardziej przełomowych odkryć. Po drugie, dobrze funkcjonujący system innowacji tworzy zapotrzebowanie na odpowiednie kwalifikacje. Aby można było wdrożyć nowe rozwiązania procesowe czy technologiczne, niezbędny jest wystarczający poziom zdolności absorpcyjnych, uzależnionych głównie od wiedzy, postaw i umiejętności pracowników.

Postrzegając kapitał intelektualny jako najbardziej istotny potencjał rozwojowy Polski, należy mieć świadomość faktu, że pod wieloma względami wartość tego potencjału jest obecnie niższa niż w wielu krajach świata o wysokich dochodach. Tym samym

tylko strategia rozwoju Polski, która w wiedzy będzie upatrywać główną przewagę konkurencyjną Polski, da nam szansę na zrównoważony rozwój i możliwość korzystania z niego przez wszystkich obywateli.

Z drugiej strony, pozostanie w fazie drugiej rozwoju (gospodarka ekstensywna) doprowadzi, podobnie jak w wielu krajach o średnich dochodach, nie tylko do spowolnienia tempa konwergencji, ale również do stopniowego powiększania się liczebności grup społecznych, które nie będą partycypowały w rozwoju gospodarczym. Taka sytuacja może mieć miejsce, jeśli większość miejsc pracy pozostanie w sektorach opartych na niskich lub średnich kwalifikacjach, z możliwością delokalizacji i stałej presji ograniczenia płac.

5. Społeczny kapitał rozwoju

Mając na uwadze wszystkie powyższe relacje, warto zaznaczyć wagę budowy społecznego kapitału rozwoju dla wzmocnienia potencjału rozwojowego Polski, tworzenia nowych przewag konkurencyjnych, a poprzez to – umiejętności sprostanania najważniejszym wyzwaniom, jakie stoją przed nami w kolejnych dekadach.

Podstawowym założeniem, jakie czynimy w analizie kapitału społecznego Polski, jest jego uwarunkowanie kulturowe i historyczne. Twierdzimy, że wartości i postawy kształtujące społeczny kapitał rozwoju nie miały szansy zakorzenić się w polskim społeczeństwie ze względu na uwarunkowania właśnie kulturowo-historyczne, przede wszystkim brak suwerenności w XIX i XX wieku, dwie wojny światowe, niszczenie polskich elit i tożsamości oraz, w rezultacie powyższych, traumy społeczne. Trudna historia Polski spowodowała zatem, że poziom edukacji obywatelskiej w kraju jest niski, elity się w zasadzie nie wykształciły, a tradycyjna rola inteligencji – jako klasy kreatywnej – jest ograniczona. Niemniej jednak, nie możemy zapominać także o wielkich zrywach społecznych, które nie byłyby możliwe bez wzajemnego zaufania i współpracy.

Jako że w raporcie *Polska 2030* częściowo stawiamy diagnozę ostatniego dwudziestolecia, także w kontekście rozwoju kapitału społecznego należy przyznać, że po 1989 roku nowe elity społeczne i polityczne stanęły (czy też zostały postawione) przed bardzo dużym wyzwaniem: odbudowy rzeczywistych instytucji społecznych, które pełniłyby rolę kontroli społecznej oraz tworzyłyby zasady i normy życia jednostek w społeczeństwie.

W okresie PRL Polacy stworzyli i rozwinęli społeczny kapitał przetrwania, który pomógł „przetrzymać” czasy realnego socjalizmu. Z kolei w okresie przemian transformacyjnych społeczeństwo wykazało się niezwykle postawą przystosowawczą, która pozwalała mu dostosować się do trudnych i dynamicznych przemian ustrojowych i gospodarczych. Polacy wytworzyli wówczas społeczny kapitał adaptacyjny, który pomógł im przystosować się do zachodzących zmian, a także wyciągnąć z tych zmian korzyści dla siebie i swoich rodzin. Sukces transformacji polegał w dużej mierze na

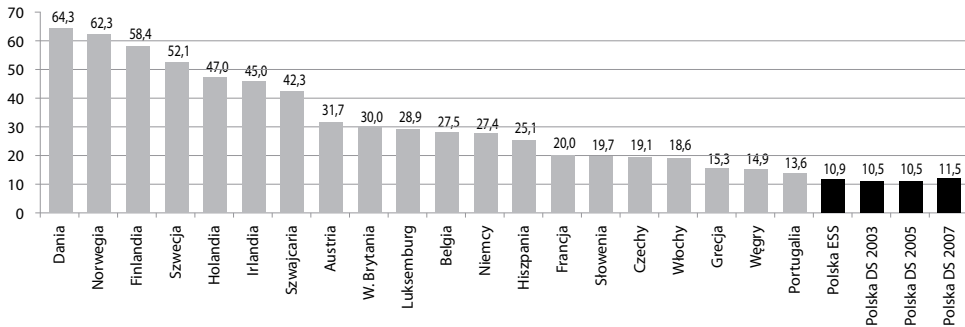
uwolnieniu i rozwoju indywidualizmu Polaków oraz stworzeniu im warunków, w których mogli wziąć sprawy w swoje ręce. Wskutek tego nie udało się wytworzyć obszarów wspólnotowych, opierających się na kooperacji. Dodatkowo bagaż historii utrwalił w Polakach wartości i postawy często stojące w sprzeczności z wartościami i postawami społecznego kapitału rozwoju, ku któremu powinniśmy dążyć, aby polepszać warunki i jakość swojego życia.

Aby wzmocnić w Polsce kapitał rozwoju, istotne jest utrwalenie się w społeczeństwie wartości postmaterialistycznych: swobodnej ekspresji i samorealizacji, dążenia do szczęścia oraz podnoszenia jakości życia, podkreślających również kwestie takie jak ochrona środowiska naturalnego, prawa kobiet i uczestnictwo w życiu publicznym. Wartości postmaterialistyczne przybierają na znaczeniu w miarę wzrostu roli gospodarki opartej na kapitale intelektualnym i kreatywnym. Obecnie jednak, według szeregu badań (m.in. prof. Rona Ingleharta), nadal bardzo cenimy sobie w Polsce wartości przetrwania, związane z bezpieczeństwem ekonomicznym i fizycznym oraz przywiązaniem do dóbr materialnych. Należy przy tym pamiętać, że niskie znaczenie przypisywane wartościom postmaterialistycznym może przeszkadzać w innowacyjności i kreatywności, które stanowią dzisiaj istotne czynniki rozwoju.

6. Zaufanie społeczne jako jeden z fundamentów budowy społecznego kapitału rozwoju

W raporcie *Polska 2030* zamieściliśmy rekomendacje rozwiązań, dzięki którym możliwe będzie zbudowanie w Polsce społecznego kapitału rozwoju i tym samym wzmocnienie budowy gospodarki opartej na wiedzy i nowych przewag konkurencyjnych naszego kraju. Najważniejszą rekomendacją ogólną jest budowa zaufania pomiędzy obywatelami, a także pomiędzy państwem (instytucjami) a obywatelami. Kapitał społeczny to bowiem w głównej mierze społeczne zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa, ułatwiając mu skoordynowane działania. Istnieje korelacja pomiędzy kapitałem społecznym a wzrostem gospodarczym i zadowoleniem z życia. W krajach, które mają wyższy wskaźnik zaufania społecznego, wyższe jest PKB *per capita* oraz wyższy poziom zadowolenia z życia. Zaufanie jest bowiem podstawą współdziałania i spoiwem społeczeństwa obywatelskiego. Pozwala ludziom rozwiązywać problemy i osiągać społeczne cele szybciej i znacznie mniejszym nakładem sił i środków. Tymczasem w Polsce poziom zaufania do innych oraz zaufanie do instytucji utrzymują się na jednym z niższych poziomów w Europie.

Odsetek osób w wieku 18+ ufających innym ludziom



ESS – European Social Survey

DS – Diagnoza Społeczna

Źródło: raport *Polska 2030*

Kolejnym wymiarem zaufania społecznego jest poziom zaufania obywateli do instytucji państwowych i publicznych. Doświadczenia historyczne – zarówno PRL, jak i utraty państwowości w czasach zaborów – rzutują negatywnie na poziom zaufania i identyfikacji z państwem. W czasach PRL sfera publiczna była zdominowana przez instytucje państwowe traktowane jako obce przez większość obywateli, co skutkowało brakiem identyfikacji z instytucjami państwowymi. Jednocześnie komunistyczne państwo opiekuńcze, łączące przymus z rozbudowanymi świadczeniami socjalnymi, przyczyniało się do zastępowania postaw obywatelskich przez postawy klientystyczne.

Dramatycznie niski poziom ogólnego zaufania oraz słabość kapitału społecznego innego niż prywatne, nieformalne więzi determinują słabość sfery publicznej w Polsce. Jednym z jej wymiarów jest brak troski o dobro wspólne. Polacy rzadko angażują się w sprawy innych lub takie, które dotyczą całej grupy.

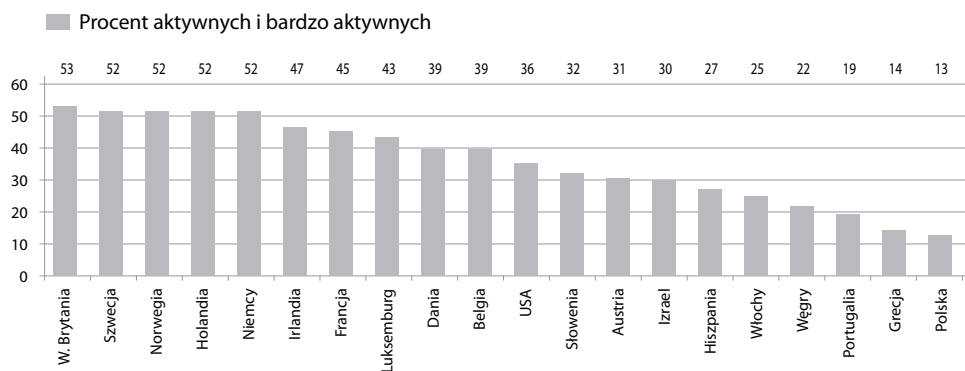
Poczucie odpowiedzialności za dobro wspólne jest bardzo niskie ze względu na bagaż historyczny. Obciążeniem po czasach PRL jest traktowanie takich dóbr jako dóbr kolektywnych, a przez to – niedbanie o nie. Brak troski o dobro wspólne jest widoczny na wszystkich poziomach – od najbardziej lokalnego (domy i osiedla) przez przestrzeń miejską do dóbr wspólnych na poziomie państwa. Przejawia się także w stosunku do środowiska naturalnego – od 2000 roku spada i tak niski procent osób podejmujących działania na rzecz jego ochrony; maleje też liczba osób przekonanych, że mogą mieć na jego ochronę wpływ.

W ramach *Diagnozy Społecznej 2007* skonstruowano wskaźnik mierzący wrażliwość na dobro wspólne. Od 2005 roku obserwowano wyraźny spadek tego wskaźnika, co oznacza malejące znaczenie dla Polaków tworzenia dóbr wspólnych i korzystania z nich. Pytania sondażowe dotyczyły wrażliwości na specyficzne dobro wspólne, jakim jest wspólny budżet. Około 40-50% Polaków deklaruje niskie zainteresowanie lub

całkowity brak zainteresowania takimi kwestiami, jak płacenie niższych podatków przez niektórych obywateli, pobieranie niesłusznych zasiłków czy uchylanie się od opłat. Najważniejszym predykatorem wrażliwości na dobro wspólne jest wykształcenie (im wyższe, tym większa wrażliwość). Wykształcenie wiąże się z dwoma innymi czynnikami – miejscem zamieszkania (osoby z dużych i wielkich miast są bardziej wrażliwe) oraz zamożnością (osoby zamożniejsze są bardziej wrażliwe).

Z aspektem zainteresowania dobrem wspólnym i współobywatelami nieodłącznie wiąże się aktywność obywatelska. Należy ona do podstawowych wskaźników i obszarów, które pozwalają definiować poziom kapitału społecznego. W systemie demokratycznym aktywność obywateli w istotny sposób wpływa na jakość państwa, sposób rządzenia, poczucie zadowolenia z życia i zaufanie ludzi do siebie. Aktywność obywatelska nie sprowadza się tylko do udziału w wyborach raz na kilka lat; oznacza stałe działanie na rzecz niekoniecznie całego społeczeństwa, ale przede wszystkim wspólnoty lokalnej, monitorowanie działań i decyzji administracji rządowej i samorządowej, wyrażanie opinii i zajmowanie stanowiska w sprawach bezpośrednio nas dotyczących, oznacza wolontariat, realizację sąsiedzkich inicjatyw, a także udział w protestach, np. przeciwko polityce państwa wobec mniejszości. Niestety, szereg badań pokazuje, że aktywność obywatelska Polaków należy do najniższych:

Indeks aktywności obywatelskiej w 20 krajach



Źródło: *Diagnoza Społeczna 2007*

W tym aspekcie warto wspomnieć o niezwykle ważnej dla budowy społecznego kapitału rozwoju i zainteresowania obywateli tym, co dzieje się w sferze pozaprywatnej – debacie publicznej. Poziom debaty publicznej w Polsce jest niski. Wynika to zarówno ze sposobu działania współczesnych mediów, słabości dziennikarstwa obywatelskiego, jak i ze słabości polskich elit i braku konsensu co do strategicznych kierunków, w których Polska powinna podążać. Elementem tej niskiej jakości debaty publicznej jest dialog społeczny, który partnerzy społeczni traktują często jako widowisko, a nie

próbę komunikacji. Dialog społeczny w Polsce ma charakter inscenizacyjny, fasadowy i nie jest metodą skutecznego kanalizowania konfliktów społecznych.

Obok dialogu społecznego drugim ważnym składnikiem debaty publicznej jest dialog obywatelski, w którym uczestniczą nie tylko pracodawcy i pracownicy, ale przede wszystkim organizacje pozarządowe reprezentujące obywateli. Dialog obywatelski dotyczy nie tylko kwestii rynku pracy czy warunków zatrudnienia, ale także funkcjonowania państwa, służby zdrowia itd. Wysokiej jakości i skuteczności dialog społeczny i obywatelski dowodzi wysokiego poziomu kapitału społecznego. W Polsce dialog obywatelski oraz konsultacje społeczne są ograniczone do minimum.

Debata publiczna powinna toczyć się wokół każdego z wyzwań przedstawionych w raporcie *Polska 2030*. W obecnym dyskursie publicznym jednakże większość poruszanych przez nas kwestii istotnych z punktu widzenia długofalowego rozwoju kraju pozostaje poza głównym nurtem debaty bądź w ogóle nie znajduje w niej miejsca. Naszą ambicją jest, by takie kwestie, jak bezpieczeństwo energetyczne i klimatyczne, konwergencja regionalna, usprawnianie działania państwa czy rozwój kapitału społecznego stały się istotną częścią polskiej debaty publicznej.

7. Potencjał kulturowy i kreatywny jako niezbędne czynniki budowy społecznego kapitału rozwoju

Często niedocenianym elementem kapitału społecznego (przede wszystkim społecznego kapitału rozwoju) jest wysoki potencjał kulturowy, w ramach którego opisana w poprzednich częściach artykułu kreatywność pojmowana jest jako zasób wpływający na podejmowane decyzje i zachowania. Wyznawane wartości i zdolności kreatywne wpływają na wybory edukacyjne, szanse zawodowe czy zdolność do innowacji w sposób podobny – ale jednocześnie niezależny – jak tradycyjnie rozumiany kapitał społeczny. Koncepcja ta podkreśla mobilny charakter potencjału kulturowego, który przepływa między regionami i państwami.

W tym kontekście warto zaznaczyć pojęcie „gospodarki kreatywnej”, odnoszącej się zarówno do „tradycyjnych” sektorów kulturalnych (np. kinematografii czy reklamy), jak również do sektorów ściśle związanych z innowacyjnością – przede wszystkim badań i rozwoju. Szeroko pojęta kreatywność obejmuje zatem kreatywność kulturalną, naukową, technologiczną i ekonomiczną. Podstawowymi czynnikami warunkującymi wzrost gospodarki kreatywnej będą: rozwój technologii cyfrowych (zwiększający popyt na treści i innowacje technologiczne), zmiana stylów życia, wzrost czasu na konsumpcję dóbr kultury oraz rozwój turystyki.

Kreatywność jest zatem istotnym czynnikiem dla społeczeństw i gospodarki, pozwala również ująć kwestię innowacyjności jako uwarunkowanej kulturowo, a nie tylko zależnej od nakładów na badania i rozwój. Innowacyjność jest bowiem istotna nie tylko dla gospodarki opartej na wiedzy. W czasach ciągłej i nagłej zmiany odgrywa ważną

rolę również w sferze społecznej czy politycznej. Zapewnienie potencjału kreatywnego wymaga ogólnej aktywności kulturowej i szacunku dla określonych wartości, związanych choćby z samoekspresją, co wymaga m.in. edukacji wspierającej innowacyjność, umiejętność pracy grupowej oraz kreatywność uczniów.

Innowacyjni i kreatywni uczniowie mają szansę współtworzyć w dorosłym życiu wysoce mobilną klasę kreatywną, jak Richard Florida nazwał pracowników w zawodach, które wymagają umiejętności rozwiązywania złożonych problemów, wysokiego poziomu edukacji oraz kapitału ludzkiego. Koncepcja klasy kreatywnej opiera się na ludziach jako kluczowym zasobie w gospodarce bazującej na kreatywności. Jej członkowie wybierają miejsca zamieszkania wyróżniające się ze względu na: jakość instytucji wiedzy (szczególnie sektora *high-tech*), poziom sektora usługowego, który decyduje o jakości oraz atrakcyjności życia, poziom tolerancji i różnorodności.

Aby rozwijać potencjał kulturowy i tym samym tworzyć podstawy gospodarki opartej na wiedzy, niezbędne jest również zwiększenie poziomu uczestnictwa w kulturze. Niezwykłą szansę tworzą w tym kontekście szybko rozwijające się technologie cyfrowe, dzięki którym może też wzrastać poziom zaufania i utrzymywania relacji społecznych. Komunikacja internetowa sprzyja bowiem tworzeniu kapitału pomostowego, więzi wykraczających poza krąg najbliższych osób – z czasem może więc spowodować wzrost ogólnego zaufania społecznego.

8. Nowoczesne technologie jako czynnik wzmocnienia potencjału kulturowego

W społeczeństwie opartym na wiedzy pojawiają się nowe formy zaangażowania obywatelskiego, związane z produkcją dóbr niematerialnych, takich jak wiedza lub kultura. Korzystanie z technologii komunikacyjnych i informatycznych redukuje znacząco koszt komunikacji i wymiany informacji, koordynacji pracy oraz kopiowania i dystrybucji treści. Dzięki temu zwykli ludzie mogą skutecznie wypełniać funkcje dotychczas zarezerwowane dla wyspecjalizowanych instytucji i zawodów – szczególnie gdy współpracują ze sobą. Stanowiąca zjawisko marginalne przed nastaniem Internetu „produkcja obywatelska” jest nową formą aktywności, a jej znaczenie będzie w najbliższych latach rosło. W perspektywie dwóch dekad należy spodziewać się, że oddolnie, wspólnie i partnersko tworzona wiedza stanie się istotnym zasobem informacji.

Zarówno owa wiedza, jak i kultura będą tworzone, prezentowane i omawiane przede wszystkim poprzez media interaktywne, których użycie wpłynie dodatnio na poziom uczestnictwa obywateli w kulturze. Polityka kulturalna państwa powinna zatem promować aktywne formy uczestnictwa, zwłaszcza umożliwiane przez technologie cyfrowe – w tym celu system edukacyjny musi uczyć kompetencji medialnych innych niż umiejętność czytania i pisanie.

Rosnące w przyszłości znaczenie oddolnej kreatywności czy tworzonej wspólnie wiedzy wymagają nowego podejścia do własności intelektualnej, łączącego ideę

zastrzegania własnych praw z koncepcją dobra wspólnego i wzajemnego korzystania z twórczości. W najbliższych dwóch dekadach dojdzie do wypracowania nowego modelu tworzenia i dystrybucji kultury znacząco odmiennego od modelu z XX wieku. Ten model będzie odzwierciedlał nowy stosunek do dostępności i korzystania z wiedzy czy kultury, charakterystyczny dla pokoleń cyfrowych.

Upowszechnienie nowoczesnych technologii będzie miało (lub już ma) bardzo duże znaczenie dla wzrostu znaczenia sieci społecznych jako podstawowych form organizacji – form uzupełniających grupy społeczne. Choć sieci społeczne nie są zjawiskiem nowym, dopiero od niedawna sieciowe technologie komunikacyjne wspierają i wzmacniają sieci przebiegające na wskroś grup społecznych.

W perspektywie 2030 roku można zatem z dużą dozą prawdopodobieństwa założyć znaczące „usieciowienie” społeczeństwa. Usieciowienie oznaczać będzie w pierwszej kolejności przemianę wzorców komunikowania się, a ta pociągnie za sobą zmianę więzi społecznych. Już teraz obserwujemy osłabienie tradycyjnych grup, takich jak gospodarstwo domowe czy społeczność lokalna, przy rosnącym znaczeniu sieci społecznych przebiegających między jednostkami. W nadchodzących latach społeczności będą coraz częściej wyznaczone przez wspólne zainteresowania, a ich zasięg będzie ponadlokalny lub wręcz globalny. W skupionych wokół jednostek „prywatnych społecznościach” relacje sieciowe będą zapewniać jednostkom wsparcie, socjalizację, informacje, tożsamość i poczucie przynależności.

Wraz z usieciowieniem relacji społecznych rośnie znaczenie sieciowego kapitału społecznego. Kapitał ten jest generowany w dużo bardziej rozległych i otwartych sieciach relacji społecznych niż dotychczas. Jednocześnie jest on dużo bardziej dynamiczny – zamiast w relatywnie stabilnej społeczności, jednostka uczestniczy w zmieniającej się strukturze sieciowej, a kapitał jest budowany w kontekście zmieniających się osób, relacji i sieci społecznych.

9. Rekomendacje ogólne

W artykule przedstawione zostały diagnoza i wyzwania odnoszące się przede wszystkim do dwóch wymiarów rozwoju Polski: budowy gospodarki opartej na wiedzy oraz powiązanej z nią wzmacniania społecznego kapitału rozwoju. Bazując na nich, będziemy w stanie udoskonalać także inne, bardzo praktyczne obszary i czynniki rozwoju: od infrastruktury, przez spójność społeczną i regionalną, po sprawne państwo.

Patrząc z perspektywy sprostania wyzwaniom roku 1989, możemy uznać, że w wielu obszarach odnieśliśmy sukces. Bliższa analiza każe jednak stwierdzić, że wciąż istnieje wiele aspektów rozwoju, w których przemiany nie poszły wystarczająco daleko bądź też zostały w ogóle zahamowane.

Weźmy pod uwagę choćby system innowacji: ze słabymi uczelniami i nieefektywnym kompleksem badawczo-rozwojowym wciąż jest nam bliżej do państw rozwijających się niż rozwiniętych krajów Europy Zachodniej, Ameryki i Azji. Dotychczas podejmowane próby reformowania nauki, systemu szkolnictwa wyższego i, w mniejszym stopniu, edukacji powszechnej zatrzymywały się często w pół drogi, napotykając na duży opór ze strony silnych grup interesu, skutecznie manipulujących opinią publiczną. Doprowadziło to do sytuacji, w której mamy do czynienia z niskim poziomem kapitału intelektualnego Polski na tle nie tylko innych krajów europejskich i USA, ale również szybko rozwijających się gospodarek Azji Wschodniej.

Bez pilnego podjęcia ambitnych projektów zmian Polskę trudno będzie w przyszłości zaliczać do gospodarek opartych na wiedzy. Kluczowe dla rozwoju kapitału intelektualnego jest również uświadomienie sobie synergicznych powiązań między systemem edukacji a systemem innowacji. Z jednej strony sprawnie działający system innowacji prowadzi do zwiększonego popytu na wysokie kwalifikacje oraz podnosi premię za wykształcenie, a z drugiej system edukacji rozwija kompetencje niezbędne nie tylko do rozwoju zupełnie nowatorskich rozwiązań, ale także do skutecznej absorpcji wysokich technologii w całej gospodarce.

Z kolei jeśli chodzi o wzrost kapitału społecznego w nadchodzących dekadach, wymaga on jednoczesnego stymulowania wzrostu wzajemnego zaufania, naprawy infrastruktury instytucjonalnej państwa, zwiększenia troski o dobro wspólne, poprawy jakości przestrzeni i debaty publicznej, wspierania aktywności obywatelskiej – indywidualnej oraz zinstytucjonalizowanej – oraz zwiększenia roli potencjału kreatywnego i intelektualnego.

Edukacja jest najważniejszym i podstawowym warunkiem wzrostu i przemian kapitału społecznego w nadchodzących dekadach. Po pierwsze, nauczanie powinno od najwcześniejszych lat obejmować edukację obywatelską: zachęcać do aktywności społecznej, uczyć współpracy i działania na rzecz wspólnego dobra. Po drugie, system edukacyjny musi być nastawiony na krzewienie indywidualnej kreatywności i innowacyjności uczniów. Szkoły należy zreformować w kierunku uczenia samodzielności i elastyczności w myśleniu, zachęcania do bycia twórczym oraz promowania wspólnej, zbiorowej pracy uczniów.

Wzmocnienie kapitału społecznego w Polsce jest również niezbędne do pobudzenia Polski lokalnej, która stanowi tkankę łączną między napędzającymi rozwój metropoliami a społecznościami małych miasteczek i wsi. Jest niezbędne do stworzenia warunków realizacji polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju w kierunku *welfare society*, które obejmie wszystkie grupy społeczne, ale nie na zasadach prostego egalitaryzmu.

I wreszcie, jeśli chodzi o związane z powyższymi wyzwania rynku pracy (przede wszystkim zwiększenie aktywności zawodowej, mobilności i na swój sposób odwagi pracowników i pracodawców), podstawowym warunkiem istotnego wzrostu liczby zatrudnionych w Polsce jest zwiększenie aktywności ekonomicznej ludności – czyli liczby osób szukających pracy i gotowych ją podjąć. Celem polityki rynku pracy nie powinno być więc zachowanie już istniejących miejsc pracy, lecz utrzymanie wysokiego tempa powstawania nowych. Sytuacja na rynku pracy zależy przede wszystkim od tempa kreacji zatrudniania. Dzięki temu osoby tracące pracę mogą ją szybko znajdować i nie odchodzić do bierności zawodowej. Konieczne jest zatem połączenie elastyczności, wiążącej się z częstymi zmianami miejsca pracy, z bezpieczeństwem zatrudnienia.

10. Zakończenie

Dwadzieścia lat temu, w 1989 roku, rozpoczął się w Polsce proces transformacji systemowej – zakrojony na wielką skalę projekt cywilizacyjny, polegający na całkowitej przebudowie politycznego, społecznego i gospodarczego ustroju naszego kraju. Transformacja oznaczała przede wszystkim rekonstrukcję prawnych, instytucjonalnych i organizacyjnych ram demokratycznego i wolnego państwa, zdemontowanych w okresie realnego socjalizmu.

Jednocześnie była ona czasem wplatania Polski w sieć tych międzynarodowych powiązań politycznych, społecznych i gospodarczych, z których byliśmy przez kilkadziesiąt lat wyłączeni. Transformacja była więc przede wszystkim okresem przywracania Polakom normalności utraconej w ciągu niemal półwiecza funkcjonowania w autorytarnym systemie politycznym PRL i centralnie planowanej gospodarce realnego socjalizmu. Był to jednak także okres, w którym doszło do głębokich przekształceń gospodarczych i społecznych, w wyniku których po dwóch dekadach transformacji Polska jest zupełnie innym krajem, niż była na jej początku.

Dorosło nowe pokolenie, którego całe życie upłynęło już w wolnej Polsce i które wiąże swoje ambicje życiowe ze zglobalizowanym światem i zjednoczoną Europą. Dzięki zebraniu doświadczeń ostatniego dwudziestolecia oraz wejściu do Unii Europejskiej dysponujemy większymi możliwościami prowadzenia wieloaspektowej polityki rozwoju niż w przeszłości.

Tym samym czas transformacji ustrojowej dobiegł końca, a przed nami otwiera się zupełnie nowa faza rozwoju: czas modernizacji – podnoszenia długookresowej konkurencyjności w skali globalnej, a w rezultacie konsekwentnej budowy silnej międzynarodowej pozycji Polski jako pełnoprawnego członka klubu państw rozwiniętych.

Najbliższe dwudziestolecie będzie czasem nadganiań narosłych przez stulecia zapóźnień rozwojowych wobec Europy i Ameryki, a także budowy trwałych fundamentów pod dalszą przyszłość jako – mam nadzieję – Polski o gospodarce opartej na wiedzy

i wysokim poziomie społecznego kapitału rozwoju. Kolejne 20 lat będzie także okresem, w którym spojrzenie polityki społeczno-gospodarczej na zagadnienia równości szans i możliwości, indywidualnej i zbiorowej wolności oraz tworzenia i wykorzystywania wewnętrznych potencjałów rozwojowych będzie musiało ulec przeobrażeniu.

Jeśli odniesiemy na tym polu sukces, to w 2030 roku, a więc w perspektywie zaledwie jednego pokolenia, Polska stanie się krajem nowoczesnym, zamożnym, bezpiecznym, przyjaznym obywatelom, atrakcyjnym do życia, a także liczącym się na arenie europejskiej i światowej pod względem prestiżu oraz znaczenia politycznego i gospodarczego. Powodzenie okresu modernizacji oznaczać będzie, że Polska w roku 2030 będzie silnym i dynamicznym państwem rozwiniętym – znajdzie się więc w sytuacji, w której nie była nigdy w całej swojej tysiącletniej historii.

STEFAN JACKOWSKI

Uniwersytety na rozdrożach

1. Wprowadzenie	515
2. Wspólne wyzwania (globalizacja, upowszechnienie, komercjalizacja, stosowalność wyników)	515
3. Szkolnictwo wyższe w Polsce po 1989 roku – czynniki kształtujące system	516
4. Dylematy polskich uczelni (rola państwa, skupienie czy rozproszenie, badania a nauczanie, globalny rynek usług edukacyjnych, rankingi, odpłatność, model zarządzania, jak reformować?)	518



Stefan Jackowski (ur. w 1951 roku)

Profesor nauk matematycznych, profesor zwyczajny na Wydziale Matematyki, Informatyki i Mechaniki Uniwersytetu Warszawskiego. Prezes Polskiego Towarzystwa Matematycznego. Członek Komitetu Matematyki PAN.

Specjalista w zakresie topologii algebraicznej – jednego z centralnych działów matematyki, który rozwinął się w XX wieku. Współautor prac badawczych ogłaszanych w prestiżowych czasopismach matematycznych: „Annals of Mathematics” i „Acta Mathematica”. Wykładał m.in. w University of Chicago, Ohio State University, University of Virginia. Prowadził badania m.in. w Max-Planck-Institut für Mathematik Bonn, Centra de Recerca Matematica Barcelona, Fields Institute Toronto, Mathematical Sciences Research Institute Berkeley, Georg-August Universität Göttingen, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich. Kierownik grantów KBN i MNiSW. Partner grantów zagranicznych National Science Foundation USA. Członek redakcji kilku międzynarodowych czasopism matematycznych.

W okresie transformacji 1990-1996, a następnie w latach 1999-2005 dziekan Wydziału Matematyki, Informatyki i Mechaniki UW. Przez wiele lat senator UW, Przewodniczący Senackiej Komisji ds. Organizacji i Rozwoju UW. Współautor wielu innowacyjnych projektów realizowanych na UW i w innych uczelniach (m.in. systemu informatycznego USOS). Uczestnik projektu „Nowe podejście do standardów kształcenia”, realizowanego w Instytucie Społeczeństwa Wiedzy przy Fundacji Rektorów Polskich. Ekspert w zespole stworzonym przez Ernst&Young oraz Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, przygotowującym projekt strategii szkolnictwa wyższego w Polsce do roku 2020. Autor publikacji dotyczących spraw nauki i szkolnictwa wyższego.

Był członkiem Zespołu ds. edukacji przy RPO V kadencji, a od 2008 roku jego przewodniczącym. Członek Komitetu Redakcyjnego „Biuletynu Rzecznika Praw Obywatelskich”.

1. Wprowadzenie

Ostatnie 20 lat to okres wielu zmian w szkolnictwie wyższym na całym świecie, związanych przede wszystkim z przemianami politycznymi i z rewolucją informatyczną. Wobec szybkiego rozwoju badań rozwojowych w sektorze gospodarczym, wiodąca rola uniwersytetów jako nośników postępu cywilizacyjnego i innowacji bywa kwestionowana. Poddaje się w wątpliwość zdolność uniwersytetów europejskich sprostania globalnej konkurencji¹. Pojawiają się postulaty głębokich zmian w sposobie działania uczelni². Systemy szkolnictwa wyższego w wielu krajach ewoluują; są poddawane różnym reformom³. W okresie ogólnoswiatowych turbulencji wokół szkolnictwa wyższego w Polsce dokonywała się zmiana ustroju i usytuowania geopolitycznego kraju, co miało poważne skutki dla społecznych, prawnych i materialnych warunków działania polskich uczelni.

2. Wspólne wyzwania

Wymienimy podstawowe wyzwania, przed którymi stanęło światowe szkolnictwo wyższe na przełomie tysiącleci.

Globalizacja

Uczelnie rekrutują studentów i profesorów z całego świata, oczywiście w bardzo zróżnicowanych proporcjach. Obok tradycyjnego ściągania studentów z zagranicy do macierzystych siedzib uczelni, otwierane są zamorskie kampusy, wykorzystuje się Internet do teletransmisji wykładów i przekazywania materiałów dydaktycznych. Internacjonalizacji kształcenia sprzyjają programy międzynarodowe, takie jak europejski „Proces boloński”. Nawet dalekowschodnie uczelnie poszukują w Europie młodych badaczy i profesorów. Konkurencja o najlepszych profesorów i studentów oraz o zasoby materialne w szkolnictwie wyższym stała się ogólnoswiatowa.

Upowszechnienie wyższego wykształcenia

W USA od dawna przeszło 50% młodzieży w odpowiedniej do okresu studiów grupie wiekowej kontynuuje naukę, w znacznej części w czteroletnich *college'ach*, uzyskując tytuł *bachelor* (bakalarz). W rozwiniętych krajach Europy jeszcze niedawno ten współczynnik był ponad dwukrotnie mniejszy. Wzrost zapotrzebowania na wykwalifikowaną siłę roboczą oraz dążenie do zmniejszenia bezrobocia wśród młodzieży spowodowały znaczący wzrost liczby studiujących. W Polsce współczynnik skolaryzacji na poziomie wyższym należy do najwyższych w Europie, wyprzedzają nas tylko kraje skandynawskie.

¹ R. Lambert, N. Butler, *The future of European universities/Renaissance or decay?* Centre for European Reform 2006.

² D. Tschritzis, *Reengineering the University. Commun. Acm* 42 (6): 93-100 (1999).

³ J. K. Thieme, *Szkolnictwo wyższe. Wyzwania XXI wieku. Polska, Europa, USA*. Wyd. Difin, Warszawa 2009.

Upowszechnienie dotyczy też oferowania przez uczelnie kształcenia przez całe życie (*lifelong learning*), które w Polsce występuje na bardzo niewielką skalę.

Komercjalizacja szkolnictwa wyższego

Rozpowszechnia się pogląd, że wykształcenie wyższe jest dobrem prywatnym – inwestycją w przyszłość, zapewniającą absolwentom wysoką stopę zwrotu, a więc w pewnej mierze powinni oni ponosić jej koszty. W niektórych krajach wprowadza się czesne z powodu cięć budżetowych, a także dążąc do zdyscyplinowania studentów, przeciwdziałania zjawisku wiecznych studentów. Wzrost udziału studentów w pokrywaniu kosztów kształcenia oraz nacisk podatników na polityków powodują oczekiwanie większej rozliczalności (*accountability*) uczelni ze sposobu dysponowania środkami. Konsekwencją jest presja na wprowadzanie efektywniejszych niż tradycyjna demokracja akademicka, profesjonalnych metod zarządzania uczelniami.

Stosowalność wyników

Nasila się oczekiwanie decydentów politycznych bezpośredniego włączenia się uczelni w realizację polityki regionalnej oraz działalność innowacyjną i związki z praktyką gospodarczą. Wyraża się to w organizacji przy uczelniach inkubatorów przedsiębiorczości, parków technologicznych, wprowadzania praktyk do programów studiów itp.

3. Szkolnictwo wyższe w Polsce po 1989 roku – czynniki kształtujące system

Wymienimy najważniejsze zmiany w polskim szkolnictwie wyższym po 1989 roku oraz opiszemy zjawiska i problemy, które mają duży wpływ na jego funkcjonowanie.

Zmiana ustroju w Polsce w 1989 roku przyniosła poważne zmiany systemowe szkolnictwa wyższego:

- znaczące zwiększenie autonomii uczelni publicznych i eliminację nacisku politycznego na politykę kadrową i programową uczelni,
- wprowadzenie wybieralności władz akademickich uczelni publicznych,
- powstanie uczelni prywatnych, prowadzących studia odpłatne,
- wprowadzenie w ograniczonym zakresie odpłatnych studiów w uczelniach publicznych,
- wprowadzenie akredytacji kierunków studiów prowadzonych przez uczelnie,
- wprowadzenie nowych, konkursowych zasad finansowania badań naukowych.

W Polsce studiuje obecnie ok. 1,9 mln osób, spośród których tylko niecała połowa kształci się w trybie stacjonarnym, a pozostali w trybie niestacjonarnym, nieznanym w rozwiniętych krajach. Prawie 60% studentów płaci za studia. Łączne wydatki obywateli na czesne wynoszą ok. 5 mld zł. Fala wyżu demograficznego na uczelniach mija – przez najbliższe 18 lat liczba potencjalnych kandydatów na studia pierwszego stopnia będzie systematycznie spadać.

Łącznie nakłady publiczne i prywatne na polskie szkolnictwo wyższe są na średnim europejskim poziomie w odniesieniu do PKB. W liczbach bezwzględnych są jednak *per capita* niskie. Zwraca uwagę bardzo wysoki udział nakładów prywatnych (ponoszonych jako czesne), których udział w łącznych nakładach jest porównywalny z krajami, w których wprowadzono powszechne czesne.

Uczelnie publiczne nie są dostatecznie zabezpieczone przed wpływem zasobów do sektora prywatnego i są bezradne wobec zjawisk konfliktu interesów i zobowiązań pracowników. Przeszło 60% profesorów jest zatrudnionych etatowo w więcej niż jednym miejscu pracy. Ustawowy zapis o konieczności uzyskiwania zgody rektora na trzecie lub dalsze zatrudnienia faktycznie sankcjonuje sytuację, w której nauczyciele akademicki uczą i prowadzą badania w co najmniej dwóch instytucjach, często konkurujących ze sobą. Dopuszczenie dwuetatowości stanowi zapewne cichą kompensatę niskich płac w sektorze publicznym.

Polski system szkolnictwa wyższego cechuje ogromna fragmentacja. Odrębne uczelnie medyczne są reliktem poprzedniego ustroju; podobnie jak szkoły pedagogiczne i inne wyspecjalizowane uczelnie. Nawet w niewielkich ośrodkach działają obok siebie uniwersytet, politechnika, uczelnia rolnicza, medyczna i pedagogiczna, konkurując czasem o kadre nauczającą. Struktury wewnętrzne dużych uczelni są często zdeintegrowane – wydziały i jednostki prowadzące kierunki studiów działają czasem niczym wyodrębnione uczelnie, które z innymi wydziałami łączy tylko wspólna administracja. Sektor prywatny składa się natomiast z kilkuset bardzo małych uczelni. Fragmentacji i rozdrobnieniu sprzyjają przepisy prawne dotyczące szkolnictwa wyższego, a brak jest mechanizmów działających w przeciwnym kierunku.

W uczelniach publicznych faktyczną władzę sprawuje samorząd pracowniczy z udziałem studentów, co powoduje, że zarządzanie ma charakter zachowawczy. Taki model sprzyja zawieraniu kompromisów między grupami interesów kosztem celów rozwojowych uczelni. Praktycznie eliminuje z ubiegania się o kierownicze stanowiska osoby z zewnątrz. Nie zdarza się przechodzenie po upływie kadencji z uczelni do uczelni rektorów lub dziekanów mających osiągnięcia w zarządzaniu.

Cechą charakterystyczną polskich uczelni jest endemiczne kształcenie kadry naukowo-dydaktycznej, polegające na zatrudnianiu własnych absolwentów i doktorów. Coraz częściej zdarzają się przypadki wchodzenia do tego samego środowiska naukowego kolejnych rodzinnych pokoleń. Prowadzi to do konserwatyizmu, utrudniając młodym badaczom podjęcie tematów, wykraczających poza naukowe gusta ich mentorów.

Poziom badań naukowych w Polsce zależy przede wszystkim od polityki państwa wobec silnych uczelni, skupiających masę krytyczną niezbędną do tworzenia środowisk naukowych. Przeszło 50% środków na badania w szkolnictwie wyższym jest skupione w siedmiu wielkich uczelniach! Tymczasem prawo o szkolnictwie wyższym traktuje uczelnie jako instytucje głównie dydaktyczne, a ustawa o finansowaniu nauki nie dostrzega wagi uczelni jako ośrodków badawczych.

W ciągu dwudziestolecia rozwinęły się w świecie rozmaite rankingi uczelni, najczęściej sporządzane na podstawie osiągnięć badawczych, mierzonych wskaźnikami bibliometrycznymi. Niepokoi mizerna, a nawet pogarszająca się, pozycja polskich uczelni w tych rankingach.

4. Dylematy polskich uczelni

Wymienimy wybrane ważne dylematy, przed którymi stoją uczelnie; niektóre z nich mają charakter globalny, inne bardziej europejski lub dotyczą szczególnie polskich uczelni.

Rola państwa

W świecie istnieje wiele rozwiązań: od separacji systemu szkolnictwa wyższego od państwa w USA, po wydawanie dyplomów przez wszystkie polskie uczelnie w imieniu Rzeczypospolitej. Wydawanie „państwowych” dyplomów ukończenia studiów powoduje konieczność objęcia państwowym nadzorem jakości kadry oraz procesu kształcenia. Prowadzi to do wtłaczania globalizującego się szkolnictwa wyższego w ciasne ramy lokalnych przepisów. Czy państwo powinno bezpośrednio ingerować w działanie uczelni czy też jego rola powinna ograniczać się do wspierania finansowego (przyznawanego na podstawie ewaluacji kształcenia i badań) oraz strategicznych założeń politycznych?

Skupienie czy rozproszenie

W Polsce aż 660 jednostek ma prawo do nadawania stopnia doktora, co oznacza, że więcej instytucji prowadzi kształcenie na poziomie doktorskim niż w USA. Czy niewielkie uczelnie są w stanie sprostać konkurencji; czy rozdrobniony system może być ekonomicznie efektywny? Czy należy utrzymywać ten stan rzeczy, dążąc do wąskiej specjalizacji uczelni, zaspakajania lokalnych potrzeb i ambicji społecznych, czy też raczej koncentrować środki w silnych uczelniach o szerokim spektrum dyscyplin, ułatwiając mobilność kadry i studentów?

Badania a nauczanie

Zakres stosowania humboldtowskiej zasady jedności badań i nauczania akademickiego (*Lehre und Forschung*) wart jest rozważenia. W USA istnieje wiele prestiżowych 4-letnich *college'ów* przygotowujących do podjęcia dalszych studiów w prestiżowych

uniwersytetach badawczych. W tych kolegiach zatrudnia się osoby z doświadczeniem badawczym, często z doktoratami z najlepszych uczelni, oczekuje się jednak od nich koncentracji na nauczaniu. W Europie humboldtowski model jest utrzymywany często w sferze deklaratywnej. W Polsce jedność badań i nauczania w wielu uczelniach polega często na tym, że jedni pracownicy prowadzą badania, a inni nauczają – najliczniejsze rzesze studentów studiuje na kierunkach i wydziałach, gdzie działalność badawcza bywa marginalna. Natomiast dziedziny silniejsze badawczo mają niewielu studentów. Czy podtrzymywać fikcję, czy też zaakceptować większą różnorodność uczelni i studiów? Większa różnorodność może służyć pogodzeniu koniecznej politycznie egalitarności z elitarnością, niezbędną do zapewnienia kadr dla rozwoju.

Globalny rynek usług edukacyjnych

Rosnąca mobilność studentów między uczelniami oraz rozwój technologii przekazywania informacji na odległość, w tym obrazu i dźwięku, stawia zasadnicze pytanie o funkcje, a nawet sens istnienia macierzystej uczelni studenta. Można sobie wyobrazić, że uczelnie całego świata będą oferować kursy przez Internet, a studenci będą je wybierać przy pomocy lokalnych tutorów i w lokalnie zorganizowanych grupach omawiać przekazywane przez Internet materiały. Już obecnie prestiżowe uczelnie budują wielkie portale edukacyjne⁴. Takiej ewolucji może sprzyjać definiowanie programów kształcenia w języku efektów oraz koncepcje wyprowadzania certyfikacji (egzaminowania) ze szkół i uczelni do instytucji zewnętrznych. Polskie uczelnie będą musiały odpowiedzieć na pytanie, jakie jest ich miejsce na globalnym rynku edukacyjnym. Jakie produkty i do kogo adresowane chciałyby nań wносить i w jaki sposób, co i jak kupować?

Rankingi

W USA od dawna różne instytucje i media dokonują oceny uczelni z punktu widzenia rozmaitych kryteriów. W ciągu ostatnich lat pojawiło się kilka globalnych rankingów, takich jak *Ranking Szanghajski*⁵, klasyfikujący uczelnie pod względem produkcji naukowej, *Times Education Ranking* dotyczący też kwestii edukacyjnych czy *Webometrics*⁶ mierzący internetową widoczność uczelni. Międzynarodowe rankingi stanowią ważne źródło informacji dla partnerów uczelni, a także w coraz większym stopniu dla przyszłych studentów. Istnieją też lokalne polskie rankingi medialne. Uczelnie muszą ustosunkować się do rankingów, zdecydować się, czy biorą udział w tej konkurencji, czy też lekceważą je, twierdząc, iż kryteria są dla nich nieodpowiednie.

⁴ Np. MIT Open Course Initiative; MIT Open Course Ware <http://ocw.mit.edu>

⁵ Academic Ranking of World Universities <http://www.arwu.org>

⁶ Ranking Web of World Universities <http://www.webometrics.info>

Odpłatność

Kto i jak ma pokrywać koszty edukacji wyższej to ważny dylemat w niemal całej Europie, dawno rozstrzygnięty w USA. Uczelnie muszą korzystać ze wsparcia publicznego i innych sponsorów instytucjonalnych, lecz otwartą kwestią pozostaje zakres partycypowania w kosztach studentów i ich rodzin. Przeciwnicy odpłatności podnoszą kwestię zapewnienia dostępności studiów niezależnie od zasobów materialnych rodzin, a także bariery psychologicznej, jaką powoduje odpłatność. Sytuacja w Polsce, gdzie spośród 1,9 mln studentów tylko ok. 800 tys. studentów nie płaci za studia, a na dodatek często pochodzą oni ze środowisk społecznie uprzywilejowanych, pokazuje drastyczny charakter tego dylematu.

Model zarządzania

To jeden z najtrudniejszych dylematów, przed którym stoją europejskie uczelnie. Model hierarchicznej wspólnoty akademickiej profesorów, innych pracowników i studentów, funkcjonującej według zasad demokracji akademickiej, przestaje być adekwatny do wyzwań. Profesura nie jest jednak skłonna zrezygnować z pełnej kontroli nad uczelniami w imię większej efektywności. W krajach europejskich można zauważyć poszukiwania nowych koncepcji zarządzania uczelniami łączących elementy tradycyjnej demokracji akademickiej z włączeniem do zarządzania zewnętrznych partnerów społecznych uczelni, a także profesjonalizacji zarządzania (Austria, Dania, Holandia, Wielka Brytania). Większe otwarcie uczelni na świat zewnętrzny powinno sprzyjać także lepszemu powiązaniu oferty kształcenia z rynkiem pracy.

Jak reformować?

Reformy czy *status quo*? To pytanie wydaje się retoryczne, ale postawa środowisk akademickich w Polsce (i nie tylko) jest konserwatywna. Zwracali na to uwagę eksperci OECD⁷, pisząc dramatycznie w zakończeniu raportu, że w Polsce potrzebna jest przede wszystkim wola zmian. Jeśli polskie uczelnie mają liczyć się w świecie, konieczna jest mobilizacja sił proreformatorskich wewnątrz środowiska akademickiego i zainteresowanych partnerów społecznych uczelni. Wola władzy państwowej musi przejawiać się w otwartości na odważne rozwiązania i w jasnej deklaracji, że w ślad za zmianami pójdzie zwiększenie środków dla tych, którzy podejmą wyzwania.

⁷ OECD, *Reviews of Tertiary Education*, Poland 2007.

MACIEJ ŻYLICZ

Kulturotwórcza rola nauki: potrzeba nowego spojrzenia

1. Cel edukacyjny	523
2. Czuwanie technologiczne	525
3. Cel kulturotwórczy	526



Maciej Żylicz (ur. w 1953 roku)

Doktor nauk przyrodniczych, doktor habilitowany w zakresie biochemii, profesor tytularny, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, prorektor ds. nauki Uniwersytetu Gdańskiego (1990-1993), kierownik Katedry Biologii Molekularnej Uniwersytetu Gdańskiego (1991-1999), kierownik Zakładu Biologii Molekularnej w Międzynarodowym Instytucie Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie (od 1999); Prezes Fundacji na rzecz Nauki Polskiej (od 2005); członek rzeczywisty PAN, członek korespondent PAU, członek Komitetu Badań Naukowych (2000-2004); członek Academia Europaea, członek European Molecular Biology Organization (EMBO) i jej rady (2003-2007); Przewodniczący Zespołu ds. biologii molekularnej, komórkowej i strukturalnej European Research Council (od 2008 roku), delegat Polski na European Molecular Biology Conference (2000-2004) i European Science Foundation (2003-2005), członek American Society of Biochemistry and Molecular Biology; laureat m.in. Nagrody Fundacji na rzecz Nauki Polskiej (1999) i Nagrody Prezesa Rady Ministrów RP za osiągnięcia naukowe (2002). Doctor honoris causa Uniwersytetu Wrocławskiego (2007).

Profesor Żylicz zajmuje się biologią molekularną białek szoku termicznego. Wyzłolował pierwsze białka szoku termicznego i wykazał ich aktywność w replikacji DNA. Wraz ze swoimi współpracownikami wykazał, że białka szoku termicznego biorą udział w ochronie innych białek, dysocjacji oligomerów i agregatów białkowych, a także w proteolizie. Od 2000 roku pracuje nad badaniem roli białek szoku termicznego w transformacji nowotworowej. Jest autorem blisko 90 prac naukowych cytowanych w literaturze światowej (ponad 5000 cytowań). W Polsce wypromował 13 doktorów. Sześciu z jego najbliższych współpracowników (doktorantów i habilitantów) uzyskało tytuł profesora.

Przypadło mi w udziale trudne zadanie podsumowania minionego dwudziestolecia z perspektywy polskiej nauki oraz spojrzenia na stojące dziś przed nią wyzwania. Zastanawiając się nad obecnymi doraźnymi celami prowadzenia badań naukowych w Polsce (poza oczywistym celem uzyskania dzięki odkryciom naukowców praktycznych korzyści), nie można pominąć sytuacji zastanej w momencie zmiany ustroju, a więc stanu, w jakim tkwiła nauka w Polsce przed rokiem 1989. Mimo uzyskania wolności 20 lat temu, wciąż w pewnych dziedzinach nauki nie zostały zniwelowane skutki 50-letniego odseparowania od nauki światowej. Według mnie, w naszej sytuacji nadrabiania zaległości najważniejsze jest zatem postawienie przed nauką trzech zasadniczych celów:

1. Cel edukacyjny

Zanim zajmę się kwestią znaczenia badań naukowych w edukacji, chciałbym się zastanowić, czy mamy w naszym kraju jasno sprecyzowaną politykę edukacyjną. Czy chcemy egalitarnego finansowania edukacji, czy może powinniśmy zdecydować się na system zróżnicowany i oparty na konkurencji – tak aby na podstawie merytorycznej selekcji najlepsze wykształcenie mogli zdobyć najzdolniejsi i najbardziej umotywowani¹? Bez odpowiedzi na te zasadnicze pytania bardzo trudno będzie nam rozpocząć spójną reformę edukacji, w tym reformę szkolnictwa wyższego. Musimy pamiętać, że bez zdrowego systemu szkolnictwa wyższego nie osiągniemy wysokiego poziomu wykształcenia społeczeństwa, który z kolei bezpośrednio wpływa na poziom cywilizacyjny państwa. Zaniechanie reformy uczelni wyższych w Polsce może doprowadzić do prawdziwej zapaści całego systemu edukacji w naszym kraju. To na uniwersytetach kształceni są przyszli nauczyciele szkół średnich i podstawowych. Dopóki będziemy ich uczyć odtwarzania wiedzy, a nie myślenia, dopóty tak „wykształceni” nauczyciele tego samego wymagać będą od swoich uczniów. A przecież zadaniem uczelni jest kształcenie nie tylko przyszłych nauczycieli, ale także dobrze przystosowanych do zmiennego i wymagającego rynku pracy obywateli, w tym także przyszłą elitę społeczeństwa. Realizacja tego celu nie wymaga, rzecz jasna, od wszystkich szkół wyższych prowadzenia badań naukowych na najwyższym poziomie. Ale trudno sobie wyobrazić kształcenie elit społeczeństwa bez kontaktu magistrantów czy doktorantów z prawdziwą nauką. Głównym celem edukacyjnym powinno być stworzenie takich warunków i bodźców dla uczelni, aby mogły one dążyć do doskonałości naukowej i działać na rzecz studentów, pracowników i swojego otoczenia społecznego oraz międzynarodowego².

¹ I. Białecki, *Szansa na kształcenie i polityka edukacyjna: perspektywa równości i sprawiedliwości społecznej*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2003, nr 7, s. 10-13.

² J. K. Thieme, *Szkolnictwo wyższe. Wyzwania XXI wieku, Polska, Europa, USA*, Wyd. Difin, Warszawa 2009, s. 362.

Jeśli spojrzymy na uczelnie wyższe, które wygrywały międzynarodowe rankingi (np. w *Rankingu Szanghajskim*, gdzie jedynie dwie polskie uczelnie są sklasyfikowane – w czwartej setce), to receptą na sukces jest daleko posunięta autonomia wewnętrzna uczelni, połączona z bardzo konkurencyjnym systemem pozyskiwania przez nie zewnętrznego finansowania (mówiąc o autonomii nie mam w żadnym razie na myśli bierności i uległości w stosunku do różnych grup nacisku pracujących na uniwersytetach).

Nie ulega wątpliwości, że konieczna jest głęboka reforma systemu szkolnictwa wyższego. Nie chciałbym w tym miejscu szczegółowo omawiać propozycji niezbędnych moim zdaniem zmian. Najważniejsze kwestie związane z wewnętrzną autonomią uczelni, które wymagają gruntownych przeobrażeń, to: program nauczania (powinien być kształtowany przez uczelnie samodzielnie, a nie przez ustalane centralnie tzw. minima programowe; umożliwiający studiowanie interdyscyplinarne w miejsce kierunkowego oraz rezygnację z dyplomu państwowego), mobilność naukowców zatrudnianych przez uczelnie (zatrudnienie kontraktowe, 6-8-letnia karencja na zatrudnianie na stanowiskach profesorskich osób, które w tej samej uczelni uzyskały stopień doktora), rzeczywista ocena dokonań naukowych i dydaktycznych nauczycieli akademickich (dobre wynagrodzenie za dobrą pracę zamiast siatki płac i pensum dydaktycznego), system zarządzania uczelniami (szkoły wyższe nie mogą być dłużej zarządzane jak „spółdzielnie pracy socjalistycznej” – potrzebny jest system menedżerski opierający się na wyborze rektora przez radę powierniczą, w składzie której znalazłby się zarówno wybitni pracownicy naukowcy uczelni, jak i np. przedstawiciele środowiska gospodarczego danego regionu; opiniodawcza, a nie decyzyjna rola Senatu).

Pamiętajmy jednak, że aby reforma szkolnictwa wyższego się powiodła, zmiana musi ulec nie tylko wewnętrzna konstytucja uczelni, wprowadzająca rzeczywistą, a nie pozorowaną autonomię, ale także muszą zostać wprowadzone zasady konkurencyjnego pozyskiwania przez uczelnie środków na badania naukowe – mniej dotacji, więcej finansowania projektów badawczych. W tym kierunku mają działać nowo powołane Narodowe Centrum Nauki i Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

Niezwykle ważny jest także system oceny jakości nauczania. Obecnie państwowe komisje badają system nauczania, odnosząc się do parametrów ilościowych (takich jak liczba samodzielnych pracowników naukowych, liczba studentów na danym kierunku, warunki studiowania itp.). Ocena powinna uwzględniać także kryteria jakościowe i weryfikować poziom nauczania na podstawie chociażby pozycji absolwentów na rynku pracy (czy absolwent uzyskuje zatrudnienie, czy pracuje w swoim zawodzie, jaka jest liczba osób, które nie kończą studiów itp.). Tylko jednostki spełniające kryterium wysokiej jakości prowadzonej dydaktyki i badań powinny uzyskiwać akredytacje, co byłoby równoznaczne z tym, że mogłyby startować w konkursach na finansowanie z budżetu państwa swojej działalności dydaktycznej i badań naukowych. Spowoduje

to naturalną selekcję – uczelnie, które będą nadużywać otrzymanej autonomii i działać w sposób nieuczciwy, nie prowadząc rzeczywistych badań czy nie wywiązując się ze swoich powinności wobec studentów, po prostu zbankrutują.

Przy tworzeniu w naszym kraju nowoczesnego systemu szkolnictwa wyższego nie uciekniemy także od pytania, jak w sposób konkurencyjny finansować dydaktykę w szkołach wyższych. Dotychczasowy system dotacji budżetowych nie promował jakości nauczania – w pierwszym przybliżeniu dotacja była proporcjonalna do liczby studentów i nauczycieli akademickich. Taki system doprowadził do wielu patologii i stałego obniżania się poziomu nauczania. Trzeba sobie jasno powiedzieć, że środki budżetowe nie są wystarczające do utrzymania edukacji wyższej na wysokim poziomie, i trzeba zastanowić się, jak tę lukę wypełnić. Stajemy zatem przed pytaniem o odpłatność za studia. We wszystkich krajach UE trwa obecnie dyskusja na ten temat, w Wielkiej Brytanii odpłatność studiów funkcjonuje już od wielu lat, część landów w Niemczech także ją wprowadziła. Demagogią jest twierdzenie, że nasze społeczeństwo jest za biedne, by płacić za edukację. Po pierwsze, jej komercjalizacja weszła już do systemu bocznymi drzwiami – w różnych formach za swoje kształcenie płaci prawie 60% młodzieży. Po drugie, ścieżką umożliwiającą dostępność edukacji mimo odpłatności byłby powszechny system kredytowy, w którym bank, na dogodnych warunkach, udzielałby kredytu na finansowanie studiów przyszłemu studentowi i przekazywałby go uczelni. Dobre wyniki w nauce mogłyby upoważniać do częściowego umorzenia kredytu. Po ukończeniu studiów absolwent spłacałby ten kredyt, mogąc częściowo skorzystać z odpisów podatkowych oraz mając możliwość zawieszenia spłaty na pewien czas w przypadku braku pracy lub jej utraty. Dzięki statystycznym informacjom o spłatach kredytów młodzi ludzie przy wyborze studiów dysponowałiby zweryfikowanymi danymi na temat realnych perspektyw zatrudnienia po danym kierunku. System ten nie różnicowałby szkół państwowych i niepublicznych. Dobra uczelnia miałaby większe pieniądze na kształcenie. Dodatkowo najlepsze uczelnie dostawałyby dotacje od państwa na nowe inwestycje, w tym na nowe kierunki studiów. Niezależnie od takiego kredytu potrzebne są też kredyty socjalne oraz stypendia naukowe dla najlepszych studentów.

Wierzę, że jeśli pójdziemy w takim kierunku, po upływie kolejnych 20 lat będziemy mieli szansę, aby najlepsze polskie szkoły wyższe znalazły się w pierwszej setce uczelni na świecie.

2. Czuwanie technologiczne

Trudno oczekiwać, że przy obecnej skali finansowania nauki i wdrożeń w naszym kraju (17 euro rocznie na mieszkańca Polski, dla porównania: we Francji jest to 260 euro rocznie na mieszkańca)³ będziemy – na taką skalę, jak ma to miejsce np. we Francji,

³ D. Frank, Eurostat, EC 2006.

Niemczech czy Wielkiej Brytanii – tworzyć nowe technologie, które w bezpośredni sposób i w krótkim czasie przełożą się na wzrost innowacyjności naszej gospodarki. W tak dużym kraju, jakim jest Polska, niezbędna jest jednak obecność wykształconych ekspertów we wszystkich dziedzinach nauki. Jest to warunek nie pogłębiania się opóźnień polskiej nauki w stosunku do najważniejszych zdobyczy nauki światowej – polscy uczeni muszą rozumieć to, co dzieje się aktualnie w badaniach na świecie, i muszą potrafić to wykorzystać. Kluczowe jest także zapewnienie możliwości rozwoju naukowego najlepszym badaczom, aby wyjazd z kraju nie był dla nich jedynym wariantem.

3. Cel kulturotwórczy

Ten zakres oddziaływania nauki jest często niedoceniany i zaniedbywany. Odzyskując niepodległość 20 lat temu, odziedziczyliśmy po poprzednim ustroju nie tylko zrujnowaną gospodarkę, ale także zagubione społeczeństwo. Populistyczne hasła polityków, wielokrotnie wzmacniane przez media, konsumpcyjny styl życia lansowany przez bogate kraje zachodnie nie pomagają odnaleźć się w rzeczywistości po transformacji. Jakość debaty publicznej, w której dominuje retoryka konfliktu, nie skłania do poszukiwań możliwości współpracy czy dbania o dobro wspólne. Obserwujemy w Polsce naturalną ucieczkę do przeszłości, gdzie zasadniczą wartością są wspomnienia o heroicznym postawach naszych przodków. Każdy naród powinien być dumny ze swojej historii, ale jednocześnie musi także aktywnie promować te wartości, które będzie chciał przekazać następnym pokoleniom. Tu właśnie niezwykle ważny jest rozwój nauki. To nauka może być dla nas odskocznią pozwalającą spojrzeć w przyszłość. Tylko wyedukowane społeczeństwo może wyzwolić się ze swoich fobii i kompleksów i stać się partnerem innych rozwiniętych społeczeństw. Uważam, iż nauka i cały zbiór wartości czy cech kojarzących się z nią, takich jak innowacyjność, kreatywność, racjonalność, otwartość, poszukiwanie prawdy – mogą być ważnym elementem budowania świadomości narodowej. Nie jest to zresztą tylko mój pomysł. Richard Florida w głośnej książce *The Rise of the Creative Class*⁴ opisuje „klasę kreatywną” i „miejsca kreatywne”. Klasa kreatywna to, zdaniem Floridy, nowy typ elity społecznej: jednostki dynamiczne (naukowcy, inżynierowie, informatycy, ale także artyści, wpływowi dziennikarze, przedstawiciele finansjery i prawnicy), które pracując w miejscach, także kreatywnych, z nieograniczonym dostępem do wiedzy, technologii i innowacji, kształtują nową rzeczywistość i przyszłość całych społeczeństw. Uniwersytety i naukowcy powinni te miejsca dla klasy kreatywnej tworzyć.

Powinniśmy zadać sobie pytanie: z czego mają być dumni młodzi Polacy – czy tylko z pamięci historycznej – której oczywiście nie wolno lekceważyć – czy także z osiągnięć, dzięki którym Polska może stać się rozpoznawalna na świecie? Czy Polska

⁴ R. Florida, *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, 2004.

ma się kojarzyć jedynie z muzyką Chopina, czy także z osiągnięciami w biotechnologii, optyce, nanomateriałach lub chemii polimerów? Czy wizerunek Polaka wyznaczać ma obraz Polaka – hydraulika, czy też raczej Polaka – młodego, świetnie wyedukowanego uczonego, doskonale odnajdującego się na całym świecie, jednak wybierającego pracę w Polsce? To ambitny, ale nie utopijny projekt cywilizacyjny. We współczesnym świecie marka liczy się przynajmniej tak samo jak produkt. Inwestowanie w naukę może dostarczyć krajowej gospodarce nowych, wydajniejszych, bardziej przyjaznych środowisku i lepiej służących klientom produktów. Może też, co jeszcze ważniejsze, sprawić, że Polska stanie się marką, której warto zaufać, w którą warto inwestować. Budzącą smutek alternatywą jest perspektywa utrwalenia marki Polski jako eksportera taniej siły roboczej i wyrobów z wikliny. Nie liczymy jednak wtedy na to, że Polacy, na taką skalę jak chociażby Amerykanie (naród powstały nie dzięki wspólnej historii, ale dzięki wspólnym wartościom: demokracji, wolności i właśnie innowacyjności), będą angażowali się w życie społeczne kraju.

Celów, jakie stawiamy przed nauką i naukowcami, nie da się oddzielić od systemu ich finansowania. „Nauka sama z siebie nie generuje dochodów, a więc musi być finansowana zewnętrznie” – stwierdzenie to wydaje się dość trywialne. Zewnętrzne finansowanie nauki generuje jednak nieuchronny konflikt⁵: po jednej stronie znajduje się niezależność nauki, w tym niezależność wyboru tematyki badań przez uczonych, po drugiej – dążenia mecenasów, a więc państwa lub prywatnego sponsora – do wykorzystania efektów tych badań dla własnych celów. Ten konflikt jest najwyraźniej widoczny w przypadku praktycznych zastosowań nauki. Właśnie w badaniach rozwojowych szczególnie przejawia się ta zależność – podstawowe decyzje wyznaczające ich kierunki, cele strategiczne itp. mają charakter polityczny – nie znajdują się w rękach uczonych.

Przytoczone powyżej stwierdzenie zawiera w sobie poważne wyzwanie dla polityków – ich działania w odniesieniu do polityki naukowej powinny być oderwane od krótkowzrocznej skali czasowej wyznaczanej kadencjami poszczególnych rządów. Czy tak się dzieje? Niestety nie! Na tę sytuację nakłada się „zaściankowość” nauki uprawianej przez niektóre środowiska w Polsce. Przy wyznaczaniu priorytetów w nauce nie potrafimy wyzwolić się z „pułapki imitacji stanowiącej immanentną cechę prowincjonalności”. Według Zaryckiego⁶ polega to na „przejmowaniu przez peryferie priorytetów rozwojowych odległych centrów jako własne”.

W krajach wysoko rozwiniętych badania rozwojowe w przeważającej części finansuje sektor przemysłowy – na podstawie wymiernych przesłanek biznesowych pozwalających przewidzieć, gdzie możliwe będzie uzyskanie przewagi rynkowej. W naszym kraju jednak to wciąż nie rynek decyduje o kierunku prac rozwojowych – robi to urzędnik

⁵ M. W. Grabski, *Pomiędzy rządem i nauką – źródła konfliktu*, „Nauka” PAN 2006, nr 4, s. 101-116.

⁶ T. Zarycki, *Pułapka imitacji [w:] Przyszłość Europy-wyzwania globalne, wybory strategiczne*, red. A. Kukliński, K. Pawłowski, Nowy Sącz-Warszawa, 2006.

w ministerstwie. Wiadomo zaś, że państwo jest z zasady złym i powolnym inwestorem. Taki stan utrzymuje się pod rządami kolejnych sił politycznych, niezależnie od ich barwy. Nic więc dziwnego, że Polska plasuje się pod względem innowacyjności na ostatnim miejscu wśród krajów UE⁷. Zupełnie inaczej wygląda sytuacja w naukach poznawczych, gdzie sami naukowcy proponują temat badań i stają do konkursu o przyznanie im środków finansowych. Dokonania polskich fizyków, astronomów, matematyków czy chemików plasują się w rankingach światowych bardzo wysoko⁸. W tych dziedzinach wyprzedzamy kraje, które wydają na badania i rozwój wielokrotnie więcej niż Polska. Jest to nasza siła i powinniśmy to umieć wykorzystać.

Jeśli spojrzymy na proces wprowadzania nowych technologii do przemysłu przez kraje rozwinięte, okazuje się, że w ciągu ostatnich 50 lat nie dokonano żadnych przełomowych odkryć – doskonalono jedynie to, co przyniosły badania poznawcze, szczególnie rewolucja w fizyce, na początku XX wieku. Unia Europejska zdała sobie sprawę z tego, że jeśli chcemy w przyszłości wprowadzać nowe technologie do przemysłu, musimy wcześniej zainwestować w nauki, które pozwalają badaczom na nieskrępowane poszukiwania i podejmowanie także ryzykownych tematów badawczych – takich, które nie gwarantują bezpośrednich praktycznych korzyści, ale dają szansę na przekroczenie „granic ludzkiego poznania”. Powołana została więc Europejska Rada Nauki, która jest odpowiedzialna za finansowanie badań poznawczych w krajach członkowskich. Historia uczy, że każde prawdziwe odkrycie naukowe znajduje kiedyś swoje zastosowanie w praktyce. Czasami jednak profity z tego zastosowania uzyskują dopiero następne pokolenia. Odpowiedzialne społeczeństwa inwestują zatem w naukę, rozumiejąc, że jest to inwestycja w przyszłość. Naszą odpowiedzialnością w stosunku do następnych pokoleń jest prowadzenie badań naukowych na najwyższym poziomie, tak aby zapewnić im czynne uczestnictwo w przyszłej rewolucji technologicznej, która niewątpliwie nastąpi. W przypadkach wielu przełomowych odkryć naukowych ich zastosowania nie można było przewidzieć od razu. Współczesnym często brakuje do tego wyobraźni. Ponad 150 lat temu brytyjski Minister Skarbu William Gladstone, zwiedzając laboratorium Michaela Faradaya, zapytał go, jaka jest praktyczna korzyść z elektryczności. Na to Faraday miał odpowiedzieć: „Nie wiem, sir, ale jestem pewien, że wkrótce będzie pan mógł z tego ściągać podatki”⁹.

Życzę więc nam wszystkim większej wyobraźni. Możemy ją rozwijać właśnie poprzez uprawianie nauki. Bez niej zaś pozbawimy następne pokolenia cywilizacyjnej szansy.

⁷ European Innovation Scoreboard, Trend Chart, 2006.

⁸ D. A. King, „Nature” 430, 311-316, 2004 oraz Essentials Science Indicators, EC 2006.

⁹ A. K. Wróblewski *Znaczenie autonomii i samorządności w życiu nauki* [w:] *Nauka i Państwo*, FNP 2007, s. 68-72.

TOMASZ MERTA

Modernizacja a ochrona dziedzictwa materialnego



Tomasz Merta (ur. w 1965 roku, zm. w 2010 roku)

Historyk myśli politycznej, publicysta, ekspert edukacyjny.

Magister filologii polskiej (absolwent Wydziału Polonistyki UW), absolwent podyplomowej Szkoły Nauk Społecznych przy IFiS PAN oraz studium doktoranckiego na Wydziale Stosowanych Nauk Społecznych UW.

W latach 2000-2001 doradca Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a w okresie 2001-2002 dyrektor Instytutu Dziedzictwa Narodowego. Współautor programu Prawa i Sprawiedliwości w zakresie kultury. Konsultant merytoryczny w Centrum Edukacji Obywatelskiej, współautor licznych programów nauczania i podręczników do wiedzy o społeczeństwie, historii i przedsiębiorczości (m.in. *Z demokracją na ty*, *Przewodnik młodego obywatela*, *KOSS*, *Z ekonomią na ty*, *A to historia!*). Współautor metodycznych poradników dla nauczycieli (m.in. *Jak oceniać uczniów?*, *W stronę konstytucjonalizmu*, *Edukacja prawna i obywatelska*, *Comparative Lesson for Democracy*).

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, powołany 4 listopada 2005 roku, Generalny Konserwator Zabytków.

W latach 1996-1998 asystent w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Współautor i współredaktor książek publicystycznych *Pamięć i odpowiedzialność* (2005) oraz *W obronie zdrowego rozsądku* (2000). W latach 1996-1999 członek zespołu redakcyjnego „Res Publici Nowej”, a w okresie 1996-2000 polski korespondent „East European Constitutional Review”. W latach 2000-2002 redaktor naczelny „Kwartalnika Konserwatywnego”. Publikował także m.in. w „Znaku”, „Życiu”, „Rzeczpospolitej”, „Gazecie Wyborczej”, „Przeglądzie Politycznym”, „Więzi”, „Newsweeku” i „Ozonie”.

Zginął tragicznie w katastrofie prezydenckiego samolotu pod Smoleńskiem 10 kwietnia 2010 roku.

W naszych sporach o naturę, kształt i skutki modernizacji często zastanawiamy się nad tym, w jaki sposób nowoczesność przekształca tradycję i modyfikuje praktyki tradycjonalistycznej wspólnoty. Zwykle jednak współczesna dyskusja zatrzymuje się na skądinąd interesującym poznawczo metapoziomie, bardzo wstrzemięźliwie pokazując, w jaki sposób ogólne tezy dają się aplikować do społecznej rzeczywistości. Sfera praktycznych działań wiedzie więc zwykle osobny żywot, w którym rozstrzygnięcia nie powstają w jakiegokolwiek relacji z refleksją teoretyczną, co najwyżej szukając w niej *post factum* uzasadnienia.

Jeśli nasza dyskusja nad modernizacją ma mieć sens modyfikujący praktyki społeczne, musimy w większym stopniu analizować rzeczywiste procesy przekształceń, jakie zachodzą w Polsce, i wskazać drogi zachowania tego, co cenne, a co może zostać zmyte przez fale nowoczesności. Rozważając relację pomiędzy modernizacją i dziedzictwem, powinniśmy więc próbować być maksymalnie rzeczowi i praktyczni. Ogólna konstatacja o erodującym wpływie modernizacji na szeroko pojmowaną sferę dziedzictwa – w tym na dziedzictwo materialne, któremu poświęcony jest niniejszy tekst – jest bowiem niewystarczająca, a co gorsza pobrzmiwają w niej fatalistyczne nuty, raczej paralizujące niż zachęcające do działania.

Przed wszystkim należy powiedzieć, że zestawienie pojęć „modernizacja i dziedzictwo materialne” spotyka się raczej rzadko, jako że istnieje silna tendencja, by oba zjawiska widzieć osobno. Widziana osobno modernizacja jest bowiem uznawana za nieuchronną i w istocie rzeczy pozytywną – nawet jeśli obciążoną pewnym kulturowym ryzykiem – zmianę. W dziedzictwie natomiast nie widzi się czegoś, co także wciąż ulega przemianom, w nieustannej interakcji z procesem modernizacji, lecz postrzega się je jako pasywne zobowiązanie wspólnoty. Co to oznacza? Otóż takie rozumienie dziedzictwa czyni zeń jedynie zakładnika dyskursu tożsamościowego, co sprowadza się do przywoływania koncepcji powiernictwa, w myśl której to dziedzictwo zostało nam powierzone, abyśmy przekazali je przyszłym generacjom. W efekcie traci ono swoje podmiotowe właściwości i staje się jedynie izolowanym od procesów rozwojowych przedmiotem ochrony. Ta ochrona, choć oczywiście niezbędna – zgadzamy się wszak, że dziedzictwo to korzeń wspólnotowej i indywidualnej tożsamości – sprowadza się jednak w praktyce do obowiązku publicznej jałmużny. Dziedzictwo przestaje tym samym być dla nas aktywnym czynnikiem przemian, stając się jeszcze jednym zobowiązaniem państwa, zapewne niezbędnym, ale przede wszystkim dotkliwie obciążającym publiczne finanse. Nie poświęcamy też zbyt wiele uwagi znalezieniu nowych, dobrych rozwiązań problemu ochrony, bo ten zdaje się sprowadzać do wielkości owej publicznej jałmużny. Z tej perspektywy nie istnieje więc osobny problem ochrony dziedzictwa w modernizującym się państwie, a jedynie kluczowa kwestia ekonomiczna: ogólnego wzrostu zamożności obywateli i powiększenia zasobności sektora finansów publicznych – wszak gdy staniemy się bogatsi, możliwe będzie znaczące zwiększenie „jałmużny”.

Tak naprawdę dostrzeżenie nieadekwatności tego sposobu rozumowania nie jest specjalnie trudne. Aby zrozumieć złożoną naturę relacji pomiędzy procesami modernizacyjnymi a dziedzictwem materialnym, wystarczy zwrócić uwagę jak bardzo – i z jakich względów – krytkowany jest polski system ochrony zabytków. Krytyka ta ma dwa zasadnicze aspekty – wewnętrzny i zewnętrzny. Krytyka wewnętrzna, artykułowana przez osoby zaangażowane w zarządzanie dziedzictwem i jego ochronę, wskazuje nie tylko na chroniczne niedofinansowanie systemu, ale także na jego niedoskonałość i słabość, sprzężoną w dodatku z bardzo ograniczonymi możliwościami egzekucji prawa. Krytyka zewnętrzna postrzega dziedzictwo jako barierę rozwoju, a system jego ochrony uważa za anachroniczny i zupełnie nieprzystający do współczesnych wyzwań.

Analizując obecną sytuację, warto uprzytomnić sobie, czym różni się ona od tej, z jaką mieliśmy do czynienia w PRL-u. Oczywiście, można powiedzieć wiele złego o losie dziedzictwa – a szczególnie niektórych, ideologicznie naznaczonych grup zabytków – w tamtych smutnych dziesięcioleciach, jednakże z punktu widzenia możliwości wypracowania i prowadzenia jednolitej polityki i doktryny konserwatorskiej tamte warunki należy ocenić jako względnie sprzyjające. Wynikało to przede wszystkim z jednorodności struktury własności – w praktyce bowiem było tylko dwóch właścicieli zabytków: państwo i Kościół. Ogromne znaczenie miała także silna centralizacja arbitralnej władzy, gotowej zawsze narzucać swoją wolę i formułować niezliczone zakazy i nakazy, co owocowało niewyobrażalnie silnym systemem kontroli nad poczynaniami właścicieli i użytkowników zabytków. Z centralizacji i omnipotencji państwa wynikała także idea zintegrowanego wykonawstwa, gdyż większość prac przy znaczących zabytkach prowadziło jedno potężne przedsiębiorstwo państwowe. Wszystko to razem dawało nadzieję na zachowanie kontroli nad ewentualną destrukcją czy przekształcaniem substancji zabytkowej, a także szansę ciągłego nadzoru merytorycznego nad wszelkimi pracami konserwatorskimi. W tych warunkach doktryna konserwatorska mogła istotnie nie być traktowana wyłącznie jako zbiór teoretycznych postulatów, ale jako stosunkowo spójny zespół idei regulatywnych, wywierających realny wpływ na dziedzictwo.

Rok 1989 z oczywistych względów przyniósł radykalną modyfikację warunków funkcjonowania systemu ochrony zabytków. Zmieniła się struktura własnościowa, utworzył się też wolny rynek wykonawstwa, czego pochodną stał się wcześniej nie tak wyrazisty problem jego jakości i możliwości roztoczenia nad nim nadzoru. Odtwarzanie się gospodarki rynkowej, powrót do myślenia w kategoriach rachunku ekonomicznego, nowe inwestycje i nowi inwestorzy – to wszystko z natury rzeczy wywierało silny, choć nie zawsze bezpośredni, wpływ na dziedzictwo. W wielu przypadkach trzeźwy rachunek ekonomiczny przynosił nie tylko materialne pożytki, ale i – jako efekt uboczny – utratę funkcji danego zabytkowego obiektu. Okazywało się na przykład, że dalsze prowadzenie szkoły w zabytkowym budynku jest zbyt kosztowne, placówkę przenoszono więc do innej siedziby, a opuszczony zabytek, któremu nie znaleziono nowego przeznaczenia, ulegał błyskawicznej degradacji. Także nowe inwestycje – a było ich coraz więcej – silnie

oddziaływały (nierzadko, dodajmy od razu, destrukcyjnie) na strukturę zabytkowych miast i ich kulturowy krajobraz.

Istotną zmianę przyniosła też filozofia demokratycznego państwa prawnego. Arbitralne decyzje władz musiały ustąpić miejsca rozbudowanym procedurom postępowania administracyjnego, kładącym nacisk na uprawnienia obywatelskie i prawo własności. Relacja obywatel – urząd konserwatorski została zredefiniowana, a pozycja właściciela zabytku znacząco wzmocniona. To, co wcześniej z perspektywy służb konserwatorskich było łatwe, teraz stało się kłopotliwe i trudne. Tęsknota za tą dawną, utraconą „łatwością” odzywa się jeszcze czasem echem, na przykład w wysuwanych niekiedy sugestiach, że procedura wpisu do rejestru zabytków powinna być uproszczona, tak jak było to kiedyś, i opierać się jedynie na działaniu konserwatora, a nie podlegać rygorowi prawa administracyjnego, z poszanowaniem uprawnień stron. Uciążliwość tej procedury (jak i, dodajmy od razu, wielu innych), która utrudnia, a czasem wręcz uniemożliwia, skuteczne działanie służb konserwatorskich, nie jest w żadnym wypadku ich wymysłem – istotnie sprawy mogą toczyć się latami, jeśli strona sporu korzysta z wszystkich (bardzo przecież licznych) środków odwoławczych. Rozwiązania tej sytuacji można jednakże szukać wyłącznie w reformie obecnego systemu, a nie w marzeniach o powrocie do arbitralnych rozstrzygnięć.

Te radykalne zmiany uwarunkowań zmuszają do postawienia pytania o możliwość budowy i kształt nowego systemu ochrony dziedzictwa, który stanowiłby adekwatną odpowiedź na wyzwania współczesności. Tak naprawdę kwestia ta wciąż pozostaje nierozstrzygnięta. W ciągu ostatnich 20 lat mieliśmy wiele powierzchownych reform, które jednak trudno byłoby uznać za próbę znalezienia całościowego rozwiązania. W efekcie obecny system ochrony zabytków, będący *de facto* prostą kontynuacją tego dawnego, staje się coraz bardziej nieadekwatny i niewydolny. Jeśli spojrzymy, jak funkcjonuje on na co dzień, zobaczymy postępujący chaos w zarządzaniu, brak dobrze wyznaczonych priorytetów i celów oraz niepewność co do dobrych praktyk, czyli pożądanych sposobów postępowania. Uderzy nas liczba przewlekłych postępowań administracyjnych i uwikłanie konserwatorów w nieskończoną liczbę małych wojen o sprawy trzecio- i czwartorzędne do tego stopnia, iż niekiedy, jak się zdaje, nie starcza im czasu, by z należytą uwagą i energią zajmować się obiektami najwyższej rangi. Na to wszystko nakłada się jeszcze problem skutecznej (a właściwie nieskutecznej) egzekucji prawa.

Konieczność poszukiwania nowych rozwiązań wynika także z ogólnych tendencji, jakie możemy zaobserwować w europejskiej, czy nawet światowej, myśli i praktyce ochrony dziedzictwa. Nade wszystko trzeba uświadomić sobie rosnący poziom złożoności problematyki konserwatorskiej. Myślenie, które wychodziło od pojedynczych zabytków architektonicznych i dzieł sztuki, uległo znaczącemu rozszerzeniu. Dziś staramy się chronić całe obszary zabytkowe, np. centra historycznych miast, powiększają się też nasze aspiracje, gdy idzie o ochronę krajobrazu kulturowego, w którym harmonijną całość wspólnie tworzą obiekty ze sfery natury i sfery kultury. Można by powiedzieć,

że wraz z naszą rosnącą cywilizacyjną zdolnością do przekształcania przestrzeni wokół nas rośnie także pragnienie stworzenia takich narzędzi ochrony, które umożliwią zachowanie wartości, jakie rozpoznajemy w tych złożonych całościach. Dobitym wyrazem tej tendencji jest inne rozłożenie akcentów w dyskursie – pojęcie zabytku zaczyna być traktowane jedynie jako składnik (choć nie ulega wątpliwości, że kluczowy) szerszego zjawiska, jakim jest dziedzictwo. Pojęcie zabytku kieruje naszą myśl w stronę policzalnego i w istocie rzeczy skończonego zbioru, pojęcie dziedzictwa narzuca szerszą perspektywę, każe skupić się nie na pojedynczych obiektach, ale widzieć ów system całościowo, jako wielką skarbnicę dorobku ludzkości, której granice są nieostre, bo na dobrą sprawę zawiera się w niej wszystko, co społeczna pamięć i świadomość uznała za ważne. Kryteria wysokoartystyczne nie zostają uchylone, dawność nadal zachowuje swoją wartość, niemniej jednak równoległe uprawnionymi składnikami dziedzictwa staje się to wszystko, co ważne dla jednostkowej, rodzinnej czy wspólnotowej tożsamości, co istotne dla utrwalenia historii poszczególnych regionów czy grup. Składające się na dziedzictwo elementy mają wprawdzie ciągle swoją zobiektywizowaną wartość, nie można ich jednak postrzegać inaczej niż w kontekście subiektywnych znaczeń i sensu, rozpoznawanych w nich przez wspólnotę.

Rosnące pragnienie zwiększenia ochrony nad obszerniejszą całością ma jeden, zwykle ignorowany, a bardzo istotny, aspekt. Otóż złożoność takiego przedmiotu ochrony sprawia, że owa piecza traci walor oczywistości, a prawdę mówiąc, w społecznym odbiorze często w ogóle przestaje być zrozumiała. O ile bowiem łatwo jest pojąć (i zaakceptować) potrzebę ochrony dzieła sztuki czy budynku historycznego, o tyle inaczej rzecz ma się z ochroną wielkiego obszaru miejskiej zabudowy czy krajobrazu kulturowego. Ludzie są dumni z zabytków i byliby szczerze oburzeni, gdyby ktoś chciał je zburzyć, ale nie wydaje im się już oczywiste, by w ramach ochrony dziedzictwa trzeba było chronić np. sylwetę miasta, powstrzymując inwestorów od wznoszenia zbyt wysokich gmachów. Pojęcia, którymi posługują się eksperci, konserwatorzy i historycy sztuki, wciąż pozostają nieoswojone i nie zakorzeniły się jeszcze w społecznym myśleniu. W efekcie zdają się jakąś dziwną fanaberią, płaszczykiem, który ukrywa arbitralne posunięcia władzy, próbującej uczoną mową zamaskować subiektywizm swoich rozstrzygnięć. Brak zrozumienia przedmiotu ochrony prowadzi często do otwartego sprzeciwu wobec niej samej, im mniej bowiem klarowne są wartości, które chcemy zachować, tym większe staje się poczucie nieuzasadnionej, a więc niesprawiedliwej i zbytecznej, uciążliwości wskazań, formułowanych przez służby konserwatorskie. Łatwo w tym kontekście zrozumieć, dlaczego dziedzictwo uważane bywa za barierę w procesach modernizacyjnych, za zbyteczną przeszkodę na drodze nieskrępowanego rozwoju.

Profesor Bogusław Szmygin wskazuje, że społeczne myślenie o dziedzictwie ewoluuje od koncepcji powierniczej do koncepcji właścicielskiej. Według tej pierwszej, jak już zostało powiedziane, dziedzictwo nie jest naszą własnością, lecz zostało nam jedynie powierzone, abyśmy je odpowiedzialnie chronili i przekazali następnej

generacji. Powiernik ma obowiązek troszczyć się o powierzoną sobie własność, powinien więc być bardzo wstrzemięźliwy, gdy idzie o podejmowanie działań, które mogłyby ją przekształcić lub uszczuplić. Jest to szczególnie istotne w przypadku dziedzictwa, jako że stanowi ono zasób właściwie nieodnawialny.

W koncepcji właścicielskiej jesteśmy natomiast uprawnionymi właścicielami dziedzictwa, mamy pełne prawo przekształcać je i wykorzystywać zgodnie ze swoim uznaniem. Sami definiujemy jego funkcje i sens, nie uznając za rozstrzygającą testamentalnej woli poprzednich generacji. Wydaje się, że ten drugi sposób widzenia dziedzictwa staje się w Polsce coraz powszechniejszy (nie aż tak jednak, by sądzić, że w pełni wyparł koncepcję powierniczą), nie ma wszelako żadnej fatalistycznej konieczności, by to on właśnie okazał się ostatecznym zwycięzcą. Do pewnego stopnia zależy to także od tego, jaki sposób myślenia o gospodarce wolnorynkowej preferujemy – ten, który wpisuje wolność gospodarowania w kontekst zrównoważonego rozwoju, umożliwia rozpoznawanie różnych wartości, w tym także samoistnej wartości dziedzictwa.

Warto wskazać na jeszcze jedną bardzo istotną i bez wątpienia uniwersalną tendencję, która także redefiniuje nasz stosunek do dziedzictwa. Nie miejsce tu, by ten wątek rozwijać, zasygnalizujemy jednak, że świat kultury masowej i elektronicznych mediów także wywiera znaczący wpływ na sposób postrzegania i rozumienia dziedzictwa. Można by zaryzykować tezę, że nasza kultura jest w coraz większym stopniu kulturą namiastek, kulturą, która zatraciła zdolność klarownego widzenia różnicy pomiędzy tym, co autentyczne i oryginalne, a tym, co pozostaje jedynie substytutem. Z natury rzeczy sytuacja, w której to, co widzimy na ekranie komputera, jest równie dobre, a w pewnym sensie nawet lepsze, od autentyku, zmienia potoczne myślenie o dziedzictwie. W dodatku problem nie polega wcale na tym, jak sądzą niektórzy, że dla współczesnych dziedzictwo stało się nieatrakcyjne i pozbawione wartości. Wręcz przeciwnie: jest bardzo ciekawe i ważne, tyle że rozumiane w inny sposób, niż pojmują je konserwatorzy czy historycy sztuki. W tym nowym rozumieniu wartości dziedzictwa nie wyznacza jego autentyczność i dawność, bo te cechy utraciły walor oczywistości. Szanując dziedzictwo, ludzie zdają się szukać w nim czegoś innego, np. poczucia utraconego ładu czy możliwości przebywania w zdefiniowanej przestrzeni. Autentyczność nie jest konieczna, bo wystarczy doskonała kopia, dawność nie jest niezbędna, bo w zupełności wystarczy jej pozór.

W takim kontekście możliwe staje się zbudowanie dzisiaj starówki, która choć jest tylko swobodną wariacją architekta na temat historycznej architektury danego miasta, zyskuje uznanie mieszkańców, bo daje owo wrażenie autentyczności i dawności. Swego czasu przeprowadzono wśród młodych ludzi ankietę, pytając ich o to, co należy zrobić z ruinami zamków, których tak wiele mamy w całym kraju. Odpowiedź konserwatorska na to pytanie jest powszechnie znana (choć nie zawsze dobrze rozumiana) – to, co zachowuje swoje znaczenie historyczne i estetyczne jako ruina, co stanowi istotny element krajobrazu od setek lat, powinno być zachowane jako trwała ruina.

O ile polska doktryna konserwatorska, wskutek doświadczeń I i II wojny światowej, dopuszcza odbudowę tego, co zostało zniszczone w jednorazowym akcie wojennej destrukcji (jeśli tylko istniejąca dokumentacja pozwala odtworzyć w miarę dokładną formę utraconych zabytków), o tyle odbudowa zamków jest czymś, co musi budzić sprzeciw konserwatorów, jako przejaw niczym nieusprawiedliwionej fantazji, niweczącej autentyczność ruin i zastępującej ją namiastką historycznej pseudorekonstrukcji. Odpowiedź przeważającej grupy młodych respondentów była radykalnie odmieniana – jako pożądaną strategię wskazywali nie zachowanie trwałej ruiny, lecz właśnie odbudowę zamków. Makietyzacja zabytków najwyraźniej nie spędza snu z powiek naszym współczesnym. Obcowanie z czymś dawnym jest wartością, ale w społecznym odczuwaniu nie różni się niczym od obcowania z czymś, co za dawne jedynie mniej czy bardziej udolnie się podaje. Może nawet to drugie jest lepsze, bo bardziej kompletne, doskonalsze, bliższe ideału.

Myślenie o nowym, adekwatnym do wyzwania naszego czasu, systemie ochrony dziedzictwa kulturowego musi się zacząć właśnie w tym punkcie – od analizy istniejących barier i przemyślenia sposobów, które dają szansę ich usuwania. Pierwszą barierą, jak już zostało powiedziane, jest bariera społecznej świadomości. Dziedzictwo jest traktowane bądź jako przeszkoda w ekonomicznym rozwoju, bądź też jako zasób, który może być dowolnie przekształcany, a nawet arbitralnie kreowany, jako że konstytutywne dla dziedzictwa wartości stały się nieczytelne, bo są źle artykułowane i słabo rozpoznawalne. Co można zrobić, by zmienić ten stan rzeczy? Skoro problem dotyczy świadomości społecznej, nie da się, oczywiście, wskazać prostej drogi, która dawałaby rękojmię powodzenia. Niewątpliwie jednak rozwiązania trzeba szukać w „edukacji dla dziedzictwa”, w próbach animacji ruchu społecznego na rzecz ochrony zabytków. Nie należy przy tym oczekiwać wielkiego odnowienia tradycyjnych form społecznej opieki nad zabytkami. Szansy powinniśmy upatrywać raczej w mozaice różnorodnych stowarzyszeń czy zrzeszeń, które powstają, by troszczyć się o dziedzictwo swojego regionu lub miasta. Ich emocjonalne zaangażowanie, powiązane ze szczerym zainteresowaniem i autentycznym poczuciem dumy, powinno być traktowane jako warunek *sine qua non* skutecznej ochrony dziedzictwa.

Drugą przeszkodę można by nazwać barierą świadomości konserwatorskiej. W trudnej sytuacji, w jakiej przyszło im działać, konserwatorzy zaczynają nierzadko kierować się samobójczą logiką, w której problemy ochrony próbuje się rozwiązywać, powiększając jej zakres. Dzieje się tak, pomimo że wiadomo, iż chroniąc wszystko, tak naprawdę nie chronimy niczego. Jest to zresztą przedmiotem licznych zarzutów wobec konserwatorów – powraca pytanie, na ile ich działania mieszczą się w sferze ochrony zabytków, a w jakim stopniu stają się na przykład projektowaniem miejskiej przestrzeni. Należy jednak podkreślić, że owa ekspansywność konserwatorów, z jaką niekiedy mamy do czynienia, wynika bezpośrednio z rozumienia ochrony dziedzictwa kulturowego, to znaczy sposobu zarządzania przestrzenią w naszym kraju. Tak się bowiem składa, że

od lat obserwujemy niepokojący proces zanikania systemu kontroli nad przestrzenią ze strony państwa, tak więc to konserwator, jako niemal jedyny wyposażony w realne kompetencje urzędnik, staje się ostatnim strażnikiem ładu przestrzennego i to zmusza go do bycia po trosze zarówno miejskim architektem, jak i urbanistą-kreatorem i projektantem wizji przestrzennej. Oto polski paradoks: nawet jeśli prowadzi się działania deregulacyjne, które powinny modyfikować prawo w duchu przyjaznym dla inwestorów, wcale nie ułatwia się im w ten sposób życia, a jedynie tak rozregulowuje system, że coraz więcej ludzi skazanych jest na funkcjonowanie w niezdefiniowanej lub źle zdefiniowanej przestrzeni. Z pewnością potrzebujemy czegoś, co najczęściej nazywane jest polityką architektoniczną – zbiorem zasad zarządzania przestrzenią i przykładów dobrych praktyk, który pozwoliłby konserwatorom skoncentrować się na tym, co naprawdę jest ich zadaniem.

Kolejna bariera dotyczy bezpośrednio problemu kapitału społecznego zaufania. Nie jest co prawda tak, jak twierdzą niektórzy komentatorzy, że w Polsce jest on wyjątkowo ubogi – problem raczej w tym, że sytuuje się on w sferze rodzinnej i prywatnej, a w małym stopniu oddziałuje na relacje w sferze publicznej. W rozpatrywanym tutaj przypadku uderzający jest deficyt zaufania pomiędzy służbami konserwatorskimi i samorządami. Z punktu widzenia samorządów służba konserwatorska jawi się nierzadko jako dopust boży, natomiast dla konserwatorów samorządowcy to często ludzie kierujący się logiką krótkoterminowej korzyści (nowa inwestycja, nowe miejsca pracy), a nie długofalowym dobrem swojej wspólnoty (zachowanie dziedzictwa oraz rozpoznanie i urzeczywistnienie kryjącego się w nim potencjału). Tymczasem szanse musimy szukać we współdziałaniu na rzecz ochrony zabytków i w roztropnym podziale odpowiedzialności za dziedzictwo. Dodajmy od razu, że nieufność konserwatorów ma swoje podstawy. Oczywiście, wśród samorządowców spotykamy różne postawy wobec dziedzictwa – od obojętności, czy nawet niechęci, aż po wielkie zaangażowanie. Lokalne władze często jednak traktują dziedzictwo jako balast, którego ochrona motywowana jest zewnętrznym nakazem, a nie wewnętrznym przekonaniem i potrzebą. Potrzebujemy tu zasadniczej zmiany, by nie powiedzieć rewolucji w myśleniu, tak aby z perspektywy samorządów dziedzictwo nie jawiło się jako obciążenie, lecz zaczęło być uznawane za ważny zasób i motor rozwoju, którym w istocie jest albo może się stać. W dziedzictwie kryje się bowiem ogromny potencjał rozwojowy, którego uruchomienie pozwala budować atrakcyjny wizerunek danej wspólnoty, generować ruch turystyczny i nowe miejsca pracy. Więcej nawet: istnieje ścisły związek pomiędzy dziedzictwem kulturowym i jakością życia społeczności. Tego problemu wciąż jeszcze się nie docenia, co, jak można sądzić, wiąże się z naszym nieco anachronicznym – z punktu widzenia debaty (ale i praktyki) w krajach rozwiniętego Zachodu – wyobrażeniem o nowoczesności. Nasze przesunięcie łatwo wytłumaczyć: zapóźnienie infrastrukturalne zmusza nas do koncentrowania się na realizacji celów, które w większości państw „starej” Unii Europejskiej dawno już przestały stanowić problem. Gdy nie ma autostrad i metra, trzeba poświęcić się ich budowaniu, kiedy

są, można skoncentrować się na innych działaniach i wtedy szczególnej wagi nabiera problem tworzenia warunków dobrego życia, konstruowania szerokiej oferty edukacyjnej i kulturalnej oraz rozwoju przemysłów czasu wolnego. Ale to jest charakterystyczne dopiero dla późnej fazy modernizacji, o której mimo wszystko już teraz warto pamiętać, choć nie jest, oczywiście, możliwe zlekceważenie czy pominięcie pierwszej fazy tego procesu. Nic nie stoi bowiem na przeszkodzie, byśmy już dziś, świadomi, że kiedyś nadrobimy cywilizacyjne zaniedbanie, dobrze przygotowali się do momentu, gdy problem dziedzictwa kulturowego i rozumnego zarządzania jego zasobami nabierze szczególnego znaczenia.

Dyskusja o ochronie dziedzictwa koncentruje się zwykle wokół problemu niedoboru środków finansowych i, oczywiście, ma to głęboki sens. Bariera finansowa jest dramatyczną przeszkodą w skutecznej ochronie tych, jak to już zostało powiedziane, nieodtwarzalnych zasobów, upierałbym się jednak, że ma ona mimo wszystko charakter wtórny wobec innych trudności, o których była tutaj mowa.

Nie da się ochronić naszego dziedzictwa bez znaczących nakładów finansowych, jednakże priorytetem jest to, by te zwiększone nakłady pojawiły się w ramach nowego systemu zarządzania i ochrony dziedzictwa kulturowego, klarownie artykułującego przedmiot ochrony i dobrze dzielące odpowiedzialność i zadania pomiędzy służbę państwową i samorządową. Taki system musi wspierać się na zmienionej, bardziej przychylniej dziedzictwu świadomości społecznej i politycznej, dlatego też jego konstytutywnym elementem musi stać się odpowiednia edukacja w tej dziedzinie. W zmodernizowanym społeczeństwie pasywna ochrona zabytków wcześniej czy później okaże się niewydolna i niewystarczająca, a przyszłość dziedzictwa kulturowego zależeć będzie od tego, czy nauczymy się nim odpowiedzialnie zarządzać.

KAZIMIERZ M. UJAZDOWSKI

Przyszłość polityki kulturalnej



Kazimierz M. Ujazdowski (ur. w 1964 roku)

Nauczyciel akademicki, doktor nauk prawnych, polityk konserwatywny, od 1997 roku pełni mandat posła ziemi wrocławskiej. W pracy publicznej zajmuje się polityką kulturalną i zagadnieniami konstytucyjnymi. W latach 2004–2005 wicemarszałek Sejmu RP. Dwukrotnie sprawował funkcję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (2000–2001, 2005–2007). Rzecznik aktywnego mecenatu w sferze kultury, inicjator nowoczesnej polityki historycznej, w roku 2006 powołał Muzeum Historii Polski i doprowadził do zmiany nazwy obozu w Auschwitz w ramach kampanii przeciwko kłamstwu o polskich obozach koncentracyjnych.

Publicysta, autor tekstów poświęconych polityce kulturalnej i historycznej oraz zagadnieniom ustrojowym i konstytucyjnym, które publikował między innymi na łamach „Rzeczpospolitej”, „Gazety Wyborczej”, „Wprost”, „Gazety Polskiej”, „Gościa Niedzielnego”, „Nowego Państwa” i „Życia”. Autor książek *Równi i równiejsi*, Rytm 1993 oraz *Prawica dla wszystkich*, Ararat 1995. Opracował antologię przedwojennej publicystyki Stefana Kisielewskiego *Kisiel przedwojenny* (Iskry 2001). W 2005 roku wydał książkę *Żywotność konserwatyzmu*, poświęconą życiu i myśli politycznej Adolfa Bocheńskiego, jednego z najzdolniejszych przedwojennych publicystów polskich.

Członek honorowy Związku Harcerstwa Rzeczpospolitej, członek rady programowej Kolegium Europy Wschodniej, Przewodniczący Rady Programowej Ośrodka „Pamięć i Przyszłość” zajmującego się prezentacją polskiego doświadczenia historycznego na Ziemiach Zachodnich po 1945 roku.

Polityka kulturalna po odzyskaniu niepodległości w 1989 roku przypomina młodego człowieka, który wbrew przeciwnościom dojrzał do samodzielności i, mając 20 lat, ma zdecydować o swojej przyszłości. W latach 90. kultura została zepchnięta na margines wskutek ekonomizacji polityki państwowej, na przełomie wieków odzyskała samodzielną pozycję, dziś wydaje się, że jej przyszłość zależy od trafnego zdefiniowania swojej roli.

W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości kultura została zmarginalizowana i potraktowana jako fragment szeroko pojętej polityki społecznej, raczej koniecznej niż wartościowej, z pominięciem jej cywilizacyjnego i edukacyjnego znaczenia. W tamtym okresie właściwie nie było polityki kulturalnej, świadomej swej roli w życiu wspólnoty państwowej, potencjału edukacyjnego i cywilizacyjnego. To nie przypadek sprawił, że w *exposé* szefów rządów z lat 90. nie pojawiały się ślady projektów polityki kulturalnej. Panowało przekonanie, że podstawowym przedmiotem zainteresowania rządzących powinny być reformy gospodarcze, a wszystko to, co nie jest ekonomiczne i nie przynosi zysku w krótkiej perspektywie czasowej, jest kosztem, który należy pomniejszać. Nie zdawano sobie sprawy z ekonomicznych aspektów promocji kultury, na przykład z jej ścisłego związku z turystyką, a więc z wymierną finansowo atrakcyjnością kraju. Nic zatem dziwnego, że pozycja budżetowa kultury była bardzo słaba. Ważne procesy zachodziły poza polityką kulturalną w sferze powstawania prywatnych mediów i wydawnictw. Państwo odrzuciło właściwy socjalizmowi etatystyczny model władania kulturą, znosząc wszelkie formy ograniczania twórczości artystycznej, ale nie zdobyło się na działania pozytywne, zakładało bowiem, że kultura nie jest zdolna do pełnienia funkcji w nowoczesnym państwie.

Pozytywny zwrot przypadł na drugą połowę lat 90., gdy narastała świadomość, że polityka państwowa nie może sprowadzać się do reform gospodarczych. Wybiciu się na samodzielność polityki kulturalnej sprzyjała coraz silniejsza świadomość znaczenia kultury i dziedzictwa w procesie wchodzenia Polski do struktur Unii Europejskiej. Paradoksalnie to wyzwanie integracyjne było ważnym czynnikiem zwrotu ku kulturze i dziedzictwu. Narodziny polityki historycznej, które przypadły na przełom wieków, były również efektem uświadomienia sobie zaniedbań Polski w sferze prezentacji własnego doświadczenia historycznego na arenie europejskiej. W roku 1999 gabinet Jerzego Buzka przyjął *Kierunki polityki kulturalnej rządu* wychodzące poza logikę działań resortowych i definiujące kulturę jako istotny fragment strategii państwowej: „Uczestnictwo Polski w integracji europejskiej nie może sprowadzać się jedynie do wymiaru ekonomicznego. Kultura pozwala nam dziś najlepiej poznać naszych nowych partnerów, z którymi odbudowujemy po 50 latach izolacji więzi polityczne, społeczne i ekonomiczne. Wielokrotnie podkreślane znaczenie wizerunku kulturowego danego państwa dla jego międzynarodowej pozycji, dla atrakcyjności towarów przezeń eksportowanych, dla przyciągania korzystnych inwestycji sprawia, że politykę kulturalną traktujemy

jako bardzo ważny element wspierający strategię rozwoju społeczno-gospodarczego”. Pozytywne znaczenie miały też pierwsze doświadczenia samorządów w prowadzeniu instytucji kultury i budowaniu tożsamości lokalnych. W roku 1999 samorzady przejmują większość instytucji kultury w ramach reformy kończącej proces decentralizacji państwa. Od tej pory stają się kluczowym partnerem rządu w tej dziedzinie.

Zwrot ku mecenatowi aktywnemu w drugiej dekadzie niepodległości nie oznaczał powrotu do wzorców etatystycznych właściwych dla modelu państwa realnego socjalizmu. Jego istota polegała na próbie przyjęcia realnej odpowiedzialności państwa za wsparcie dziedzictwa oraz kultury i zaowocowała ustabilizowaniem się pozycji budżetowej kultury, budową podstaw polskiej dyplomacji kulturalnej, realnym wsparciem dla ochrony zabytków i pierwszymi inicjatywami w dziedzinie nowoczesnego muzealnictwa historycznego. Po raz pierwszy od 1989 roku polityka kulturalna potrafiła podejmować nowe inicjatywy, poza obszarem dotychczasowych rozwiązań. Wskazać należy przede wszystkim na budowę polskiej dyplomacji kulturalnej i powołanie do życia Instytutu Adama Mickiewicza (rok 2000) oraz na utworzony w 2001 roku Instytut Dziedzictwa Narodowego, który był pierwszą instytucją kultury odpowiedzialną za promocję polskiego dziedzictwa historycznego. W tej samej logice dojrzewania polityki kulturalnej doszło do uchwalenia ustawy dającej finansowanie polskiej twórczości filmowej i powołującej Polski Instytut Sztuki Filmowej. Raport prof. Jerzego Hausnera¹ mylnie kwalifikuje instytut jako przykład obecności myślenia rynkowego w sferze kultury, w rzeczywistości powołanie Instytutu było bez wątpienia wyrazistym aktem mecenatu państwowego. Drugie dziesięciolecie niepodległości to czas osiągnięć nowoczesnego muzealnictwa historycznego, w roku 2004 ma miejsce otwarcie Muzeum Powstania Warszawskiego, a 2 lata później rozpoczyna swoją działalność Muzeum Historii Polski. Wypada zauważyć, że od chwili wejścia Polski do Unii Europejskiej polityka kulturalna odpowiedziała pozytywnie na wyzwanie partycypacji w UE i wykorzystanie funduszy unijnych na rozwój infrastruktury kultury i ochronę dziedzictwa narodowego.

Odbudowa polityki kulturalnej nie byłaby możliwa, gdyby nie świadomość, że w polskich warunkach nie ma alternatywy dla mecenatu państwowego w sferze kultury i że ma on charakter „cywilizacyjnej inwestycji”, nie zaś działalności socjalnej. Dlatego też na początku trzeciej dekady niepodległości przedmiotem strategicznego wyboru jest nadanie mecenatowi państwowemu nowych, „elastycznych” i zdecentralizowanych form, nie zaś stawianie na mecenat prywatny. Niestety, wspomniany – przedstawiany jako dokument o znaczeniu strategicznym – raport zespołu prof. Jerzego Hausnera utrzymuje złudzenia, że mecenat prywatny i prywatny sponsoring może w realnym stopniu wspomóc kulturę i dziedzictwo kulturowe. W raporcie czytamy, że „Mecenas i finansowanie prywatne winno być nie tylko uzupełnieniem, ale równorzędną formą finansowania kultury”.

¹ *Finansowanie Kultury i Zarządzanie Instytucjami Kultury*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie 2009.

Sugestia ekspertów stwarza nadzieje, które nie mogą być zrealizowane. Raport stwierdza nawet, że jak wskazuje kilka znamienych przykładów (Stary Browar w Poznaniu, Fabryka Trzciny w Warszawie), znaczni inwestorzy byliby gotowi włożyć znaczne środki w przedsięwzięcia, o ile znajdą zrozumienie ze strony administracji publicznej, zwłaszcza miast metropolitarnych”. Każdy, kto ma poczucie odpowiedzialności za kulturę, musi docenić wkład mecenatu prywatnego, nawet jeśli ma skromne rozmiary. Nie można jednak stwarzać wrażenia, że mógłby on podobać odpowiedzialności za najważniejsze instytucje kultury i ich programy, skoro nawet tak głośne projekty kulturalne, jak *Wrocławia Cantans* czy *Festiwal Beethovenowski* nie mogą być realizowane bez wsparcia publicznego. Wielkie wystawy muzealne, produkcje filmowe, przedstawienia teatralne nie mogłyby być zrealizowane, gdyby wchodziło w grę jedynie wsparcie prywatne. Zresztą same dane przedstawione w raporcie wskazują na to, że mecenat państwowy po prostu nie ma alternatywy. A propozycje podatkowe bądź nie znajdują wsparcia ze strony obecnego rządu (zwolnienia podatkowe dla sponsorów), bądź wskazują na źródła, które nie odpowiadają skali potrzeb. Propozycja przywrócenia podatku od spadków i darowizn nie rozwiązuje problemu. Mecenat i sponsoring prywatny jest w Polsce bardzo słaby i trudno przypuszczać, żeby wzrósł w najbliższych latach pod wpływem rozwiązań prawnych.

Jaki powinien być zatem kształt polityki kulturalnej w trzeciej dekadzie niepodległości? Uważam, że powodzenie polityki kulturalnej zależy od nadania mecenatowi publicznemu aktywnych i zdecentralizowanych form. Aktywna polityka nie wyraża się w arbitralności. W sferze kultury potrzeba *consensusu* i umiejętności współpracy ze środowiskami twórczymi. Aktywność oznacza po prostu zdolność do realnego wsparcia tego, co w danym okresie wydaje się najważniejsze. Mecenat aktywny przyjmuje zasadniczą odpowiedzialność za wsparcie najistotniejszych inicjatyw w sferze kultury i ma zdolność wyboru priorytetów, potrafi np. nadać nowe formy promocji kultury polskiej w świecie, czyli wspomóc dziedzinę, która wciąż jeszcze jest niedoinwestowana. Mecenat aktywny nastawiony jest na dialog z partnerami społecznymi i związkami twórczymi, nie godzi się jednak na bierną dystrybucję funduszy publicznych. Jednym słowem, nie ulega korporatyzacji, którą tak trafnie opisał francuski politolog Olivier Duhamel na przykładzie francuskiego ministerstwa kultury. Chodzi o zagrożenie podporządkowania polityki kulturalnej branżowym interesom, wskutek czego fundusze otrzymują projekty i instytucje, które dysponują silniejszymi wpływami w ministerstwie i administracji, bez związku z ich merytoryczną wartością. Z tego względu przez całe lata poza sferą istotnego zainteresowania władz odpowiedzialnych za politykę kulturalną znajdowała się dysponująca stosunkowo niewielką siłą przebicia ochrona zabytków i dziedzictwa kulturowego.

Dopiero w 2006 roku ministerstwo kultury zatrzymało proces degradacji polityki konserwatorskiej, przyznając na ten cel odpowiednie fundusze (około 100 mln zł wobec 20 mln zł w latach poprzednich).

Mecenat aktywny powinien rozwijać współpracę z samorządami, które mają coraz większe doświadczenie w prowadzeniu instytucji kultury i organizowaniu projektów kulturalnych. Co więcej, aktywny mecenat powinien odnosić się z zaufaniem do stowarzyszeń, fundacji i innych form „non profitowej” działalności kulturalnej. Współprowadzenie instytucji kultury, umowy o wspólnym finansowaniu przedsięwzięć kulturalnych dają nowe możliwości elastycznego współdziałania mecenatu państwowego, samorządowego i społecznego. Uważam, że rozwój mecenatu publicznego nie musi wyrażać się w formach centralistycznych i wrogich wobec samorządu i społeczeństwa obywatelskiego. W przeciwieństwie do wspomnianego raportu Jerzego Hausnera zalecałbym ostrożność i powstrzymałbym się od eksperymentowania z nowymi formami prawnymi instytucji kultury, nowa szata prawna nie zastąpi aktywnego mecenatu i rzetelnej kontroli w wydatkowaniu funduszy. Instytucji kultury nie można porównywać do przestarzałych molochów gospodarki socjalistycznej, ich celem nigdzie na świecie nie jest osiąganie zysku. Ministerstwo i samorzady mają prawo wymagać od instytucji rzetelnego gospodarowania, mają prawo w uzasadnionych przypadkach likwidować instytucje niepotrzebne. Nie można jednak pod hasłami otwarcia instytucji kultury na mecenat prywatny prowadzić do powszechnej niepewności co do ich istnienia.

Przyszłość mecenatu zależy od umocnienia pozycji kultury jako ważnego składnika strategii państwowej, z uwypukleniem jej roli cywilizacyjnej, edukacyjnej i promocyjnej. Mecenat powinien uzyskać status ponadbranżowy. Jedynie w tych warunkach można myśleć z nadzieją o zrozumieniu roli kultury w nowoczesnej dyplomacji, a także o realnym wprowadzeniu edukacji kulturalnej do programów szkolnych (a właściwie o ich przywróceniu). Myślenie w kategoriach strategii państwowej pozwoli również na rozwiązanie napięcia między wsparciem dla dziedzictwa a mecenatem nad współczesną kulturą artystyczną (sztuką współczesną a muzealnictwem historycznym). Napięcie to zbyt często ograniczało możliwości polityki kulturalnej.

Pierwszy analityk masowej demokracji, Tocqueville, pisał, że jedną z niebezpiecznych cech w zrodzonym przez nią systemie jest to, że wyobrażenia o faktach liczą się bardziej od ich rzeczywistej treści, co pozwala rządzącym unikać odpowiedzialności w sprawach, które nie są przedmiotem powszechnego zainteresowania. To oczywiście, że opieka zdrowotna i przyszłość systemu emerytalnego będą dla przeciętnego wyborcy ważniejsze niż kultura i nauka. Jednak dojrzała polityka państwowa potrafi wspierać to, co ważne dla przyszłości kraju bez względu na notowania sondażowe. Niestety, projekty reformatorskie i raport prof. Hausnera przedstawiane są w całkowitym oderwaniu od rzeczywistości.

Otóż kultura padła ofiarą redukcji budżetowych ponad miarę obecnego kryzysu – cięcia wyniosły około 170 mln zł w stosunku do pierwotnego kształtu budżetu na rok 2009. W projekcie budżetu na przyszły rok udział kultury w wydatkach państwa ulega dalszemu zmniejszeniu i w stosunku do PKB, i w relacji do wydatków budżetu jako całości. Zasadniczy projekt ustawodawczy, którego celem miało być odtworzenie wyspecjalizowanej administracji konserwatorskiej, został odrzucony przez rząd Donalda Tuska, pominię już stosunek do mediów publicznych i brak wiary rządzących, że powinny być one mecenasem kultury wysokiej. Wszelkie próby reformatorskie wypada zatem zacząć od przypomnienia zasady, że mecenat w sferze kultury powinien być ważną częścią strategii państwowej.

Podsumowanie

Autorzy opracowań tej części podejmują refleksję nad stanem polskiej nauki i edukacji oraz ich dyskusyjnym wpływem na zniwelowanie skutków kilkudziesięcioletniego opóźnienia, a także nad zmianami, jakie dokonały się w polskiej kulturze.

Profesor **Michał Kleiber** stawia w swoim wprowadzeniu kilka fundamentalnych pytań, od odpowiedzi na które zależy długofalowy rozwój Polski, m.in.: jaki wpływ na przyszłość kraju ma dominujący dzisiaj w społeczeństwie system wartości i zachowań? jak w warunkach powszechności edukacji zadbać o jej wysoki standard? czy szeroko rozumiane relacje nauki i kultury są dzisiaj na poziomie odpowiadającym wymogom współczesności?

Dla zbudowania w Polsce efektywnego systemu społeczno-politycznego niezbędne jest dobre zrozumienie samych siebie i prawidłowe rozpoznanie kluczowych dla naszej przyszłości elementów tożsamości. Profesor Kleiber podkreśla potrzebę znalezienia sposobów wzmacniania najcenniejszych elementów naszej tożsamości, jej dalszego kształtowania we współczesnych warunkach, ale także eliminowania cech niekorzystnych dla przyszłości kraju. W tym kontekście bardzo ważny wydaje się charakter mecenatu w polityce kulturalnej państwa oraz jego przełożenie na skuteczną politykę edukacyjną, zrozumienie kulturotwórczej roli współczesnych badań naukowych.

Postępujący rozdział kultur, tradycyjnej humanistyki z jednej strony, a współczesnego świata nauk ścisłych i przyrodniczych, czy nawet ilościowych nauk społecznych z drugiej, jest zagrożeniem rozwoju naszej cywilizacji. Dominujący dzisiaj kanon kulturowy zbyt rzadko odwołuje się do empirii. Świadomość paradygmatu współczesnej nauki i jej osiągnięć jest dzisiaj w społeczeństwie, bardziej niż kiedykolwiek w przeszłości, istotnym elementem jego kultury. Instytucją węzłową dla problematyki wiedzy i kultury jest oczywiście uniwersytet. Prawidłowa percepcja przeszłości z jednej strony, a stawianie czoła wyzwaniom współczesności z drugiej, nie są w ogóle możliwe w kraju niemającym sieci dobrze funkcjonujących uczelni. Mimo iż owa tradycyjna rola uniwersytetu nie podlega dyskusji, dynamika rozwoju społecznego i gospodarczego oraz powszechność kształcenia na poziomie wyższym stawiają przed polskim uniwersytetem nowe, niezwykle zadania. Zdaniem prof. Kleibera podstawowym wyzwaniem dla Polski jest budowa społeczeństwa wiedzy.

W jaki sposób osiągnąć ten cel, stara się odpowiedzieć minister w rządzie Donalda Tuska, **Michał Boni**. Społeczeństwo wiedzy to społeczeństwo rozwijające się przez akumulację i inwestowanie kapitału intelektualnego. Z kolei kapitał intelektualny to zdolność do tworzenia przyszłego dochodu. Składają się nań cztery komponenty: kapitał ludzki, czyli potencjał ludzi, obywateli – ich wykształcenia, doświadczenia, postaw i umiejętności; kapitał społeczny – zgromadzone w społeczeństwie normy postępowania, zaufania i zaangażowania; kapitał strukturalny, poprzez który rozumiemy potencjał placówek oświatowych, naukowych i badawczych; a także kapitał

relacyjny, związany z wizerunkiem Polski na świecie oraz naszą otwartością i relacjami z zagranicą. Minister Boni podkreśla, że Polacy muszą nauczyć się używać głównych atrybutów kapitału intelektualnego: kreatywności, mobilności i innowacyjności. Po pierwsze, kreatywność i innowacyjność zwiększają zdolności absorpcyjne, które są niezbędne dla adaptacji nowych technologii, a także wspomagają aktywność i mobilność na rynku pracy. Po drugie, kreatywność i innowacyjność są niezbędnymi komponentami procesu innowacyjnego, tzw. twórczej destrukcji. Dodając do nich zaufanie, spójność i konkurencyjność, otrzymujemy katalog czynników rozwojowych, dzięki którym mamy szansę szybko i na długo dołączyć do grona najbardziej rozwiniętych gospodarek świata.

Jednym z podstawowych aspektów kapitału społecznego jest zaufanie – zarówno międzyludzkie, jak i zaufanie obywateli do instytucji oraz państwa do obywatela. Problemem Polski jest stale niski poziom zaufania, co nie tylko podnosi koszty transakcyjne, ale też utrudnia tworzenie innowacji. „Trudna historia Polski spowodowała zatem, że poziom edukacji obywatelskiej w kraju jest niski, elity się w zasadzie nie wykształciły, a tradycyjna rola inteligencji – jako klasy kreatywnej – jest ograniczona. Sukces transformacji polegał w dużej mierze na uwolnieniu i rozwoju indywidualizmu Polaków oraz stworzeniu im warunków, w których mogli »wziąć sprawy w swoje ręce«. Wskutek tego nie udało się wytworzyć obszarów wspólnotowych, opierających się na kooperacji”. Dodatkowo багаż historii utrwalił w Polakach wartości i postawy często stojące w sprzeczności z wartościami i postawami społecznego kapitału rozwoju, ku któremu powinniśmy dążyć, aby polepszać warunki i jakość swojego życia. Najważniejszą rekomendacją ogólną ministra Boniego jest budowa zaufania między obywatelami, a także pomiędzy państwem (instytucjami) a obywatelami. Kapitał społeczny to bowiem w głównej mierze społeczne zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa, ułatwiając mu skoordynowane działania.

Zasadniczy wątek rozważań sygnalizowany we wprowadzeniu, czyli budowanie kultury zaufania i innowacyjności, znajduje swoje kolejne rozwinięcie w tekście Prezesa Fundacji Nauki Polskiej, prof. **Michała Żylicza**. Pisze on: „Każdy naród powinien być dumny ze swojej historii, ale jednocześnie musi także aktywnie promować te wartości, które będzie chciał przekazać następnym pokoleniom. Tu właśnie niezwykle ważny jest rozwój nauki. To nauka może być dla nas odskocznią pozwalającą spojrzeć w przyszłość. Tylko wyedukowane społeczeństwo może wyzwolić się ze swoich fobii i kompleksów i stać się partnerem innych rozwiniętych społeczeństw. Uważam, iż nauka i cały zbiór wartości czy cech kojarzących się z nią, takich jak innowacyjność, kreatywność, racjonalność, otwartość, poszukiwanie prawdy, mogą być ważnym elementem budowania świadomości narodowej”.

Problemem Polski jest zdaniem prof. Żylicza to, że przy wyznaczaniu priorytetów w nauce nie potrafimy wyzwolić się z „pułapki imitacji stanowiącej immanentną cechą prowincjonalności”, która polega na „przejmowaniu przez peryferie priory-

tetów rozwojowych odległych centrów jako własne”. W krajach wysoko rozwiniętych badania rozwojowe w przeważającej części finansuje sektor przemysłowy – na podstawie wymiernych przesłanek biznesowych pozwalających przewidzieć, gdzie możliwe będzie uzyskanie przewagi rynkowej. W naszym kraju jednak to wciąż nie rynek decyduje o kierunku prac rozwojowych – robi to urzędnik w ministerstwie. Implikuje to potrzebę zasadniczej reformy polskiego systemu szkolnictwa wyższego i nauki, której zręby prof. Żylicz przedstawia. Jej zasadniczym założeniem jest zachowanie równowagi między badaniami podstawowymi a stosowanymi. „Historia uczy, że każde prawdziwe odkrycie naukowe znajduje kiedyś swoje zastosowanie w praktyce. Czasami jednak profity z tego zastosowania uzyskują dopiero następne pokolenia. Odpowiedzialne społeczeństwa inwestują zatem w naukę, rozumiejąc, że jest to inwestycja w przyszłość”.

Zagadnienie zakresu niezbędnej reformy polskiego szkolnictwa wyższego znajduje swoje rozwinięcie w opracowaniu prof. **Stefana Jackowskiego**, który podkreśla, że „ostatnie 20 lat to okres wielu zmian na całym świecie, związanych przede wszystkim z przemianami politycznymi i rewolucją informatyczną. Wobec szybkiego rozwoju badań rozwojowych w sektorze gospodarczym wiodąca rola uniwersytetów, jako nośników postępu cywilizacyjnego i innowacji, bywa kwestionowana”. Zreformowane szkoły wyższe, odpowiadające wyzwaniom współczesności, są jednak w stanie nadal pełnić taką funkcję. Zmiany implikowane są m.in. przez takie czynniki jak globalizacja, upowszechnienie wyższego wykształcenia, komercjalizacja czy nacisk decydentów na stosowalność wyników. Oddziałują one również na polskie szkolnictwo wyższe. Profesor Jackowski wskazuje jednak szereg specyficznych dla naszego kraju uwarunkowań i zjawisk.

Po 1989 roku nastąpiły poważne przemiany systemowe szkolnictwa wyższego, polegające na: znaczącym zwiększeniu autonomii uczelni publicznych i eliminacji nacisku politycznego na politykę kadrową i programową uczelni, wprowadzeniu wybieralności władz akademickich uczelni publicznych, powstaniu uczelni prywatnych, prowadzących studia odpłatne, wprowadzeniu w ograniczonym zakresie odpłatnych studiów na uczelniach publicznych, wprowadzeniu akredytacji kierunków studiów prowadzonych przez uczelnie oraz wprowadzeniu nowych, konkursowych zasad finansowania badań naukowych. Warto zaznaczyć, że poziom upowszechnienia kształcenia na poziomie wyższym jest dość wysoki, przy czym zwraca uwagę fakt, iż ponad połowa studiujących kształci się odpłatnie w trybie niestacjonarnym, nieznanym w rozwiniętych krajach. Prywatne nakłady na szkolnictwo wyższe w łącznych nakładach są porównywalne z krajami, w których wprowadzono powszechne czesne. Chociaż zsumowane nakłady publiczne i prywatne na polskie szkolnictwo wyższe są na średnim poziomie europejskim w odniesieniu do PKB, to w liczbach bezwzględnych per capita są niskie. Rozwój nauki hamuje również to, że prawo o szkolnictwie wyższym traktuje uczelnie przede wszystkim jako instytucje dydaktyczne, a przepisy o finansowaniu nauki nie dostrzegają wagi uczelni jako ośrodków badawczych. Niekorzystny wpływ ma ponadto zjawisko tzw. wieloletowości, ogromna

fragmentacja systemu, zachowawcze zarządzanie instytucjami naukowymi czy endemiczne kształcenie kadry naukowo-dydaktycznej (zatrudnianie własnych absolwentów i doktorów). To wszystko sprawia, że polskie uczelnie wyższe zajmują bardzo odległe miejsca we wszelkich międzynarodowych rankingach.

Profesor Jackowski określa występujące problemy i wskazuje podstawowe dylematy, które w krótkiej perspektywie powinny zostać rozwiązane. „Jeśli polskie uczelnie mają liczyć się w świecie, konieczna jest mobilizacja sił proreformatorskich wewnątrz środowiska akademickiego i zainteresowanych partnerów społecznych uczelni. Wola władzy państwowej musi przejawiać się w otwartości na odważne rozwiązania i w jasnej deklaracji, że w ślad za zmianami pójdzie zwiększenie środków dla tych, którzy podejmą wyzwania”.

Obok kwestii związanych z przyszłością, szybkim rozwojem i postępem, podczas sesji poświęcono uwagę również kwestiom ochrony dziedzictwa narodowego i polityki kulturalnej państwa polskiego. W swoim artykule **Tomasz Merta**, Minister Kultury, ale także historyk idei, przedstawia bardzo interesujący wywód na temat istoty tego, czym jest dziedzictwo narodowe. Dziedzictwo jest według niego niezbędnym partnerem „dialogu” z przeszłością. „W dziedzictwie nie widzi się czegoś, co także wciąż ulega przemianom, w nieustannej interakcji z procesem modernizacji, lecz postrzega się je jako pasywne zobowiązanie wspólnoty. Takie rozumienie dziedzictwa czyni zeń jedynie zakładnika dyskursu tożsamościowego – to dziedzictwo zostało nam powierzone, abyśmy przekazali je przyszłym generacjom. W efekcie traci ono swoje podmiotowe właściwości i staje się jedynie izolowanym od procesów rozwojowych przedmiotem ochrony. Ta ochrona, choć oczywiście niezbędna – zgadzamy się wszak, że dziedzictwo to korzeń wspólnotowej i indywidualnej tożsamości – sprowadza się jednak w praktyce do obowiązku publicznej jałmużny. Dziedzictwo przestaje tym samym być dla nas aktywnym czynnikiem przemian, stając się jeszcze jednym zobowiązaniem państwa, zapewne niezbędnym, ale przede wszystkim dotkliwie obciążającym publiczne finanse”.

Radykalne zmiany uwarunkowań prawnych i własnościowych zmuszają do postawienia pytania o możliwość budowy i kształt nowego systemu ochrony dziedzictwa, który stanowiłby adekwatną odpowiedź na wyzwania współczesności. Minister Merta konstatuje, że tak naprawdę, „kwestia ta wciąż pozostaje nierozstrzygnięta. Obecny system ochrony zabytków, będący *de facto* prostą kontynuacją tego dawnego, staje się coraz bardziej nieadekwatny i niewydolny. Jeśli spojrzymy, jak funkcjonuje on na co dzień, zobaczymy postępujący chaos w zarządzaniu, brak dobrze wyznaczonych priorytetów i celów oraz niepewność co do dobrych praktyk”. W ciągu ostatnich 20 lat zaszła w Polsce pewna kulturowa zmiana – wyłoniło się nowe podejście do istoty dziedzictwa. „W tym nowym rozumieniu wartości dziedzictwa nie wyznacza jego autentyczność i dawność, bo te cechy utraciły walor oczywistości. Szanując dziedzictwo, ludzie zdają się szukać w nim czegoś innego, np. poczucia utraconego ładu czy możliwości przebywania w zdefiniowanej przestrzeni. Autentyczność nie jest konieczna, bo wystarczy doskonała kopia, dawność nie jest niezbędna, bo w zupełności wystarczy jej pozór”.

Minister Merta identyfikuje trzy podstawowe bariery na drodze do nowoczesnego systemu ochrony zabytków i konkluduje: „Nie da się ochronić naszego dziedzictwa bez znaczących nakładów finansowych, jednakże priorytetem jest to, by te zwiększone nakłady pojawiły się w ramach nowego systemu zarządzania i ochrony dziedzictwa kulturowego, klarownie artykułującego przedmiot ochrony i dobrze dzielącego odpowiedzialność i zadania pomiędzy służbę państwową i samorządową. Taki system musi wspierać się na zmienionej, bardziej przychyłnej dla dziedzictwa świadomości społecznej i politycznej, dlatego też jego konstytutywnym elementem musi stać się odpowiednia edukacja w tej dziedzinie”.

W tak zdiagnozowanym otoczeniu instytucjonalno-kulturowym pojawia się pytanie o jego polityczne „wypełnienie”. Innymi słowy, o przyszłość polityki kulturalnej. Odpowiada na nie człowiek chyba najbardziej dla III RP zasłużony w tej dziedzinie – były dwukrotny Minister Kultury, dr **Kazimierz M. Ujazdowski**. Odbudowa polityki kulturalnej po 1989 roku nie byłaby możliwa, gdyby nie świadomość, że w polskich warunkach nie ma alternatywy dla mecenatu państwowego w sferze kultury i że ma on charakter „cywilizacyjnej inwestycji”, nie zaś działalności socjalnej. „Dlatego też na początku trzeciej dekady niepodległości przedmiotem strategicznego wyboru jest nadanie mecenatowi państwowemu nowych elastycznych i zdecentralizowanych form, nie zaś stawianie na mecenat prywatny”. Minister Ujazdowski uważa, że „powodzenie polityki kulturalnej zależy od nadania mecenatowi publicznemu aktywnych i zdecentralizowanych form. Aktywna polityka nie wyraża się w arbitralności. W sferze kultury potrzeba consensusu i umiejętności współpracy ze środowiskami twórczymi. Aktywność oznacza po prostu zdolność do realnego wsparcia tego, co w danym okresie wydaje się najważniejsze. Mecenat aktywny przyjmuje zasadniczą odpowiedzialność za wsparcie dla najistotniejszych inicjatyw w sferze kultury i ma zdolność wyboru priorytetów [...]. Mecenat aktywny nastawiony jest na dialog z partnerami społecznymi i związkami twórczymi, nie godzi się jednak na bierną dystrybucję funduszy publicznych”.

Redakcja

Summary

The authors of studies comprised in this part reflect on the state of Polish science and education as well as their controversial impact on the elimination of the results of the long-lasting gap, and on changes taking place in Polish culture.

In the introduction to his paper, Professor **Michał Kleiber** poses a number of fundamental questions, the answers to which determine the long-term development of Poland, among others: How does the system of values and behaviours presently dominating in the society influence Poland's future?; How to ensure high standards of education as it has become universal?; Does the quality of relations between science and culture in a wide sense match contemporary requirements?

In order to create an efficient social and political system in Poland, it is necessary to understand ourselves well and to properly recognise the components of our identity that are key to our future. Professor Kleiber emphasises the need to find ways of strengthening the most valuable aspects of our identity, its further formation under contemporary conditions and eliminating its features that are adverse to Poland's future. In this context, the nature of patronage under the state cultural policy is very important, as well as its translation into efficient education policy and understanding the culture-forming role of contemporary research.

The continuous division of cultures, the traditional humanities on the one hand and the contemporary world of sciences on the other, or even quantitative social sciences, is a threat to our civilisation's development. The cultural canon dominating today seldom refers to empiricism. More than ever, the awareness of the paradigm of contemporary science and its achievements is a vital element of the society's culture. The university is obviously the nodal institution for knowledge and culture. Proper perception of the past on the one hand, and facing the contemporary challenges on the other, are not possible at all in a country without a well-functioning academic network. Although the traditional role of the university is indisputable, the social and economic development dynamics and the universality of higher education provide new, extraordinary tasks to the Polish academia. In the opinion of Professor Kleiber, the basic challenge for Poland is to create knowledge-based societies.

Michał Boni, one of the Ministers in Donald Tusk's government, attempts at an answer on how to reach this goal. Knowledge-based society is a society developing by accumulation of and investing in the intellectual capital. In turn, intellectual capital is the ability to create future income. It comprises four components: human capital, i.e. potential of the people, citizens – their education, experience, attitudes and skills; social capital – norms of behaviour, trust and engagement gathered within the society; structural capital understood as the potential of education, science and research institutions; and finally the relation between capital connected with the image of Poland in the world and our openness and relations with foreign countries. Minister Boni

emphasises that Poles need to learn how to use the major assets of intellectual capital: creativity, mobility and innovation. First of all, creativity and innovation increase absorption capacities which are necessary for the adaptation of new technologies and support labour market activity and mobility. Secondly, creativity and innovation are indispensable components of the innovation process, the so-called creative destruction. With trust, coherence and competitiveness added, we obtain a catalogue of development factors thanks to which we have a chance to join the world's most developed economies soon and for long.

One of the basic aspects of social capital is trust – interpersonal, as well as citizens' trust in institutions and state's trust in a citizen. The Polish problem consists in limited trust that not only increases transaction costs, but also makes it difficult to create innovation. "The difficult Polish history resulted in low quality of civil education and virtual absence of elites, with the traditional role of intelligentsia as a creative class is restricted. The success of transformation consisted largely in the release and development of the Poles' individualism and creating conditions enabling them to think and act for themselves. As a result, common areas based on cooperation have not been created." Furthermore, the burden of history entrenched in Poles those values and attitudes which are often contradictory to the values and attitudes of the social development capital, towards which we should strive in order to improve the quality of our lives. The most important general recommendation of Minister Boni is to build trust between citizens, as well as between the state (institutions) and the citizens, for social capital mostly consists of social trust, norms and relationships which can increase efficiency of the society by means of facilitating coordination of actions.

The fundamental aspect of discussions highlighted in the introduction, i.e. building the culture of trust and innovation, is expanded on in the text by the President of the Foundation for Polish Science, Professor **Michał Zylicz**. In his view: "Each nation should be proud of its history, but at the same time it must also actively promote the values it is willing to pass on to the next generations. This is where the development of science is so important. Science can be a stepping stone for us to look into the future. Only the educated society can free itself from its own phobias and complexes and thus become a partner for other developed societies. I believe that science and the entire set of values or features associated with it, such as innovation, creativity, rationality, openness, pursuit of truth, can constitute an important element for the creation of national awareness."

In the words of Professor Zylicz, the Polish problem is that when setting priorities in science we cannot free ourselves from the "trap of imitation, which is an immanent feature of provincialism," which consists in "peripheries adopting developmental priorities of remote centres as their own." In developed countries, research and development are mostly financed by the industrial sector on the basis of measurable commercial premises allowing foreseeing where the market advantage would be achieved. Yet in Poland, it is

not yet for the market to decide on the direction of research and development – this is done by ministerial officials. This implies the need for a fundamental reform of Polish higher education and science, the essentials of which have been presented by Professor Zylicz. Its main assumption is to maintain balance between basic and applied research. “History teaches us that every real scientific discovery would find its way into practice. Sometimes, though, profits from its application would be enjoyed by next generations. Therefore, responsible societies invest in science because they understand that this is the investment in future.”

The issue concerning scope of the necessary reforms in Polish higher education system is developed by Professor **Stefan Jackowski** in his study, where he underlines that “the last 20 years was a period that bore witness to numerous changes throughout the world, which were mainly related to the political developments as well as the IT revolution. In light of rapid development research in the economic sector the universities’ leading role as carriers of civilisation and innovation progress is often questioned”. However, this function could be still performed by the universities, should they be subjected a reformation in order to correspond to the contemporary challenges. These changes are compelled by, inter alia, such factors as globalisation, dissemination of higher education, commercialisation or policy makers’ emphasis on the results applicability. Furthermore, they influence Polish higher education itself. Nevertheless, professor Jackowski points to a number of conditions and phenomena specific for our country.

After 1989 major structural transformations in higher education took place, such as the following: significant increase in public universities’ autonomy and elimination of political pressure on schools’ staff and curriculum policy, introducing eligibility of public universities’ authorities, formation of private universities organising studies with tuition fees, introducing – to a limited extent – studies with tuition fees at the public universities, introducing accreditation of faculties organised by the universities as well as introducing new, competition-based rules for financing scientific research. It is worth mentioning that the dissemination level of higher education is relatively high and, interestingly, over a half of students is educated extramurally, based on a tuition fee, which is a type of studies unknown in developed countries. Private expenditure on higher education is, in total expenditure, comparable with countries where a common tuition has been introduced. Even though the total public and private expenditure on Polish higher education is on the average European level as far as GDP is concerned, they are low in terms of absolute value per capita. The development of education is also impeded by the fact that the law on higher education considers universities primarily as didactic institutions and the provisions on financing education do not take account of the importance of universities as research centres. Other factors with negative effect are: the phenomenon of one academic holding numerous posts, large system fragmentation, conservative management of academic institutions or the endemic education of academic staff (universities employing their own graduates and PhDs).

The above-mentioned factors bring about the fact that Polish universities score very low in all international ratings.

Professor Jackowski specifies the existing problems and indicates basic dilemmas which should be resolved in the nearest future. "If Polish universities want to have any position in the world, it is necessary to mobilise pro-reformative forces in the academic environment as well as the concerned universities' social partners. Polish authorities should demonstrate their good will by opening themselves to radical solutions and making clear declarations that all transformations will be closely followed by increased financial measures for those who take up those challenges".

Apart from issues related to the future, rapid development and progress, the session agenda also covered protecting the national heritage and Poland's cultural policy. In his article **Tomasz Merta**, Minister of Culture and historian of ideas, presents a very interesting analysis concerning the essence of national heritage. In his view, heritage is an indispensable partner for a "dialogue" with future. "Heritage is not perceived as undergoing constant changes, continually interacting with modernisation, but as a passive community commitment. Such understanding of heritage makes it only a hostage of identity discourse – we were entrusted to bear the heritage in order to pass it on to future generations. Consequently, heritage loses its subjective features and becomes a mere object of protection isolated from development. Such protection, despite its obviously being necessary – after all we have agreed that heritage is a core of community and individual identity – in practice amounts to the obligation of public tribute, though. Therefore, heritage ceases to be an active factor of changes, becoming another commitment of the state, be it indispensable, but above all constituting a heavy burden for public finance."

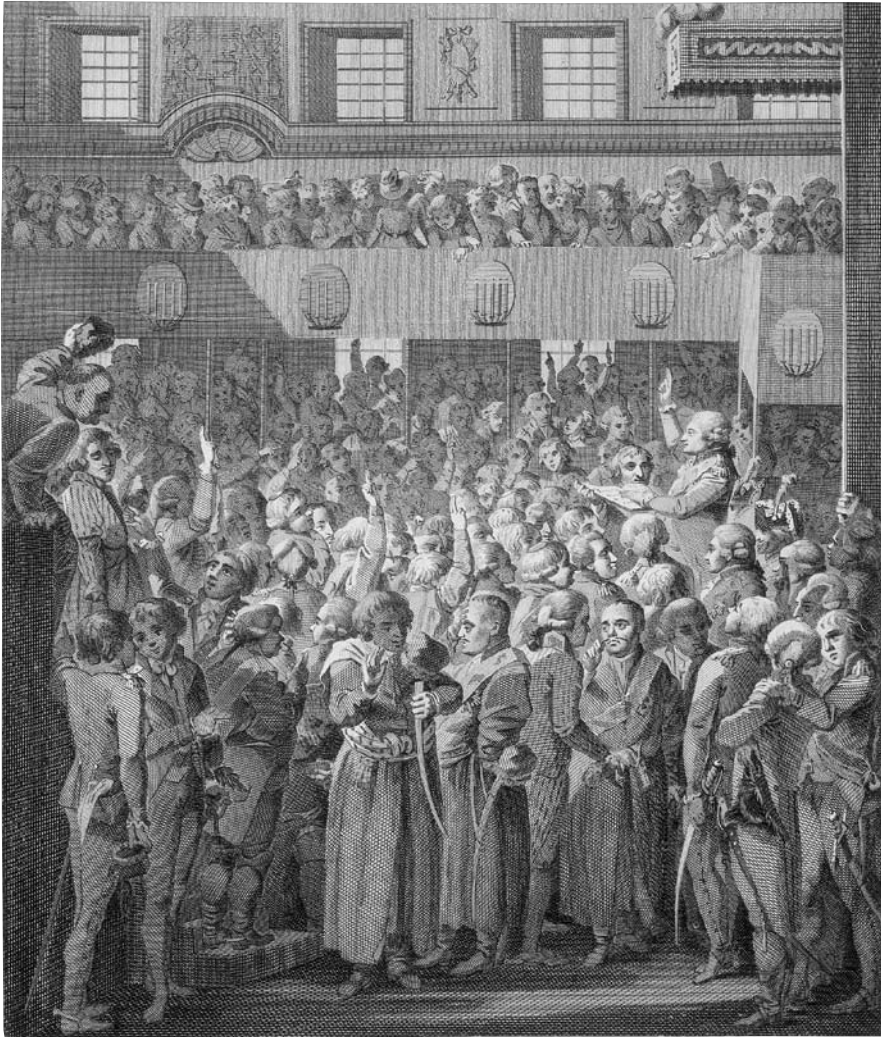
Radical changes in legal and ownership conditions force us to pose a question regarding the possibility to create the new heritage protection system, along with its shape, which would constitute an adequate response to contemporary challenges. Minister Merta ascertains that in fact "the issue remains unresolved. The current monument care system, being in fact a direct continuation of the former one, is becoming increasingly inadequate and inefficient. If we take a look at how it operates on a daily basis, we see an increasing chaos in management, the lack of well-set priorities and objectives, along with uncertainty as regards best practice." Within the last twenty years, we have witnessed a cultural change in Poland – a new attitude to heritage has developed. „In this new understanding, the value of heritage is not determined by its authenticity and age, for these features are no longer obvious. By respecting heritage, people seem to look for something else – e.g. the feeling of lost order or the opportunity to inhabit a defined space. Authenticity is not necessary because a perfect copy is enough, antiquity is not necessary because its semblance is what will suffice."

Minister Merta identifies three basic barriers on the way to a modern monument care system and concludes that "it is impossible to protect our heritage without con-

siderable capital expenditure, however, the priority is that the increased expenditure is made under the new cultural heritage management and care system that clearly articulates the object of protection and delegating responsibility and tasks properly between state and local governments. Such system must rest upon a modified, heritage-friendly social and political awareness, therefore appropriate education in this area must be its constitutive element.”

In the institutional and cultural setting thus diagnosed the question of its political “fulfilment” must be posed. In other words, the question concerns the future of cultural policy. The answer to this question is provided by probably the most accomplished person in this area for the Third Republic – the former Minister of Culture, who held this position for two terms, Dr **Kazimierz M. Ujazdowski**. The reconstruction of cultural policy after 1989 would not be possible without the awareness that there was no alternative for state patronage in Polish culture and that it was “civilization investment” rather than social activity. “Therefore, at the beginning of the third decade of independence, the subject of strategic choice is to give state patronage a new flexible and decentralised form instead of promoting private patronage.” Minister Ujazdowski is of the opinion that “cultural policy’s success depends on giving public patronage active and decentralised forms. Active policy does not result in arbitrariness. What is needed in the area of culture is consensus and the ability to cooperate with creative circles. Activity simply means the ability to really support what seems to be most important in a given period of time. Active patronage assumes fundamental responsibility for supporting the most significant initiatives in the field of culture and is capable of selecting priorities. [...] Active patronage aims at dialogue with social partners and creative circles, but does not agree to a passive distribution of public funds.”

Editorial team



Johann Friedrich Bolt, Gustav Taubert *Uchwalenie Konstytucji 3 Maja*

ROZDZIAŁ V

SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE MEDIA KOŚCIÓŁ

Antoni Z. Kamiński <i>Wprowadzenie</i>	561
Piotr Gliński <i>Bariery rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce</i>	569
Piotr Legutko <i>Media a społeczeństwo obywatelskie</i>	597
Zbigniew Nosowski <i>Kościół katolicki w Polsce po roku 1989: bliżej społeczeństwa czy bliżej władzy?</i>	609
Jacek Kochanowicz <i>Kultura biurokratyczna i wolności gospodarcze</i>	623
Podsumowanie	631
Summary	635

ANTONI Z. KAMIŃSKI

Wprowadzenie



Antoni Z. Kamiński (ur. w 1942 roku)

W latach 1963-1968 studiował socjologię na Uniwersytecie Warszawskim, gdzie w 1974 roku obronił pracę doktorską, a w 1982 roku się habilitował. Od 1993 roku jest profesorem zwyczajnym. Pracuje w Instytucie Studiów Politycznych PAN, Collegium Civitas i Szkole Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie. Zasiadał w radach naukowych wielu instytucji i czasopism, m.in. „Social Science Research Council” w Nowym Jorku. Wykładał na uczelniach zagranicznych: w USA (w tym w Princeton), Kanadzie, Japonii, Chinach. Zajmuje się problematyką bezpieczeństwa międzynarodowego, instytucjami politycznymi i ekonomicznymi oraz transformacją krajów postkomunistycznych. Jest ekspertem ds. przeciwdziałania korupcji (był Prezesem Transparency International Polska). Autor i współautor wielu artykułów i książek, w tym m.in. *An Institutional Theory of Communist Regimes. Design, Function and Breakdown* (San Francisco 1992). Ostatnio pod jego redakcją ukazała się praca *Polityka bez strategii: bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej i Polski w perspektywie ładu globalnego* (Warszawa 2008).

Moda na zainteresowanie tematyką społeczeństwa obywatelskiego powróciła w naukach społecznych i dyskursie publicznym stosunkowo niedawno, wraz z pojawieniem się ruchów opozycyjnych w państwach komunistycznych. Pojęcie to, w najogólniejszym zarysie, odnosi się do zdolności społeczeństwa oraz grup wchodzących w jego skład do samoorganizacji, tj. współdziałania na rzecz wspólnego dobra w ramach reguł przez siebie stworzonych. Społeczeństwo obywatelskie istnieje w ramach państwa, lecz jest od niego względnie niezależne.

Pojęcie „społeczeństwa obywatelskiego” jest zakresem pokrewne takim terminom, jak: „suwerenność ludu”, „sfera publiczna”, „klasa średnia” czy „kapitał społeczny”. Lud nie może sprawować kontroli nad państwem, jeżeli nie jest w stanie zorganizować się w celu podjęcia zbiorowego działania. „Sfera publiczna” odnosi się do kontaktów między obcymi: jej rozwój towarzyszy integralnie procesom modernizacji. Wreszcie, pojęcie „klasy średniej” pojawia się już u Arystotelesa, a stosowali je – w rozumieniu, jakie ten mu nadał – Gaetano Mosca i C. Wright Mills. Obejmuje ono środowisko ludzi, materialnie niezależnych od państwa, posiadających stosunkowo wysoki poziom wykształcenia, wyznających system wartości, który rozwija w nich poczucie odpowiedzialności za losy wspólnoty, z którą się utożsamiają. W każdym wypadku, niezbędnym elementem towarzyszącym tym pojęciom jest patriotyzm, tj. identyfikacja z szerszą zbiorowością zamieszkującą dane terytorium.

Społeczeństwo obywatelskie jest tworem cywilizacji zachodniej. Powstało w wyniku autonomizacji społeczeństwa wobec władzy politycznej w trakcie funkcjonalnego różnicowania się jego organizacji. W innych cywilizacjach władcy byli w stanie utrzymać wystarczająco skuteczną kontrolę nad społeczeństwem, by zapobiec jego uwolnieniu się spod kurateli autokratycznej władzy. Zdolność ta była najważniejszym hamulcem rozwoju społecznego. Karl Wittfogel nazwał to „pułapką rozwojową”. Charakterystyczne, że – jak na to zwracają uwagę badacze współczesnej Azji – rozwój nowoczesnej gospodarki na tym obszarze, a wraz z nim częściowa adaptacja instytucji związanych z cywilizacją zachodnią, rodzi tendencje podobne do tych, z jakimi od stuleci mieliśmy do czynienia w Europie.

Ewolucja cywilizacji zachodniej przebiegała poprzez szereg rewolucyjnych etapów. Pierwszym i bodaj najważniejszym, z punktu widzenia konsekwencji – jak dowodzi Harold Berman – była rewolucja gregoriańska, która zaczęła się u schyłku XI wieku, doprowadzając w efekcie do oddzielenia sfery świeckiej i duchowej. Istotne dla jej sukcesu były dwa czynniki: decentralizacja feudalnego systemu politycznego jako warunek konieczny powodzenia rewolucji oraz instytucjonalizacja życia religijnego. Zarówno Kościół, jak i Cesarstwo dążyły do uzyskania w tym sporze poparcia znaczących ośrodków władzy (królów, patrycjatów miejskich, wielkich feudałów świeckich i duchownych), aby osiągnąć przewagę nad przeciwnikiem. Wymagało to nie tylko odwołania się do interesów, ale również przedstawienia ideologicznej i prawnej legitymacji roszczeń.

Pośrednim skutkiem tej walki, twierdzi Berman, było pojawienie się nowoczesnej idei prawa i początek racjonalizacji władzy państwowej, rozwój szkolnictwa i powstanie uniwersytetów oraz powstanie samorządu miejskiego. Stworzyło to obszar swobody między Kościołem a państwem, w którym rozwinęło się niezależne życie społeczne i kulturalne. Miało to zapewne związek z treścią norm i wartości zawartych w religii chrześcijańskiej. Ten problem wychodzi jednak poza temat panelu.

Drugim wielkim przełomem był rozwój gospodarki rynkowej. Rynek, jako układ instytucji, jest tworem państwa. Jej działanie wymaga co najmniej jasnego określenia i ochrony praw własności oraz instytucji zapewniających skuteczną egzekucję kontraktów. Niezbędne są więc gwarancje prawne chroniące własność przed arbitralną ingerencją władców. Rozwój gospodarki rynkowej oznacza wyłączenie jeszcze jednej kluczowej sfery życia społecznego spod bezpośredniej kontroli władzy politycznej. Pozwoliło to wykorzystać mechanizm konkurencji do wzrostu gospodarki i bogactwa w społeczeństwie.

Przełom ten nie dokonał się w sposób pokojowy: władców europejskich zmusiła do tego, w XVII i XVIII wieku konieczność pozyskiwania środków materialnych niezbędnych do prowadzenia długotrwałych wojen. W ten sposób, jako skutek uboczny konkurencji polityczno-wojskowej, pojawiła się klasa ludzi materialnie niezależnych od kaprysów władców, mogących poświęcić część swojego czasu na działalność publiczną. Jak zaś pisał Gaetano Mosca:

„Społeczeństwo ma największą szansę, by rozwinąć względnie doskonałą organizację polityczną, gdy posiada liczną klasę ludzi, których pozycja materialna jest niezależna od tych, którzy dzierżą najwyższą władzę; posiadających wystarczające środki, by poświęcić czas na doskonalenie osobistej kultury i rozwinięcie w sobie tego zainteresowania sprawami publicznymi – tego arystokratycznego ducha, chciałoby się rzec – który jedynie może skłonić ludzi, by służyli swemu krajowi, nie czerpiąc z tego korzyści innych niż osobista duma i poczucie własnej godności”.

Mosca uważał, że owo zaangażowanie w sprawy publiczne, poczucie odpowiedzialności za wspólne dobro, rodzi się przez pokolenia, jest przenoszony w procesie socjalizacji w ramach pewnej względnie stabilnej warstwy społecznej. Zauważmy, że wysoka ruchliwość społeczna jest zjawiskiem utrudniającym taką międzypokoleniową transmisję wzorów kulturowych.

Przywileje związane z prawem uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi ograniczały się początkowo do warstwy ludzi majątnych, ale – jak pokazał T. H. Marshall – z czasem miały objąć całe społeczeństwo, niezależnie od bogactwa, religii i płci. Tradycyjnie status obywatela wiązał się z prawami i obowiązkami; obecnie równowaga między nimi zaczęła niebezpiecznie chylić się na stronę praw, tworząc przewagę roszczeń nad wolą zaangażowania się w działanie na rzecz dobra publicznego: stopniowo słabnie ów „arystokratyczny duch” na rzecz walki o niezasłużoną rentę kosztem innych. „Przewiduję przyszłe szczęście dla Amerykanów – ostrzegał Tomasz Jefferson – o ile będą w stanie

uniemożliwić rządowi marnotrawienie owoców ich pracy pod pretekstem, że opiekuje się on nimi”. Ekspansja roszczeń bez ponoszenia odpowiedzialności uzależnia ludzi od państwa, a to z kolei wzmacnia presję fiskalną na gospodarkę. Daniel Bell, idąc śladem Józefa Schumpetera, widzi tu największą groźbę dla kapitalizmu. Zauważmy jednak, że roszczenia bez odpowiedzialności nie są cechą przysługującą wyłącznie liberalnym demokracjom – charakteryzują również ustroje autorytarne i autokracje.

Samoorganizacja wymaga informacji, a tę zapewnić może tylko wyspecjalizowane, niezależne narzędzie informowania społeczeństwa o sprawach publicznych i poczynaniach władzy politycznej. Rządzących jest niewiele – rządzonych są masy. Rządzący dysponują, nawet w warunkach trójpodziału władzy, ogromnymi środkami manipulacji nastrojami i postawami narodów. Jedynie w warunkach swobody dostępu do informacji i wolności środków masowego przekazu obywatelstwo może stać się, jak pisze Ralf Dahrendorf, „[...] krystalizacją racjonalności w roli społecznej”. Są to warunki konieczne, ale nie wystarczające. Musi uzupełnić je właściwy etos profesjonalny środowiska ludzi parających się zawodem dziennikarskim.

Ten skrótowy opis procesu powstania społeczeństwa obywatelskiego i zagrożeń, na jakie obecnie napotyka, służy ogólnemu zarysowaniu problemu: społeczeństwo obywatelskie jest produktem modernizacji, polegającej na wewnętrznym różnicowaniu się funkcjonalnym systemów społecznych. Proces ten trwał setki lat i dokonywał się poprzez serię gwałtownych rewolucji. Towarzyszy mu rozwój kultury – wzorów, norm i wartości – bez którego system organizacji życia społecznego i społeczeństwo obywatelskie nie mogłyby w ogóle istnieć.

Współcześnie rozwój ten osiągnął poziom współzależności globalnych, co nie pozostaje bez wpływu na omawiane tu kwestie. Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego odnosi się do zróżnicowanych funkcjonalnie wspólnot lokalnych, a więc do zbiorowości określonych terytorialnie, które przewyciężają swą różnorodność, próbując określić i realizować dobro wspólne. Jest więc ono, w rozumieniu tradycyjnym, elementem procesu agregacji interesów na poziomie lokalnym. Jako fenomen historyczny społeczeństwo obywatelskie posiada kilka wymiarów:

- polityczny – autonomia społeczeństwa wobec władzy politycznej osiągnięta dzięki ochronie prawnej i niezależności materialnej,
- moralny – przewidywalność zachowań jako warunek konieczny wzajemnego zaufania w stosunkach między ludźmi,
- intelektualny – zdolność rozumienia spraw publicznych i opanowanie technicznej strony funkcjonowania w zbiorowości społecznej.

Mogą one zaistnieć i umocnić się tylko w określonych warunkach instytucjonalnych. Wystarczy, że pojawią się i utrwalą ich zręby, by wywołać samonapędzający się proces rozwojowy.

Wśród czynników instytucjonalnych, niezbędnych do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, do najważniejszych należy jakość prawa oraz sprawność jego egzekucji, jest to bowiem warunek konieczny zaufania obywateli do państwa, a dalej – do współobywateli. Bez zaufania do współobywateli i instytucji publicznych nie sposób jest uniknąć patologii działań zbiorowych, takich jak „dylemat więźnia,” „tragedia wspólnego pastwiska” czy problem „pasażera na gapę”.

Proces formowania się społeczeństwa obywatelskiego w cywilizacji zachodniej polegał na ograniczaniu władzy politycznej najpierw o dziedzinę życia duchowego, później o dziedzinę gospodarki, w końcu – na podporządkowaniu samej polityki kontroli społeczeństwa. Dynamika rozwoju komunizmu zmierzała w kierunku dokładnie przeciwnym: monopolizacji władzy politycznej, likwidacji praw własności przez państwo, zawłaszczenia wszystkich sfer życia publicznego przez monopartię. Państwo komunistyczne było zdolne utrzymać równowagę polityczną w takim stopniu, w jakim było w stanie wyeliminować wzory, normy i wartości właściwe dla społeczeństwa obywatelskiego.

Ustrój ten był zaprzeczeniem logicznym podstawowych wartości wytworzonych przez główny nurt cywilizacji zachodniej. Całkiem słusznie wskazywano na jego azjatyckie korzenie. Niemniej, szereg problemów, jakie komunizm sprowadził na społeczeństwa, które sobie podporządkował, miało charakter podobny do tych, jakie wystąpiły u zarania historii Europy: dążenie do likwidacji autonomii sfery duchowej i kulturalnej, zniesienie autonomii gospodarki, a wreszcie – pozbawienie społeczeństw swobód politycznych i prawa do uczestniczenia w życiu publicznym. W każdej z tych dziedzin komunizm prowadził do głębokiego regresu. Pozbawiał on te społeczeństwa tego, co kiedyś – chociaż w różnej mierze – już zdobyły.

Polska wyróżniała się na tle innych skomunizowanych narodów pod kilkoma względami: pomimo wysiłków władz trwało życie religijne, nie zdołano wprowadzić pełnej kolektywizacji rolnictwa, istniał – choć marginalnie – sektor prywatny w rzemiośle i usługach, życie kulturalne – mimo okresowych „dokręceń śruby” – było stosunkowo bardziej swobodne niż gdzie indziej. Był to jedyny kraj bloku, gdzie wystąpienia społeczne trzykrotnie doprowadziły do zmiany ekipy rządzącej. Powstał tu niezależny ruch polityczny łączący około 10 mln ludzi, którego celem było odzyskanie praw obywatelskich. Wreszcie, mając po raz pierwszy od ponad 50 lat możliwość wyrażenia swoich poglądów, społeczeństwo polskie odrzuciło zdecydowanie w wyborach 4 czerwca 1989 roku komunistyczny system władzy. Jeżeli nie te fakty, to co może dobitniej świadczyć o istnieniu w Polsce społeczeństwa obywatelskiego? Tym bardziej dziwią uwagi niektórych publicystów, że na obszarze na wschód od Łaby społeczeństwo obywatelskie nigdy nie zaistniało.

Zdolność do oporu wobec obcej dominacji nie jest tym samym co zdolność do budowy struktur instytucjonalnych służących realizacji tych wartości, które się wyznaje i których społeczeństwo polskie z uporem broniło. Można więc zapytać, w jakim stopniu struktury służące obronie wartości obywatelskich są przydatne w odbudowie społeczeństwa obywatelskiego w warunkach wolności? Jak sprawdziły się w Polsce instytucje, które gdzie indziej są podstawą dobrze działającego społeczeństwa obywatelskiego? Po trzecie, o ile uznać, że jest ono w Polsce w jakiś sposób ułomne, to gdzie leżą tego przyczyny?

Bardziej konkretnie chciałbym zapytać:

- Czy Kościół, który niewątpliwie odegrał kluczową rolę jako fundament społecznego oporu wobec władzy komunistycznej, jest i obecnie katalizatorem umacniania się społeczeństwa obywatelskiego? A może, miast orientować się na społeczeństwo, skupił uwagę na ciągnięciu korzyści z symbiozy z władzą polityczną?
- Czy środki masowego przekazu informują społeczeństwo o sprawach publicznych i podnoszą jego poziom obywatelskiej świadomości? A może są instrumentem indoktrynacji w rękach „właścicieli”? Czy służą społecznej kontroli nad władzą polityczną, czy raczej międzypartijnym rozgrywkom?
- Czy stworzyliśmy warunki instytucjonalne sprzyjające uruchamianiu ludzkiej inicjatywy w gospodarce? A może wręcz przeciwnie: opór wobec liberalizacji gospodarki tkwi w celowym dążeniu do uzależnienia przedsiębiorców od urzędników i polityków? Czy więc niskie miejsce Polski na skali wolności gospodarczych jest wynikiem głupoty i zaniechania, czy efektem świadomej działalności?
- Czy najwyższy w Europie procent rencistów, najmłodszy wiek emerytów i inne przykłady „jazdy na gapę” wyrażają, niekoniecznie świadome, dążenie do ubezwłasnowolnienia obywateli przez państwo? A może jest tylko wynikiem słabości instytucji i kunktatorstwa polityków?
- Czy korporacje zawodowe, fundacje i stowarzyszenia, a także partie polityczne, które mają służyć dobru publicznemu i wyrażaniu społecznych interesów, rzeczywiście służą tym celom, czy też wyrażają partykularne interesy swych członków, a przede wszystkim kierownictw?
- Czy należy traktować poważnie niskie oceny Polski na skali jakości rządzenia, tj. całości procesów funkcjonowania społeczeństwa, czy uznać je za wynik ignorancji oceniających?
- Czy globalizacja pozbawia omawiane tu pojęcie sensu, czy też sens ten zmienia, nie obniżając znaczenia samego zjawiska, które odnosi się przecież do podstawowych kwestii związanych z solidarnością społeczną?
- Czy te czynniki mają wpływ na obyczaje Polaków, czy może społeczeństwo żyje obok, nietknięte stanem tych dziedzin instytucjonalnych? A jeżeli tak, to czy jest ono wciąż społeczeństwem obywatelskim?

PIOTR GLIŃSKI

Bariery rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce

1. Społeczeństwo obywatelskie w Polsce: mechanizmy rozwojowe, stan obecny	571
2. „Zdrada elit”	574
3. Antyobywatelskie grupy interesu	576
4. Niedojrzała demokracja	578
5. Bariery kulturowo-świadomościowe	579
5.1. Dziedzictwo komunizmu	580
5.2. Etos inteligencji a działalność pozarządowa	582
5.3. Kult cwaniactwa	585
5.4. Kultura konsumpcji a wartości obywatelskie	586
5.5. Kontrkultura a działania obywatelskie	587
6. Bariery wewnątrzsektorowe	588
7. Bieda sektora i społeczeństwa	590
8. Zmiana instytucjonalna i procesy europeizacji sektora obywatelskiego	591



Piotr Gliński (ur. w 1954 roku)

Socjolog, profesor doktor habilitowany, pracownik Zakładu Społeczeństwa Obywatelskiego Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, profesor zwyczajny Uniwersytetu w Białymstoku, Kierownik Katedry Socjologii Struktur Społecznych tego Uniwersytetu, Przewodniczący Polskiego Towarzystwa Socjologicznego. Specjalizuje się w problematyce społeczeństwa obywatelskiego, sektora organizacji pozarządowych, ruchów społecznych, społecznych aspektów ochrony środowiska, socjologii kultury. Opublikował m.in. *Polscy Zieloni. Ruch społeczny w okresie przemian* (Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1996), *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?* (Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego* (współredakcja z Barbarą Lewenstein i Andrzejem Sicińskim; Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2002, 2004), *Civil Society in the Making* (współredakcja z Dariuszem Gawinem; Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006).

1. Społeczeństwo obywatelskie w Polsce: mechanizmy rozwojowe, stan obecny

Społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo aktywne, otwarte, demokratyczne, solidarne, wolne i odpowiedzialne zarazem. Nie jest to kategoria łatwa do ukształtowania, właściwie orbituje gdzieś na granicy utopii, ale jest też jedyną chyba nadzieją na wyjście z wielu istotnych dylematów funkcjonowania współczesnych demokracji. Tylko dojrzały partner obywatelski jest w stanie kontrolować potężne struktury władzy politycznej i ekonomicznej oraz łagodzić skutki różnorodnych napięć wewnętrznych w społeczeństwie. Tylko on potrafi wyzwolić społeczne rezerwy i obywatelską energię nawet w sytuacjach – wydawałoby się – beznadziejnych kryzysów społecznych i kulturowych.

Jednym z trzech podstawowych celów polskiej transformacji – oprócz wprowadzenia instytucji rynku i demokracji – miał być rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Dostępna wiedza socjologiczna wskazuje, że – mimo niewątpliwego rozwoju instytucji obywatelskich po roku 1989 – to ostatnie zadanie zostało spełnione w stopniu najmniej satysfakcjonującym. Struktury społeczeństwa obywatelskiego są w Polsce stosunkowo słabe, posiadają na ogół charakter enklawowy i nie stanowią równoważnego partnera dla sfery biznesu i polityki. Jest to jedna z podstawowych przyczyn słabości polskiej demokracji i licznych problemów, z jakimi nie radzi sobie nasze społeczeństwo.

Polskie społeczeństwo obywatelskie kształtowało się w okresie transformacji przede wszystkim pod wpływem trzech głównych czynników sprawczych: prodemokratycznego przełomu z roku 1989, charakterystycznego dla wielu ruchów społecznych i obywatelskich mechanizmu samorozwoju i samoedukacji oraz szeroko pojętej pomocy zagranicznej.

Pierwszy czynnik stworzył podstawy prawno-instytucjonalne dla zapoczątkowania przemian proobywatelskich. Drugi polegał na oddolnej „pracy u podstaw”, społecznikowskiej działalności pewnej części społeczeństwa, która z różnych przyczyn, kontynuując etos solidarnościowy czy inteligencki, realizując etos kontrkulturowy, ale także powodowana dobrze pojętym interesem własnym czy koniecznością samoobrony swej sytuacji życiowej¹, postanowiła samodzielnie kształtować zręby samoorganizacji społecznej. Warto zaznaczyć, iż w tym fascynującym procesie samoorganizacji obywatelskiej można odnaleźć wyraźne ślady tradycji solidarnościowej. Wielu współczesnych działaczy obywatelskich wywodzi się z „Solidarności” i opozycji demokratycznej².

¹ Na temat motywów podejmowania pracy w trzecim sektorze zob. J. Koralewicz, H. Malewska-Peyre, *Człowiek człowiekowi człowiekiem. Analiza wywiadów biograficznych działaczy społecznych w Polsce i we Francji*, ISP PAN, Warszawa 1998; G. Chimiak, *How Individualists Make Solidarity Work*, „Biblioteka pożytku publicznego”, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2006.

² Wyniki badań przeprowadzonych w grudniu 2005 roku wśród dawnych działaczy opozycji solidarnościowej. zrzeszonych w Stowarzyszeniu Wolnego Słowa potwierdzają i poszerzają powyższą hipotezę, wskazując w części na opozycyjne korzenie sektora pozarządowego: działacze podziemia z lat 80. „są dalej aktywni w życiu publicznym, ale przede wszystkim w organizacjach pozarządowych (42%), a nie w polityce i administracji (10%)” – zob. *Mit mniejszego zła*, „Rzeczpospolita” nr 290, 2005; A. Mielczarek i in., *Śpiący rycerze. Szeregowi działacze warszawskiego podziemia wydawniczego lat osiemdziesiątych*, Stowarzyszenie Wolnego Słowa, Warszawa 2006.

Trzeci czynnik rozwojowy – pomoc zagraniczna – obejmuje co najmniej cztery wymiary: finansowy, edukacyjny (przede wszystkim organizacyjne *know-how*), kulturowy (odbudowa etosu społecznikostwa) i polityczny. Ten ostatni zawiera w sobie m.in. specyficzny, zwłaszcza w obliczu integracji z UE, „efekt bumerangowy”, polegający na społecznym nacisku, o charakterze pośrednim, na polskie elity polityczne poprzez elity i standardy zachodnie.

Natomiast – co charakterystyczne – polskie elity były w procesie kształtowania się sektora pozarządowego (poza nielicznymi wyjątkami) co najmniej nieobecne³. Można z dużą dozą pewności powiedzieć, że o ile wiele instytucji polskiej demokracji zaprojektowanych zostało i wprowadzonych odgórnie, o tyle polskie społeczeństwo obywatelskie zbudowane zostało faktycznie oddolnie, z pomocą podmiotów zagranicznych, przez pewną tylko, niewielką część naszego narodu, często wbrew jego elitom. Dlatego też w dużej mierze posiada wciąż charakter ograniczony i enklawowy.

Podstawową cechą społeczeństwa obywatelskiego jest aktywność obywatelska, którą rozumiemy jako zbiorowe i indywidualne działania o charakterze obywatelskim, a więc odnoszące się przede wszystkim do sfery dobra wspólnego, sfery spraw publicznych, łączące w sobie zaangażowanie, niezależność, zaufanie i solidarność społeczną oraz odpowiedzialność za wspólnotę – żeby wymienić tylko część podstawowych właściwości charakteryzujących kategorię obywatelskości⁴. Tak określona aktywność obywatelska przybiera oczywiście najróżniejsze formy, niekiedy pokrywa się z innymi rodzajami aktywności społecznej, np. z aktywnością związaną z realizacją interesów grupowych, aktywnością polityczną czy ekonomiczną. Dla celów analityczno-poznawczych można jednak przyjąć, iż podstawowym kryterium traktowania danej aktywności społecznej jako obywatelskiej jest realizowanie przez nią celów pożytku publicznego.

Aktywność obywatelska o charakterze zbiorowym przejawia się w Polsce przede wszystkim w trzech obszarach: w sektorze organizacji pozarządowych, w postaci lokalnych społeczności obywatelskich oraz w obszarze grup, ruchów i inicjatyw nieformalnych. Aktywność indywidualna, obejmująca indywidualne postawy, zachowania i więzi obywatelskie oraz sieci zaufania społecznego, przyjmuje bardzo zróżnicowane, często efemeryczne formy, jest ze swej natury rozproszona i niestety także stosunkowo słabo zbadana.

³ *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2002; P. Frączak, *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002; P. Gliński, *O pewnych aspektach obywatelskości. Aktywność społeczna a integracja wspólnot obywatelskich* [w:] *Jak żyją Polacy*, red. H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2000.

⁴ *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004, s. 59–65; P. Gliński, *Aktywność aktorów społecznych – deficyt obywatelstwa wobec codziennej zaradności Polaków* [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska. Europa. Świat*, red. W. Wesołowski i J. Włodarek, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005, s. 225–226.

Dobrym wskaźnikiem aktywności zbiorowej jest deklarowana i obserwowana przynależność i/lub uczestnictwo Polaków w organizacjach pozarządowych o charakterze *stricte* obywatelskim. Według najbardziej wiarygodnych szacunków wynosi ona obecnie w Polsce ok. 10-12%⁵. Dane te znajdują potwierdzenie w wynikach socjologicznych badań społeczności lokalnych, których autorzy szacują, że aktywność obywatelska w skali lokalnej obejmuje od 5% do 10% Polaków⁶.

Dobrym wskaźnikiem indywidualnej aktywności obywatelskiej wydaje się z kolei putnamowski kapitał społeczny, odnoszący się do relacji wzajemnościowych i uogólnionego zaufania społecznego⁷. Jego wskaźnik w Polsce wynosi – według różnych badań – około kilkunastu procent i jest jednym z najniższych w Europie⁸.

Indywidualna aktywność obywatelska jest więc postawą przejawiającą się w społeczeństwie polskim stosunkowo rzadko (w postaci enklawowej), co w znacznej mierze jest skutkiem degradacji kulturowej społeczeństwa w latach PRL-u i upadku znaczenia tradycyjnych wartości inteligenckich i społecznikowskich.

Charakterystycznym w warunkach Polski zjawiskiem, wymagającym jednakże dalszych badań, są zachowania obywatelskie o charakterze parafialno-religijnym. Jest to często aktywność nieformalna, zarówno indywidualna, jak i wspólnotowa (w ramach kościelnych ruchów społecznych i parafii). Szacuje się, że w wymiarze wspólnotowym dotyczy ona ok. 10% polskich parafii⁹.

⁵ P. Gliński, *Obszary aktywności i apatii obywatelskiej* [w:] *Jedna Polska? Dawne i nowe zróżnicowania społeczne*, red. A. Kojder, Wydawnictwo WAM, Komitet Socjologii PAN, Kraków 2007, s. 270-279. Należy jednocześnie podkreślić olbrzymi dystans, jaki dzieli pod tym względem społeczeństwo polskie od innych społeczeństw europejskich. Polacy deklarują najniższą partycypację obywatelską ze wszystkich 21 narodowości uwzględnionych w badaniach Europejskiego Sondażu Społecznego; jesteśmy na końcu grupy państw europejskich o bardzo niskiej aktywności społeczeństwa, do której oprócz nas należą Grecja, Portugalia i Węgry; znacznie lepiej wypadają Czesi i Słowacy, którzy wraz z Hiszpanami i Włochami stanowią grupę państw o „średnio-niskim” poziomie aktywności; pozostałe przebadane państwa europejskie, a przede wszystkim kraje skandynawskie, charakteryzują się bardzo wysokimi wskaźnikami aktywności obywatelskiej, niekiedy kilkakrotnie przewyższającymi poziom obywatelskiego zaangażowania w Polsce (Europejski Sondaż Społeczny 2002).

⁶ P. Starosta, M. S. Szczepański, J. Kurczewski, wypowiedzi w trakcie konwersatorium *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor w jednoczącej się Europie*, IFiS PAN, Warszawa 2003 oraz na Opolskim Seminarium Socjologicznym *Cnoty i instytucje obywatelskie w społecznościach lokalnych i regionalnych*, Uniwersytet Opolski, 20-21 marca 2003.

⁷ R. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Kraków 1995.

⁸ P. Gliński, *Bariery samoorganizacji obywatelskiej* [w:] *Niepokoje polskie*, red. H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004, s. 253-255; B. Wciórka, *Spółeczeństwo obywatelskie 1998-2004*, „Opinie i diagnozy” nr 1, CBOS, Warszawa 2004, s. 33.

⁹ K. Nycz, *Podsumowanie dyskusji*, wypowiedź na seminarium *Kościół w społeczeństwie obywatelskim. Społeczeństwo obywatelskie w Kościele*, Instytut Spraw Publicznych, Laboratorium WIEZI – Instytut Analiz Społecznych i Dialogu, Warszawa, 12 marca 2009; M. Rogaczewska, *Polska parafia w obrębie społeczeństwa obywatelskiego*, „Trzeci Sektor” nr 15, 2008, *Sektor obywatelski a Kościół*, s. 28-36.

2. „Zdrada elit”

Jak wskazywaliśmy już wyżej, socjologowie są w znacznej mierze zgodni co do tego, że podstawową blokadą rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest niechętna tej idei postawa większości polskich elit – nie tylko zresztą politycznych, ale także kulturalnych, medialnych, biznesowych, a nawet intelektualnych. Stosunek tych kręgów do problematyki aktywności i samoorganizacji obywatelskiej zawiera się na ogół w postawach politowania i pogardliwej wyższości. Badacze społeczeństwa obywatelskiego w Polsce już w połowie lat 90. określili tę sytuację mianem swoistej „zdrady elit”¹⁰. Elity solidarnościowe i wywodzące się z dawnej opozycji demokratycznej¹¹, które kiedyś, w czasach walki z systemem komunistycznym, formułowały obywatelskie programy polityczne („nowy ewolucjonizm” Adama Michnika¹² czy Program Samorządnej Rzeczypospolitej tzw. pierwszej „Solidarności”¹³, a następnie budowę społeczeństwa obywatelskiego uznały za jeden z trzech głównych (obok stworzenia instytucji rynku i demokracji) celów polskiej transformacji, bardzo szybko właściwie przestały się interesować kwestią zapewnienia warunków rozwoju instytucjom obywatelskim w niepodległej Polsce.

To te właśnie elity doprowadziły do rozwiązania ruchu lokalnych Komitetów Obywatelskich, a część z nich była wyraźnie nieufna wobec pluralizmu politycznego. Wynikiem takiej postawy było też zacofanie polskiego systemu legislacyjnego w aspekcie regulacji partycypacyjnych. Dość powiedzieć, że podstawowe akty prawne dotyczące organizacji pozarządowych (ustawa o fundacjach i ustawa o stowarzyszeniach) zostały przyjęte jeszcze w latach 80., a nowa regulacja dotycząca organizacji obywatelskich rodziła się w bólach przez co najmniej 7 lat i została uchwalona, w bardzo niedoskonałej zresztą formie, dopiero w roku 2003. Pierwszy fundusz państwowy dla inicjatyw obywatelskich został ustanowiony w roku 2005 (przedtem, a w dużej mierze także i obecnie, środki publiczne na cele obywatelskie – *notabene* na dwukrotnie niższym poziomie niż średnia europejska – rozdysponowywane były według arbitralnych decyzji urzędników administracji i polityków, a nie cywilizowanych procedur demokratycznych,

¹⁰ *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, dz. cyt.

¹¹ O stosunku do tej problematyki tzw. „elit postkomunistycznych”, z jednym wyjątkiem J. Hausnera, trudno jest powiedzieć cokolwiek pozytywnego. Tzw. komuniści zawsze byli podejrzliwi wobec idei oddolnego organizowania się społeczeństwa, które zagraża ulubionemu przez nich centralizmowi, godzi w wąskie interesy grupowe i korupcję oraz ułatwia kontrolę poczynań władzy.

¹² A. Michnik, *Letters from Prison and other Essays*, Berkeley, CA, 1985.

¹³ P. Gliński, *Samorządna Rzeczpospolita w Trzeciej Rzeczypospolitej* [w:] *Solidarność: wydarzenie –konsekwencje – pamięć* red. A. Sulek, oddane do druku, 2006, zob. też na ten temat m.in.: Z. A. Pełczyński, *Solidarity and „The Rebirth of Civil Society” in Poland, 1976–81*. [w:] *Civil Society and the State. New European Perspectives*, red. J. Keane, Verso, London – New York 1998, s. 361–380; I. Słodkowska, *Spoleczeństwo obywatelskie w programach wyborczych polskich partii politycznych* [w:] *Monitorowanie obietnic przedwyborczych. Społeczeństwo Obywatelskie 2005–2009*, materiał powielony Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych przygotowany na IV Ogólnopolskie Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 23–24 września 2005.

tj. oceny merytorycznej, udziału społecznego, jawności, przejrzystości, rozliczalności, monitoringu, ewaluacji itp.).

Trzeba też dodać, że w okresie polskiej transformacji państwo nie stworzyło spójnego i obowiązkowego systemu formalnej edukacji obywatelskiej w szkołach¹⁴, w żadnym polskim poważnym medium nie odbyła się rzetelna, poważna debata poświęcona kondycji polskiego społeczeństwa obywatelskiego, a publicyści i intelektualiści nadający ton polskiemu dyskursowi publicznemu dopiero od kilku lat zaczynają na nowo dostrzegać tę problematykę. Jak wynika z analizy treści „Gazety Wyborczej” i „Rzeczpospolitej”, dokonanej przez Jana Piotrowskiego, dopiero od roku 2005 publicyści coraz częściej zaczęli zwracać uwagę na problematykę społeczeństwa obywatelskiego, co spowodowane było – według tego autora – „panującą obecnie w polskich środowiskach opiniotwórczych swoistą »modą« na tę tematykę”¹⁵.

Jeżeli chodzi o elity *stricte* polityczne, to w programach wyborczych polskich partii politycznych pomiędzy wyborami w 2001 i 2005 roku nastąpiła co prawda wyraźna, pozytywna zmiana co do znaczenia przypisywanego społeczeństwu obywatelskiemu¹⁶, to jednak analiza konkretnych zachowań i wypowiedzi polityków z lat 2001–2005 „[...] potwierdza znikome zainteresowanie większości polityków kwestią społeczeństwa obywatelskiego [...]”¹⁷. Zainteresowanie to nie wychodziło zresztą, z nielicznymi wyjątkami¹⁸, poza deklaracje. Stosunek do kwestii rozwoju instytucji obywatelskich ekipy rządowej PiS, która objęła władzę jesienią 2005 roku, budził również pewien, częściowo uzasadniony, niepokój¹⁹. Nic nie wskazuje, by koalicja PO-PSL, sprawująca obecnie rządu w Polsce, która doszła do władzy między innymi dzięki atmosferze potępienia i krytyki niechętniej postawy PiS wobec haseł obywatelskich, a sama szermuje hasłami wzmocnienia zaufania ogólnospołecznego i decentralizacji państwa, miała przynieść realną zmianę polityki w tym zakresie.

¹⁴ Znamienne, że przez wiele lat w polskim dyskursie publicznym dominowała teza, że szkoła nie powinna w ogóle wychowywać uczniów, lecz jedynie dostarczać im tzw. obiektywną wiedzę i ewentualnie wiedzę na temat alternatywnych wartości, jako podstawę dla samodzielnego wyboru. Zob. szerzej na ten temat m.in.: Gliński 2008.

¹⁵ J. Piotrowski, *Politycy wobec Społeczeństwa Obywatelskiego* [w:] *Monitorowanie obietnic przedwyborczych...*, dz. cyt., s. 16–17.

¹⁶ I. Słodkowska, dz. cyt.

¹⁷ J. Piotrowski, dz. cyt., s. 16.

¹⁸ Szerzej na ten temat, podkreślając np. istotną rolę ministrów Z. Woźniaka (w rządzie AWS i UW) oraz J. Hausnera (w rządzie SLD) i M. Belki, piszę w innym miejscu (P. Gliński, *Style działania organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, raport z wykonania projektu KBN, IFiS PAN, Warszawa 2006, s. 35–39).

¹⁹ J. J. Wygnański, B. Luft, *Szukanie kapitału społecznego*, „Rzeczpospolita” nr 171, 2006; J. Hausner, *Zepsuć gospodarkę, byle po swojemu*, „Rzeczpospolita” nr 104, 2006.

3. Antyobywatelskie grupy interesu

Na słabość polskiego sektora obywatelskiego wpływa jednak nie tylko niechętna postawa centralnych niejako elit opiniotwórczych, politycznych i intelektualnych, ale także funkcjonowanie w polskim życiu publicznym specyficznych, nieprzyjaznych sektorowi pozarządowemu nieformalnych grup interesów, od lat skutecznie blokujących rozwój i reformy sektora (m.in. przez 7 lat blokujących wspomnianą wyżej ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie), z których najsilniejsze to grupa „postkomunistyczna”, grupa „klientelistyczna” (zwolennicy politycznej regulacji sektora), grupa „korporacyjna”, grupa „neoliberalna” (zwolennicy regulacji wolnorynkowych i fiskalno-finansowych, kwestionujący niekiedy w ogóle pozytywną rolę sektora pozarządowego w demokracji), „etatystyczna” oraz grupa „samorządowa” (radni i pracownicy samorządów lokalnych), odczuwająca zagrożenie i konkurencję dla swego mandatu samorządowego ze strony „mandatu obywatelskiego”. Inne grupy niechętne sektorowi obywatelskiemu to „biurokraci”, „populiści” czy „ignoranci” (ludzie nieznający podstaw funkcjonowania demokracji, ignorujący znaczenie organizacji obywatelskich dla jej rozwoju itp.). Interesy i powiązania instytucjonalne przedstawicieli wszystkich tych grup bardzo często krzyżują się i nakładają na siebie, niekiedy bywają nawet sprzeczne, ale nie wpływa to na poprawę sytuacji polskiego sektora pozarządowego, funkcjonującego generalnie w nieprzychylnym na ogół środowisku społeczno-politycznym.

Szczególnie charakterystyczna jest postawa wyróżnionej tu „neoliberalnej” grupy interesów. Są to środowiska, które miały bardzo silny wpływ na losy polskiej transformacji i realizowane w Polsce projekty polityczne. Mimo iż część propozycji neoliberalnych wydaje się zasadna w sytuacji konieczności transformacyjnych, a jednocześnie idee społeczeństwa obywatelskiego w pewnym wymiarze są silnie związane z wartościami liberalnymi, to jednak wąski, dogmatyczny neoliberalizm był w praktyce polskiej transformacji zdecydowanym wrogiem rozwoju struktur obywatelskich. Politycy tej opcji bardzo ostrożnie podchodzili do kwestii zaangażowania państwa w stworzenie warunków dla kształtowania się aktywności obywatelskiej w Polsce. Dowodziły tego wielokrotne wypowiedzi przedstawicieli omawianej opcji ideologiczno-politycznej oraz ich decyzje praktyczne. W tej drugiej kwestii dobrym przykładem jest realna polityka Unii Wolności, partii deklaratywnie i programowo bliskiej idei społeczeństwa obywatelskiego, opanowanej jednak w dużej mierze przez pseudomodernistyczną opcję neoliberalną, która nigdy – mimo że znajdowała się kilkakrotnie u władzy – nie przeprowadziła znaczącej, proobywatelskiej reformy legislacyjnej i instytucjonalnej.

Znaczenie elit i quasi-elit (np. silnych grup interesów) dla kształtowania się systemu kulturowo-aksjologicznego społeczeństwa jest oczywiste. Tymczasem polskie elity bądź to nie rozumieją wagi i znaczenia kultury i instytucji obywatelskich dla sprawnego funkcjonowania państwa i społeczeństwa, bądź to skoncentrowane są na realizacji interesów własnych środowisk (bądź charakteryzują je obie te postawy). W ich systemach wartości rzadko znajdują się wartości obywatelskie lub im pokrewne (sprzyjające rozwojowi postaw obywatelskich). Elity liberalne nie reprezentują na ogół w praktyce ducha komunitaryzmu, nie rozumieją sensu działania zasady pomocniczości i idei społeczeństwa obywatelskiego. Elity etatystyczne stawiają na nadmierny centralizm i odgórny paternalizm. Elity postkomunistyczne wybierają realizację interesów własnych i swego zaplecza wyborczego (klientelizm). W tej sytuacji jedynie pojedynczy przedstawiciele tych elit czują się związani z wartościami obywatelskimi. Szczególnie niepokojące jest zjawisko instrumentalnego traktowania tych wartości jedynie jako hasła wykorzystywanych w walce politycznej, a nie podstawy aksjologiczno-ideologicznej dla procesu rzeczywistej budowy infrastruktury i instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Innym charakterystycznym i wielce niepokojącym przykładem instytucjonalnych blokad partycypacji obywatelskiej jest funkcjonowanie polskiego samorządu terytorialnego i grupy interesu niechętnej organizacjom pozarządowym, nazwanej przez nas „grupą samorządową”. Fakt, iż grupa ta reprezentuje pewną inną, ważną formę samoorganizacji społecznej, istotną dla funkcjonowania demokracji, sugerowałby raczej, że powinna być ona sojusznikiem sektora pozarządowego. Dojrzała demokracja wymaga współpracy obu tych podmiotów samoorganizacji społecznej. Niestety, socjologiczne badania instytucji samorządu lokalnego dowodzą, iż przynajmniej w tym aspekcie polska demokracja nie jest dojrzała, wskazują bowiem, że polski samorząd, zwłaszcza na szczeblach powiatowym i wojewódzkim, realizuje model „samorządności bez partycypacji”, scentralizowany (wysoki poziom klientelizmu między administracją samorządową i centralną), upartyjniony (większość radnych w sejmikach wojewódzkich i powiatowych należy do władz partii ogólnopolskich) i oligarchiczny (większość radnych zajmowała przed wyborami stanowiska kierownicze)²⁰.

W tej sytuacji nie dziwi fakt, że w Polsce w bardzo ograniczonym stopniu funkcjonują nowoczesne programy współpracy samorządów lokalnych z organizacjami obywatelskimi. Pierwszy taki program – do dziś dobrze funkcjonujący – powstał w Gdyni

²⁰ B. Gąciarz, W. Pańków, *Instytucjonalizacja samorządności regionalnej i lokalnej w Polsce. Aktorzy, efekty i beneficjenci* [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, dz. cyt. Należy zwrócić uwagę, że cytowane badania nie są w pełni reprezentatywne i dotyczą jedynie dwóch województw (opolskiego i lubuskiego).

w roku 1995. Następnie, po krótkim okresie dynamicznego rozwoju tego typu projektów w wielu miastach polskich²¹, mieliśmy do czynienia ze znamienym wycofywaniem się samorządowców z przejrzystych, systemowych procedur współpracy z organizacjami pozarządowymi. Pewne nadzieje niosła w tej kwestii nowa ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, wprowadzająca przede wszystkim, począwszy od 2004 roku, wymóg uchwalania przez samorzady terytorialne „rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi” (art. 5 ust. 3). Jest to regulacja formalnie nowoczesna i korzystna dla rozwoju i zwiększenia roli organizacji pozarządowych w państwie. Problem tkwi oczywiście w praktycznej realizacji prawa. Zmora jest tu ograniczanie współpracy samorządu do organizacji własnych lub specjalnie do tego stworzonych przez samorządowców. Mimo wprowadzonej korzystnej regulacji prawnej nie ma także, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym, równego, łatwego i przejrzystego dostępu do informacji publicznej.

Generalnie należy stwierdzić, że wciąż istnieje ostra rywalizacja na poziomie lokalnym pomiędzy mandatem przedstawicielskim, który dzierżą radni, a mandatem obywatelskim, który reprezentują przedstawiciele organizacji pozarządowych. Polscy samorządowcy na ogół nie chcą uznać lokalnego społeczeństwa obywatelskiego za równoprawnego partnera w procesie zarządzania społecznościami lokalnymi i regionalnymi.

4. Niedojrzała demokracja

Podstawową, najbardziej ogólną barierą samoorganizacji obywatelskiej w Polsce, w znacznej mierze wynikającą z oddziaływania dwóch omawianych już wyżej blokad, wydaje się specyficzny, niedojrzały kształt polskiej demokracji, który w aspekcie nas interesującym skutkuje trwałym brakiem równowagi pomiędzy sektorem obywatelskim a potężnymi sektorami administracji rządowej i biznesu. I nie chodzi tu tylko o słabość obywatelskiej materii, słabość jakości i ilości polskiego społeczeństwa obywatelskiego, ale może przede wszystkim o niedostatek instytucjonalnych możliwości rozwoju, warunków dla kształtowania się tego typu społeczeństwa i jego instytucji w Polsce.

Socjologowie polscy otwarcie formułują tezę o szczególnej słabości polskiego społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza w konfrontacji z silnymi, nieformalnymi grupami interesów dominującymi na scenie publicznej²². Liczni autorzy od lat diagnozują współczesną sytuację Polski jako kryzys polskiej demokracji, która jawi się w tych analizach jako jakaś forma demokracji proceduralnej, większościowej, czy – używając określenia Edmunda Mokrzyckiego – demokracji negocjacyjnej.

²¹ Charakterystyczne, że prawie wszystkie pozytywne przykłady tworzenia instytucji współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi miały miejsce z inicjatywy i na skutek nacisków organizacji obywatelskich.

²² Zob. E. Mokrzycki, *Bilans niesentymentalny*, IFiS PAN, Warszawa 2001.

Nie funkcjonuje natomiast w naszym kraju nowoczesna demokracja partycypacyjna, charakteryzująca się szerokim uczestnictwem obywateli (przede wszystkim zorganizowanych grup i wspólnot obywatelskich) w procesach przygotowywania, podejmowania i kontroli decyzji politycznych, która w maksymalnie możliwy sposób uwzględnia realizację praw i interesów różnorodnych obywatelskich mniejszości i dla której prawidłowego funkcjonowania konieczne jest istnienie zarówno odpowiednich instytucji politycznych, jak i dojrzałego społeczeństwa obywatelskiego.

W sensie instytucjonalnym dla kwestii samoorganizacji obywatelskiej podstawowe znaczenia ma zakres i charakter instytucji partycypacyjnych, których zasadniczą funkcją w systemie demokratycznym jest specyficzne „demokratyzowanie demokracji”. W realiach polskich instytucje takie bądź nie istnieją w ogóle, bądź też istnieją od niedawna i – z wielu powodów – są zbyt słabe, by należycie pełnić swą rolę. Słabość ta wynika na przykład z omawianego wyżej lekceważenia wagi tych instytucji przez elity polityczne, z trudności w społecznym rozumieniu subtelnych mechanizmów partycypacyjnych, wreszcie – o czym będzie tu jeszcze mowa – ze słabości polskiej kultury obywatelskiej, która utrudnia często wypełnienie nowych instytucji demokratycznych właściwą treścią społeczną.

Wspomniana słabość instytucjonalnych i legislacyjnych warunków dla kształtowania się w Polsce demokracji partycypacyjnej polega m.in. na: niefunkcjonowaniu w praktyce w szerszej skali – znanych z Unii Europejskiej – zasad partnerstwa i dialogu obywatelskiego (partnerskie traktowanie sektora pozarządowego; ustawowe włączanie przedstawicieli organizacji obywatelskich, jako równoprawnego partnera, do mechanizmów dialogu społecznego); niewielkiej skali zapisów partycypacyjnych w polskim ustawodawstwie (a nawet wycofywaniu się z tego rodzaju regulacji); braku partnerskich reguł współpracy międzysektorowej; złym funkcjonowaniu bądź w ogóle braku sprawiedliwych i przejrzystych procedur dostępu organizacji obywatelskich do środków publicznych; braku tradycji wykorzystywania technik partycypacji społecznej w procesach sprawowania władzy na wszystkich jej szczeblach; wreszcie zbytym upartyjniem życia publicznego w Polsce (także w skali lokalnej).

5. Bariery kulturowo-świadomościowe

Jedną z potężnych barier aktywności obywatelskiej w Polsce jest stan świadomości czy wręcz, wyrażany przez tę świadomość, system wartości społeczeństwa polskiego. Jest to świadomość raczej anti- niż proobywatelska. Charakteryzuje się wyuczoną bezradnością, „złym” czy „amoralnym” indywidualizmem, brakiem rozpowszechnionych wzorów

społecznikowskich, konsumpcjonizmem itp. Stanowi oczywiście w znacznej mierze dziedzictwo okresu komunistycznego (m.in. skompromitowania etosu pracy społecznej i innych wartości inteligentkich), choć i obecny okres szybkich zmian transformacyjnych i cywilizacyjnych nie zawsze sprzyja kształtowaniu się postaw obywatelskich²³.

Niniejsza analiza zmierza do odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu szeroko pojęty system wartości społeczeństwa polskiego odnosi się do aktywności obywatelskiej, w jakim stopniu ją określa, stymuluje bądź hamuje. Omówionych zostanie tu tylko kilka najważniejszych obszarów kulturowych istotnych z interesującego nas tu punktu widzenia: świadomość postkomunistyczna, etos inteligentki, amoralny indywidualizm, konsumpcjonizm oraz etos kontrkulturowy.

5.1. Dziedzictwo komunizmu

Negatywne dla zbiorowych zachowań obywatelskich cechy kultury postkomunistycznej obejmują cztery zjawiska: po pierwsze, brak podmiotowości w sferze publicznej (roszczeniowość, wyuczona bezradność, kult centralizacji, niski poziom poczucia sprawstwa obywatelskiego itp.); po drugie, demoralizację (klikowość, klientelizm, cwaniactwo, brak wrażliwości na dobro publiczne, brak przestrzegania prawa); po trzecie, brak wzorów i umiejętności samoorganizacyjnych (kompromitacja etosu pracy społecznej, brak nawyku organizowania się i umiejętności współpracy w grupie, brak wiedzy organizacyjnej) i po czwarte, dominujący typ więzi społecznej (niski poziom kapitału społecznego, a więc zgeneralizowanego zaufania i poczucia wzajemności). Omówimy tu pokrótce jedynie trzy pierwsze typy postaw.

Brak podmiotowości społeczeństwa jest cechą w Polsce bardzo rozpowszechnioną i wpływającą bardzo negatywnie na możliwość oddolnego organizowania się obywateli w celu realizacji jakichś swoich potrzeb i interesów. Polacy w znacznej większości oczekują raczej, że w sferze publicznej aktywne będzie państwo lub inne struktury zewnętrzne wobec obywateli (np. Kościół), indywidualna przedsiębiorczość pozostanie domeną sfery działań prywatnych. Korzystając z rozpowszechnionych przez lata (także w PRL-u) indywidualnych wzorców przystosowawczych i obronnych (np. w obszarze szarej strefy), potrafimy względnie doskonale dawać sobie radę w życiu prywatnym

²³ Zauważmy jednak, że we współczesnym systemie wartości Polaków możemy również znaleźć wiele postaw stymulujących zaangażowanie obywatelskie. O pewnym potencjale pozytywnego nastawienia wobec organizacji pozarządowych wspominaliśmy już wyżej; podobnie, bardziej optymistyczne wnioski, przełamujące negatywne stereotypy co do bierności obywatelskiej Polaków, płyną z analiz motywacji podejmowania pracy w trzecim sektorze (G. Chimiak, *How Individualists...*, dz. cyt.) i typów uczestnictwa obywatelskiego w Polsce (P. Gliński, *Typy uczestnictwa obywatelskiego w Polsce* [w:] *Jurajska agora*, red. R. Geisler, A. Rosół, M. S. Szczepański, Częstochowa – Katowice 2002), które dowodzą wielorakiego zróżnicowania motywacji i stylów działania w sektorze pozarządowym, sprzyjającego pokonywaniu barier świadomościowych i bierności samoorganizacyjnej społeczeństwa, co wskazuje, że podstawową barierą aktywności obywatelskiej w Polsce jest nie tyle antyobywatelska świadomość społeczeństwa, co różnorakie blokady instytucjonalne i polityczne analizowane w tym tekście.

(stąd m.in. wysokie oceny zadowolenia z życia) i wybieramy na ogół indywidualne, a nie kolektywne strategie rozwiązywania problemów i funkcjonowania w życiu społecznym²⁴.

Demoralizacja wszczepiona w kulturę Polaków na poziomie zbiorowego organizowania się polega przede wszystkim na rozpowszechnieniu się zjawisk klikowości, klientelizmu i kronizmu, a przejawia się głównie poprzez funkcjonowanie specyficznego stylu działania niektórych polskich organizacji pozarządowych, który określić można mianem „stylu nostalgicznego”. Styl ten w swojej wersji postkomunistyczno-biurokratycznej wyraża również poprzednio dyskutowane zjawisko utraty podmiotowości, a jego cechą charakterystyczną jest specyficzna, nostalgiczna właśnie obyczajowość organizacyjna i mentalność działaczy²⁵.

Właściwością szczególną stylu nostalgicznego, określającą w sposób zdecydowanie negatywny pewną część działań pozarządowych w Polsce, jest jego wersja klientelistyczno-koteryjna²⁶. Charakterystyczne jest również zjawisko tzw. klientelizmu masowego, to jest takiego, w którym „siłą napędową skłaniającą patronów do roztoczenia opieki nad stanowiącymi określoną grupę interesu klientami stało się zabieganie o poparcie w wyborach parlamentarnych”²⁷; członkowie organizacji postkomunistycznej masowo głosują zawsze na swoją partię polityczną, a ta w zamian pilnuje odziedziczonych z czasów PRL-u przywilejów danej organizacji²⁸.

Podobnie rzecz się ma z sieciami układów nieformalnych o charakterze horyzontalnym (kronizm), które również charakteryzują funkcjonowanie organizacji postpeerelowskiej. Typowa duża organizacja postkomunistyczna grupuje na przykład wokół siebie (a w zasadzie wokół swojego majątku odziedziczonego z czasów komunizmu) cały wianuszek pokrewnych organizacji „nostalgicznych”. W ten sposób tworzy się sieć nieformalnych powiązań między organizacjami, instytucjami i środowiskami o tym samym „nostalgicznym” światopoglądzie. Sieć taka może w niektórych przypadkach przypominać opisaną przez Andrzeja Zybortowicza nieformalną strukturę antyrozwojowych grup interesów, które „uniemożliwiają państwu realizację interesów teoretycznych, tj. spójne działanie na rzecz dobra wspólnego”²⁹.

Na marginesie niniejszych rozważań należy podkreślić, że klientelizm nie jest cechą jedynie organizacji postpeerelowskich. Zjawisko to dość łatwo rozprzestrzeniło się wśród fundacji i stowarzyszeń powstałych w wolnej Polsce, tyle tylko, że o ile klientelizm nostalgiczny bazuje przede wszystkim na starych, wypróbowanych układach

²⁴ Zob. P. Gliński, *Aktywność aktorów społecznych...*, dz. cyt.

²⁵ P. Gliński, *Style działania organizacji...*, dz. cyt., s. 112.

²⁶ Tamże, s. 114-115.

²⁷ K. Gadowska, *Klientelizm oraz kołosiostwo w polskiej polityce gospodarczej* [w:] *Kregi integracji...*, dz. cyt., s. 268.

²⁸ P. Gliński, *Style działania organizacji...*, dz. cyt., s. 115-116.

²⁹ A. Zybortowicz, *Antyrozwojowe grupy interesów: zarys analizy* [w:] *Kregi integracji...*, dz. cyt., s. 301.

i uwłaszczonych zasobach, o tyle klientelizm transformacyjny musi dopiero takie układy kształtować i poszukiwać źródeł odpowiednich zasobów.

Okres PRL-u jest też odpowiedzialny za zniszczenie naturalnej kultury organizacyjnej społeczeństwa. Sztuczność, upolitycznienie i kompromitacja pracy społecznej w tamtych czasach oraz atropowy charakter zdecydowanej większości oficjalnych i kontrolowanych przez władze organizacji społecznych doprowadziły Polaków do stanu swoistego analfabetyzmu obywatelskiego. Obywatelskie organizowanie się wciąż postrzegane jest często jako podejrzane. Organizacje pozarządowe uznawane są w większej mierze jako grupy interesów, niż pożytku publicznego, choć badania wskazują, że w rzeczywistości jest inaczej³⁰. Mimo pewnych zmian w tym zakresie³¹, bardzo niski jest wciąż poziom umiejętności organizacyjnych. I to zarówno tych skomplikowanych i zaawansowanych (np. fundrising czy planowanie strategiczne), jak i zupełnie podstawowych (np. umiejętność zorganizowania zebrania określonej grupy osób w celu rozwiązania jakiegoś elementarnego problemu danej społeczności).

5.2. Etos inteligencji a działalność pozarządowa

Tradycyjny system wartości inteligencji polskiej, jak wskazują badania, stoi u podstaw wielu inicjatyw obywatelskich³². Niewątpliwie siła etosu inteligentckiego stanowi podstawową przesłankę rozwoju i funkcjonowania polskiego społeczeństwa obywatelskiego po roku 1989. To w dużej mierze ten etos umożliwił wykształcenie się jednego z dwóch, wspomnianych wyżej, podstawowych mechanizmów rozwoju tego społeczeństwa – aktywności samorozwojowej i samoedukacyjnej. Ale nie wyczerpuje on oczywiście wszystkich kulturowych podstaw rozwoju obywatelskości w Polsce. Z drugiej zaś strony niewielka skala i enklawowy charakter polskiego społeczeństwa obywatelskiego wyraźnie sugerują, że tradycyjny etos inteligentcki występuje w Polsce raczej dość rzadko – w przeciwnym razie zakres sektora obywatelskiego byłby znacznie szerszy. Zachodzi więc pytanie, co oznacza dzisiaj realny system wartości inteligentckich, jakie kulturowe wzorce zachowań są z nim faktycznie związane i jak ten realny, a nie modelowy czy tradycyjny, inteligentcki system wartości rzeczywiście oddziałuje na zbiorową czy indywidualną działalność o charakterze obywatelskim. W jakim zakresie i jak ją pobudza, a w jakim – być może – stanowi jej barierę rozwojową.

³⁰ Zob. P. Glišński, *Style działania organizacji...*, dz. cyt.

³¹ Tamże oraz A. Rymśza, *Towards the loss of Identity. Comparing the non-profit sector in Poland and in the United States*, praca doktorska, SNS IFiS PAN, 2006.

³² Zob. P. Glišński, *Polscy Zieloni. Ruch społeczny w okresie przemian*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1996; J. Koralewicz, H. Malewska-Peyre, *Człowiek człowiekowi człowiekiem...*, dz. cyt.; G. Chimiak, *How Individualists...*, dz. cyt.; A. Mielczarek i in. *Śpiący rycerze. Szeregowi działacze warszawskiego podziemia wydawniczego lat osiemdziesiątych*, Stowarzyszenie Wolnego Słowa, Warszawa 2006.

Dodatkowo kontrowersje dotyczą już samego zakresu wzoru tradycyjnego inteligenta. Etos inteligencki jest oczywiście kategorią stopniowalną. Istnieją jednak określone granice rozciągłości tego pojęcia. Wyznacza je, jak w przypadku wielu innych podobnych socjologicznych kategorii analitycznych, pewien klasyczny model czy rdzeń definicyjny omawianego pojęcia, obejmujący określony syndrom powiązanych ze sobą wartości, takich jak: poczucie misji, aktywność i zaangażowanie, poczucie obowiązku i odpowiedzialności, podmiotowość i niezależność myślenia, samodoskonalenie, tolerancja i wrażliwość estetyczna.

Z punktu widzenia określonego wyżej klasycznego wzorca inteligencji, polska inteligencja „realna” jawi się na ogół jako twór społeczny inteligencko wykoślawiony, na ogół częściowo tylko realizujący ów kanon, niekiedy w ogóle do niego nieaspirujący, najczęściej nieświadomy treści owego wzorca. Mamy więc w dużej mierze do czynienia ze swoistą inteligencką anomią. Podsumowując, możemy stwierdzić, że w społeczeństwie polskim znajdujemy: po pierwsze, niewielką stosunkowo grupę spełniającą wzorzec kanoniczny inteligenta (np. inteligenci profesjonaliści czy społecznicy), po drugie, grupy i środowiska quasi-inteligenckie (na przykład inteligenci włączający w swój etos wiele rynkowych cech klasy średniej) i po trzecie, bardzo pokazną grupę rozmaitych środowisk pseudo-inteligenckich, które nie mieszczą się już w żadnej mierze w rdzeniu kanonicznym etosu inteligenta.

Mówiąc o inteligencji, mamy więc tu na uwadze przede wszystkim dwie pierwsze z wyróżnionych wyżej grup: tzw. prawdziwych inteligentów i quasi-inteligentów. Pierwsza z tych grup w oczywisty sposób przyczynia się do rozwoju postaw aktywności obywatelskiej. Wynika to wprost z takich cech kanonicznego inteligenta, jak poczucie misji, obowiązek aktywności w sprawach publicznych czy odpowiedzialności za wspólnotę, niezależność myślenia, tolerancja itd. Badania potwierdzają, że motywacja etosowo-misyjna jest jedną z podstawowych przesłanek zaangażowania w działalność organizacji obywatelskich. Niezależność myślenia i aktywizm sprzyjają chęci artykułowania interesów indywidualnych i grupowych. Tolerancja umożliwia kształtowanie swoistego obywatelskiego rynku takich interesów i negocjowanie pola dobra wspólnego. Dążenie do samodoskonalenia sprzyja z kolei profesjonalizmowi pracy w organizacjach pozarządowych, nawet jeżeli ma ona formę, popularnego w tym sektorze, wolontariatu. Etos inteligencki przywraca więc niejako, skompromitowane w czasach socjalizmu realnego, prawdziwe znaczenie pracy społecznej, nadając jej jednocześnie rys solidności i profesjonalizmu.

Zauważmy przy tym, że z syndromu wartości inteligentkich nie wynika bezpośrednio jakaś bezwzględna konieczność obywatelskiego działania o charakterze zbiorowym, zaangażowania wspólnotowego, budowania więzi społecznych. Wydaje się, że obowiązki obywatelskie inteligent może spełniać zarówno w formach zbiorowych, jak i indywidualnych³³.

Należy jednak podkreślić, że etos inteligentki może również w pewnych sytuacjach zagrażać obywatelskości zbiorowej, że pewne jego elementy mogą sprzyjać formom zachowań sprzecznych z ideą obywatelskości. Takie zagrożenie może np. wynikać z woli samodoskonalenia się inteligentów. Jej skrajne formy mogą bowiem prowadzić do nadmiernej indywidualizacji, koncentracji na własnym ego i różnych postaci narcyzmu, na przykład tzw. narcyzmu medialnego. Indywidualizm inteligentki prowadzi również często do postaw izolacji, klerkizmu, a w końcu „nowego profesjonalizmu”³⁴, które są zaprzeczeniem aktywizmu i solidaryzmu społecznego, cechującego prawdziwego inteligenta.

Nadmierna koncentracja na kwestii samodoskonalenia i swoisty indywidualizm prowadzić mogą również do kolejnej negatywnej z punktu widzenia obywatelskości cechy kulturowej związanej z funkcjonowaniem etosu inteligentkiego. Jest nim cechujący wiele polskich środowisk inteligentkich specyficzny protekcyjizm (paternalizm), postawa patronacka a nie partnerska, przyjmowana w relacjach z innymi ludźmi³⁵. Wpływa ona silnie na formy zbiorowych działań obywatelskich. Nic dziwnego, że według wielu badań odnajdujemy jej przejawy w polskim sektorze pozarządowym, gdzie stanowi jedną z przyczyn zjawisk patologicznych w relacjach wewnątrzsektorowych – zwłaszcza w branży socjalnej – i tym samym jest istotną blokadą rozwoju sektora³⁶. Omawiane wyżej zjawiska i cechy kulturowe charakterystyczne dla wielu przedstawicieli inteligencji polskiej prowadzą niekiedy i silnie kształtują kolejną, związaną z nimi, postawę kulturową, jaką są ekskluzywizm i norma tzw. dobrego towarzystwa³⁷. Przede wszystkim oznacza ona niechęć do wszelkich działań zbiorowych i samoorganizacyjnych, zwłaszcza takich, które wymagają utrzymywania kontaktów i więzi z ludźmi spoza „towarzystwa”, czyli określonej, elitarniej sfery społecznej.

³³ Pożytek publiczny może wynikać z indywidualistycznych (czy liberalnych) elementów etosu inteligentkiego. Koncentracja na realizacji interesu własnego czy wynikające z postulatu samorealizacji chęć zrobienia kariery, perfekcjonizm lub profesjonalizm, mogą w wielu przypadkach skutkować również – w sposób pośredni – realizacją pożytku publicznego, w tym także w ramach organizacji o charakterze obywatelskim. W tym sensie liberalizm nie jest wcale sprzeczny z solidaryzmem społecznym, przeciwnie – może do niego prowadzić (G. Chimiak, *How Individualists...*, dz. cyt.).

³⁴ D. Gawin, *Druga zdrada klerków* [w:] *Spór o Polskę*, red. P. Śpiewak, PWN, Warszawa 2000.

³⁵ Kurczewska, za: A. Gawkowska, *Local Communities: Between Tradition and Modernity*, komunikat z konferencji, Mądralin, 19–21 listopada 1999, „Polish Sociological Review” nr 2, 2000, s. 255–258.

³⁶ K. Górniak, *Organizacje społeczne przeciw wykluczeniu społecznemu i ich beneficjenci* [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, dz. cyt.; M. Dudkiewicz, *Samoświadomość pracowników organizacji pozarządowych w Polsce*, praca doktorska, ISNS UW, Warszawa 2004.

³⁷ Na cechę tę zwrócił mi swego czasu uwagę Tadeusz Szawiel (K. Hanyga, *Polak – przyszły obywatel?*, „Sprawy Nauki” nr 12, 2005).

Takie nastawienie w naturalny sposób ogranicza możliwości uczestnictwa w zbiorowych działaniach obywatelskich.

Wreszcie ostatnią, wartą analizy z punktu widzenia blokad obywatelskości, „nie-obywatelską” cechą polskiej inteligencji (choć szeroko rozpowszechnioną nie tylko w tej grupie społecznej) jest nadmierny familizm, prowadzący niekiedy do swoistego „familizmu amoralnego”³⁸.

Podsumowując, należy stwierdzić, że wartości inteligenckie słusznie uznawane są za jedno z podstawowych źródeł zachowań prospołecznych i obywatelskich, w tym zachowań zbiorowych o tym charakterze. W praktyce rozpowszechniła się jednak pewna specyficzna odmiana polskiej inteligencji, której korzenie sięgają wojennych i powojennych procesów eksterminacyjnych, jakie dotknęły tę warstwę, a która nabrała szczególnego znaczenia i rangi w okresie liberalnych zmian politycznych i ekonomicznych i którą można opisać za pomocą syndromu takich cech, jak przerost postawy liberalnej, skrajny indywidualizm, klerkizm, wąski profesjonalizm, egoizm klasowy, paternalizm, ekskluzywność i elitaryzm, „amoralny familizm”, a nawet snobizm, cynizm czy wreszcie hedonizm. Inteligenci jej hołdujący dbają o swe indywidualne kariery, wyznają wyższość swojego „dobrego towarzystwa”, wysoką oceną wolności i wykształcenia racjonalizują konieczność osłabienia rygoryzmu norm społecznych i moralnych, protekcjonalnie odnoszą się do innych, a lekceważąco do działań na rzecz dobra publicznego, czyli aktywności obywatelskiej.

5.3. Kult cwaniactwa

Patologiczny indywidualizm, który określamy jako kult cwaniactwa, polega na realizacji jedynie własnych interesów, potrzeb i celów życiowych za pomocą wykorzystywania wszelkich okazji i osób, minimalizując wysiłek własny i stosując w postępowaniu nad wyraz rozciągliwe normy moralne. Postawa tego typu dezawuuje jednocześnie działania dla dobra ogółu i pożytku publicznego. Szczególnie charakterystyczna jest tu dominacja normy wykorzystywania „frajerów” i brak wstydu przed potępiającą oceną związaną z eksploatowaniem innych, charakterystyczną na przykład dla znacznie bardziej w tym kontekście obywatelskiego społeczeństwa amerykańskiego³⁹. W społeczeństwie amerykańskim ludzie na ogół „nie chcą być postrzegani jako ci, którzy eksploatują innych”, każdy chce się w tym samym stopniu przyczynić do wytwarzania publicznego czy kolektywnego dobra, nie chce być „pasażerem na gapę”, dzięki temu wytwarza się norma uczciwości i solidarności grupowej, co bardzo ułatwia działania zbiorowe⁴⁰.

³⁸ E. Tarkowska, J. Tarkowski, *„Amoralny familizm”, czyli o dezintegracji społecznej w Polsce lat osiemdziesiątych* [w:] *Grupy i więzi społeczne w systemie monocentrycznym*, red. E. Wnuk-Lipiński, IFiS PAN, Warszawa 1990.

³⁹ R. V. Gould, *Collective action and network structure*, „American Sociological Review” nr 58(2), 1993 – podają za: E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo „Scholar”, Warszawa 2005, s. 220.

⁴⁰ Tamże, s. 220-221.

W społeczeństwie polskim tego rodzaju postawy są raczej rzadkie (związane np. z opisywanym wyżej tradycyjnym etosem inteligenckim, ale także z innymi wzorami uczciwości w życiu publicznym); bardzo popularna jest natomiast norma „gapowicza” – paradoksalne – często bezrefleksyjnie popierana nawet przez tych, którzy są przez owych „jeżdżących na gapę” eksploatowani. Tego rodzaju sytuacja bardzo utrudnia podejmowanie jakichkolwiek działań zbiorowych, zwłaszcza działań nastawionych na realizację pożytku publicznego. Normę cwaniactwa, jak wiele innych charakterystycznych zjawisk kulturowych, wyraża też warstwa językowa: „nie wychylać się”, „nie harcerzykować”, „dość frajerów”, nie być „oszołomem” – oto kilka językowych przykładów ilustrujących omawiane zjawisko.

5.4. Kultura konsumpcji a wartości obywatelskie

Badani przez socjologów działacze organizacji pozarządowych narzekają często na brak osób chętnych do pracy społecznej. Jako główną przyczynę tego stanu rzeczy podają przede wszystkim brak czasu wolnego wynikający z zapracowania, a także konkurencję innych rozrywek i konsumpcyjny styl życia. Polacy coraz więcej konsumują (nadrabiając tym samym wieloletnie zaniechania), dorabiają się, a aby móc spełniać swe aspiracje konsumpcyjne, coraz więcej czasu poświęcają też pracy. Mamy tu do czynienia ze swoistą zaradnością konsumpcyjno-hedonistyczną poprzedzoną zapracowaniem. Polacy zaciekle pracują i dorabiają. Według danych CBOS przynajmniej w co piątym polskim gospodarstwie domowym podejmowana jest dodatkowa praca⁴¹. Już nie tylko dwuetatowcy, lecz wieloletatowcy i pracoholicy zapełniają przestrzeń polskiego życia społecznego. Co charakterystyczne, pracują także ludzie stanowiący w dojrzałych demokracjach tzw. grupę peryferyjną⁴²: studenci, dorabiający emeryci, pracujący „na czarno” bezrobotni czy nawet gospodynie domowe. Na Zachodzie z tych właśnie kategorii rekrutowali się przede wszystkim uczestnicy nowych ruchów społecznych w latach 60. i 70. ubiegłego wieku. Oni stanowili o słynnej rewolucji partycypacyjnej tamtego okresu. Pochodzili na ogół z klasy średniej lub jej obrzeża, byli przygotowani kulturowo do objęcia roli obywateli-społeczników. Tymczasem polska klasa średnia dopiero powstaje. W skali masowej nie mamy jeszcze do czynienia z nasyceniem konsumpcyjnym i majątkowym. W Polsce owe grupy peryferyjne często nie dysponują też czasem wolnym, który można by przeznaczyć np. na pracę społeczną.

⁴¹ *Komunikat z badań nr 166*, CBOS, 2003.

⁴² Grupy peryferyjne to grupy znajdujące się na peryferiach rynku pracy i budżetu czasu, czyli generalnie rzecz biorąc grupy posiadające duże rezerwy czasu wolnego, który mogą przeznaczyć np. na działalność społeczną.

Oprócz konieczności pracy mamy również do czynienia ze swoistym przymusem konsumpcji i – niekiedy – hedonizmu. Działa silnie mechanizm efektu demonstracji i presja kultury rynku i reklamy. Polacy są w zasadzie bezsilni wobec tego przymusu i presji. Specyfiką polską jest niestety słabość obywatelskich organizacji obrony konsumentów, organizacji ekologicznych i innych promujących zdrowy czy alternatywny styl życia. Antykonsumpcyjne apele Kościoła pozostają właściwie bez echa. Także system edukacyjny, mimo apeli niektórych publicystów i socjologów, w zasadzie nie podejmuje tej problematyki. Znany badacz kultury konsumpcyjnej, Tomasz Szlendak, postuluje np. wprowadzenie do szkół przedmiotu „życie w społeczeństwie konsumpcyjnym”, „który uwrażliwiłby na to, że reklama kłamie i manipuluje, pokazywał, że można żyć etycznie, spokojnie i normalnie w natłoku potrzeb, które reklama sztucznie wytwarza”⁴³.

Dla współczesnej Polski charakterystyczny jest więc styl życia nastawiony na zaspokajanie coraz bardziej wysublimowanych i zmaterializowanych potrzeb konsumpcyjnych, kreujący rozmaite hedonistyczne subkultury, m.in. subkultury ludzi bogatych⁴⁴ czy subkultury młodzieżowe, opisane np. przez Mirosława Pęczaka w raporcie *Młodzież 2004*, w którym czytamy, że „młodzi są zwolennikami wolnego rynku i to on kształtuje ich styl życia”, a jednym z najważniejszych, obok muzyki, elementów tego stylu jest alkohol⁴⁵.

Nie trzeba dodawać, że wobec tego stanu rzeczy aktywność obywatelska nie jest w stanie konkurować z działalnością konsumpcyjno-hedonistyczną i zarobkowaniem na nią.

5.5. Kontrkultura a działania obywatelskie

Polska kontrkultura od lat kształtuje oblicze rodzimych działań zbiorowych o charakterze mniej lub bardziej obywatelskim⁴⁶. W latach 80. i 90. ubiegłego wieku w największym stopniu determinowała ona na przykład (wraz z etosem inteligenckim) charakter kulturowy rodzącego się w Polsce, i w owym czasie dość popularnego, obywatelskiego ruchu ekologicznego⁴⁷. Ale także inne ruchy i subkultury młodzieżowe powstawały dzięki różnym inspiracjom i motywacjom kontrkulturowym. Wartości kontrkulturowe w środowiskach młodzieżowych stanowią wciąż jedyną, obok religijnych, alternatywę dla konsumpcyjnego stylu życia. Trzeba przy tym podkreślić, że kontrkultura łączy się na ogół z kolektywnymi wzorami zachowania, które często przyjmują formę bezpośredniego zaangażowania się w sferę spraw publicznych, więcej nawet – zaangażowanie

⁴³ T. Szlendak, *Młodzi robią życiowe plany... na tydzień*, „Gazeta Wyborcza” nr 215, 2006

⁴⁴ H. Palska, *Bieda i dostatek. O nowych stylach życia w Polsce końca lat dziewięćdziesiątych*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2002.

⁴⁵ A. Paciorek, *Bez wiary w demokrację*, „Rzeczpospolita”, nr 202, 2004.

⁴⁶ A. Wyka, *O awangardowym stylu alternatywnym* [w:] *Style życia, obyczaje, ethos w Polsce lat siedemdziesiątych – z perspektywy roku 1981*, red. A. Siciński, IFiS PAN, Warszawa 1983.

⁴⁷ P. Gliński, *Polscy Zieloni...*, dz. cyt.; P. Żuk, *Spółczesność w działaniu. Ekolodzy, feministki, skototersi. Socjologiczna analiza nowych ruchów społecznych w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2001.

takie staje się obowiązującą normą. Może to być zarówno działanie publiczne na rzecz realizacji jakiejś idei (kampanie edukacyjne, działania bezpośrednie itp.), jak i działanie o charakterze ograniczonym, w skali lokalnej, dotyczące drobnych spraw i będące swoistym świadectwem kultywowania wartości kontrkulturowych (np. popularna w kręgach alternatywnych akcja *Jedzenie zamiast bomb*).

W ostatnich latach znaczenie tradycyjnych inspiracji kontrkulturowych w Polsce chyba słabnie. Świadczy o tym na przykład pewien kryzys ruchu ekologicznego i znikoma popularność realnie jedynej w Polsce partii ekologicznej, jaką są „Zieloni 2004”. Nowe formy kontrkultury inspirują natomiast do rozwoju nowego typu organizacji pozarządowych i działań zbiorowych związanych z krytyką globalizmu, ale – jak wskazują badania – także współczesny ruch anty- czy alterglobalistyczny przechodzi ostatnio poważny kryzys⁴⁸. Nie zmienia to faktu, że – niezależnie od oceny opcji ideologicznej prezentowanej przez środowiska kontrkulturowe – są one wyraźnym źródłem aktywizmu obywatelskiego, na ogół o charakterze kolektywnym, uczą zbiorowego działania, które z kolei przyczynia się do racjonalizacji postaw społecznych i kształtowania ducha obywatelskiego (edukacja, a nawet specyficzny awans społeczny przez praktykę, działanie i doświadczenie kolektywne)⁴⁹.

6. Bariery wewnątrzsektorowe

Kolejną przyczyną kłopotów z polską aktywnością obywatelską są słabości i wady wewnętrzne sektora organizacji pozarządowych. Należą do nich na przykład kłopoty z budową nowoczesnej bazy członkowskiej organizacji pozarządowych. Bardzo niewiele organizacji realizuje nowoczesne programy budowy członkostwa, polegające na aktywnym poszukiwaniu wsparcia w społeczeństwie, co w znacznej mierze spowodowane jest szczególnym oporem mentalnym przed namawianiem anonimowych współobywateli do aktywnego zaangażowania się w jakąś działalność prospołeczną.

Widoczną słabością sektora są też trudności z tworzeniem wspólnej reprezentacji pozarządowej. Mimo procesów integracyjnych (fora inicjatyw pozarządowych, sieci i koalicje branżowe itp.), a także podjętej w roku 2002 próby federalizacji polskiego sektora pozarządowego, budowa jakichkolwiek form wspólnej reprezentacji organizacji pozarządowych napotyka na ciągłe opory i krytykę.

Innym problemem jest częste łamanie standardów samoregulacyjnych i etycznych sektora. Już w 1996 roku polski sektor pozarządowy dopracował się nowoczesnej Karty

⁴⁸ K. Sokół, *Antyglobaliści znad Wisły. Ruch społeczny wobec globalizacji*, praca magisterska, Wydział Historyczno-Socjologiczny, Uniwersytet w Białymstoku, 2003; K. Niziołek, *Z Seattle do Warszawy. Ruch antyglobalistyczny – analiza socjologiczna*, praca magisterska, Wydział Historyczno-Socjologiczny, Uniwersytet w Białymstoku, 2004; P. Gliński, *Samouniwersytetowanie ruchu społecznego – ruch antyglobalistyczny a globalne społeczeństwo obywatelskie*, „Studia Socjologiczne” nr 2, 2006; R. Rafalski, *Polski ruch alterglobalistyczny w perspektywie teorii nowych ruchów społecznych*, praca doktorska, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytetu Łódzkiego, 2007.

⁴⁹ P. Gliński, *Polscy Zieloni...*, dz. cyt.

Zasad, powstało też kilka regulacji branżowych. Niestety, wciąż wiele organizacji nie stosuje się do pozarządowych reguł etycznych. Oprócz działań poprawnych (co nie stanowi specjalnego wyróżnika na tle szerszych zjawisk społecznych) aktywność pozarządową cechują zbyt często niesolidność, brak przejrzystości, niezdrowa konkurencyjność, działania pozorne, brak solidaryzmu sektorowego, wspomniany tu wielokrotnie klientelizm, a także niekiedy – choć nie tak często, jak prezentują to media – wykorzystywanie statusu pozarządowego do praktyk nagannych etycznie czy podważających zaufanie społeczne do mechanizmów kontroli demokratycznej (np. w przypadku pobierania tzw. haraczy przez organizacje ekologiczne).

Mimo pozytywnych zmian, wciąż jeszcze stosunkowo niska jest kultura organizacyjna sektora. Wbrew deklaracjom niewiele organizacji stosuje właściwe planowanie strategiczne, w nowoczesny sposób zarządza swoimi strukturami czy aktywnie poszukuje funduszy, nikła też jest wiedza działaczy na tematy finansowo-podatkowe, nie zawsze nawet właściwie uświadamiana jest sama misja danej organizacji. Szwankuje na ogół praca z wolontariuszami. Mimo iż wolontariusze pracują w około połowie polskich organizacji pozarządowych, aż 80% organizacji nie prowadzi stałego naboru ochotników czy programu pracy z wolontariuszami, jedynie 4% obejmuje wolontariuszy ubezpieczeniem, a 3% niezbędnymi badaniami lekarskimi, a tylko 15% organizacji zwraca wolontariuszom koszty ponoszone przez nich w pracy na rzecz danej organizacji⁵⁰.

Wreszcie niepokoją zjawiska oligarchizacji sektora, odnoszące się przede wszystkim do wysoce sprofesjonalizowanych organizacji infrastrukturalnych i organizacji uzależnionych politycznie czy klientelistycznie.

Przedstawiony wyżej charakter instytucji demokratycznych państwa i słabości samego sektora rzutują bezpośrednio na ograniczoną możliwość spełniania przez organizacje pozarządowe ich wielu ważnych funkcji społecznych, takich jak udział w procesach przygotowywania i podejmowania różnorodnych decyzji administracyjnych i politycznych, kontrolowanie poczynań władzy czy samodzielne rozwiązywanie problemów społecznych przez organizacje. Szczególnie niepokojące jest sygnalizowane w badaniach sektora pozarządowego osłabienie funkcji kontrolnej organizacji obywatelskich wobec władzy samorządowej i administracji⁵¹, które wynika bezpośrednio z braku partnerskiej równowagi w relacjach międzysektorowych i częstego uzależnienia organizacji pozarządowych od władz różnego szczebla. W słabej, niezrównoważonej demokracji poszerza się zjawisko klientelizmu, które z kolei wpływa na dalsze osłabienie struktur demokratycznych i brak presji na ich zmianę. Wytwarza się swoiste negatywne sprzężenie zwrotne niszczące mechanizmy demokracji.

⁵⁰ J. Dąbrowska, M. Gumkowska, J. J. Wygnański, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2002*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2002.

⁵¹ R. Skrzypiec, *Lokalne uczenie obywatelskie*, Ośrodek Badań Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu „Asocjacje”, Warszawa 2002.

O słabości funkcji kontrolnej świadczą również pośrednio wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego w części dotyczącej zaangażowania społeczeństwa w różnorakie protesty. Okazuje się, że wbrew obiegowym opiniom i przekazom medialnym skala „aktywności buntowniczej” Polaków jest raczej niewielka i w badaniach ilościowych mieści się w zasadzie w granicach błędu statystycznego. Mimo kryzysu demokracji, problemów transformacyjnych, bezrobocia, biedy, dużych rozpiętości w poziomie życia i wielu innych poważnych problemów społecznych, można powiedzieć, że „spokój panuje w Polsce”. Polacy są bierni nawet w swoim niezadowoleniu i malkontenctwie. Z kolei o zadowoleniu z życia znakomitej większości społeczeństwa decydują, jak się wydaje, jakieś inne niż aktywność i protesty obywatelskie mechanizmy przystosowawcze. Polacy wybierają raczej indywidualne strategie dostosowawcze niż kolektywne, obywatelskie zachowania protestacyjne czy konfliktogenne, narzekają na świat zewnętrzny, ale wolą rozwiązywać swoje problemy we własnym, prywatnym zakresie niż w sferze publicznej.

7. Bieda sektora i społeczeństwa

Istotną blokadą aktywności obywatelskiej jest niski na ogół poziom życia społeczeństwa i zabezpieczenia materialnego oraz dominująca wśród Polaków konieczność dorabiania się i codziennej zapobiegliwości⁵².

Badania socjologiczne wskazują, że apatia obywatelska dotyczy w Polsce przede wszystkim osób gorzej wykształconych, znajdujących się raczej w gorszych warunkach materialnych i mniej religijnych, zamieszkujących obszary wykorzenione społecznie i zacofane historycznie (głównie północno-zachodnią i centralną Polskę). Jak wynika z badań sfer biedy w Polsce, znaczna apatia obywatelska panuje w polskiej podklasie, wśród warstw zmarginalizowanych⁵³.

Trzeba jednak raz jeszcze podkreślić, że bierność obywatelska obejmuje także rozmaite rodzime klasy średnie i wyższe: przedstawicieli elit politycznych, ale także elit intelektualnych, kulturalnych czy medialnych, rodzącą się klasę średnią, ludzi zamożnych, polską klasę biznesu, zwolenników skrajnego liberalizmu, ale także kapitalizmu politycznego i konserwowania starych, postkomunistycznych układów klientelistycznych. To m.in. te grupy tworzyły w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat specyficzny antyobywatelski front interesów i układów grupowych, blokujący rozwój sektora obywatelskiego w Polsce; to także – jak wynika z badań stylu życia – wśród „wygranych w transformacji” znaleźć można wielu „obojętnych obywateli”, a zaangażowanie w sprawy publiczne zależy w tej grupie głównie od typu kapitału kulturowego wyniesionego z domu rodzinnego⁵⁴.

⁵² Szerzej na ten temat zob. P. Gliński, *Aktywność aktorów społecznych...*, dz. cyt.

⁵³ H. Palska, *Bieda i dostatek...*, dz. cyt., s. 207-214.

⁵⁴ Tamże, s. 215-226.

Wreszcie poważną barierą rozwoju postaw obywatelskich jest zła sytuacja finansowa większości organizacji pozarządowych. Około 70%-80% polskich NGO-sów nie posiada żadnego własnego istotnego majątku, a tylko ok. 20% dysponuje rezerwami finansowymi, 77% organizacji narzeka na trudności związane ze zdobywaniem funduszy. Szacuje się, że posiadane przez sektor rezerwy finansowe wystarczyłyby na jego funkcjonowanie jedynie przez 8-9 miesięcy. Około ¼ nowo powstałych organizacji zaprzestaje działalności w ciągu pierwszych 3 lat od momentu swego powstania, a trudności finansowe są najczęściej wymienianym powodem (twierdzi tak 27% organizacji, które przestały działać)⁵⁵.

Według bardzo ostrożnych szacunków polski sektor pozarządowy jest co najmniej pięciokrotnie słabszy ekonomicznie niż przeciętny sektor w krajach zachodnich⁵⁶. Sytuację pogarsza dodatkowo olbrzymie materialne zróżnicowanie wewnętrzne sektora. Obok niewielkiej liczby bogatych organizacji (głównie o rodowodzie postkomunistycznym i o uprzywilejowanej sytuacji wobec organizacji powstałych po roku 1989), zdecydowaną większość stanowią organizacje małe i o bardzo słabych podstawach ekonomicznych.

Dodatkowo niepokoi wzrost zróżnicowań dochodowych w ramach sektora pozarządowego. W latach 2001-2003 z 15% do 21% zwiększył się na przykład odsetek organizacji najuboższych⁵⁷.

8. Zmiana instytucjonalna i procesy europeizacji sektora obywatelskiego

Nowe zjawiska sugerujące wzrost zbiorowej aktywności obywatelskiej Polaków w ostatnich latach to przede wszystkim „odłożony efekt samorozwoju sektora pozarządowego na polskiej »provincji«, na wsi, w małych miastach i w regionach stanowiących dotychczas białe plamy na mapie pozarządowej”⁵⁸ oraz, zainspirowana procesem integracji z Unią Europejską, zmiana instytucjonalna zachodząca w otoczeniu legislacyjno-instytucjonalnym sektora mniej więcej od roku 2000. Zmiana ta obejmuje kilka istotnych zjawisk i procesów, m.in.: reformę samorządu terytorialnego z roku 1999; wprowadzanie od roku 2000 nowych, choć wysoce jeszcze niedoskonałych, instytucji dialogu obywatelskiego w administracji; wejście w życie w latach 2003-2004 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z roku 2003; rozwój ustawodawstwa stanowiącego podwaliny polskiej ekonomii socjalnej i realizację programu „Equal”⁵⁹;

⁵⁵ J. Dąbrowska, M. Gumkowska, J. J. Wygnański, *Podstawowe fakty o...*, dz. cyt.; M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2004*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005.

⁵⁶ E. Leś, S. Nałęcz, *Sektor non-profit. Nowe dane i nowe spojrzenie na społeczeństwo obywatelskie w Polsce*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2001.

⁵⁷ M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach...*, dz. cyt.

⁵⁸ P. Gliński, *Bariery samoorganizacji...*, dz. cyt., s. 250.

⁵⁹ Zob. szerzej na ten temat m.in. kwartalnik „Trzeci Sektor” nr 9, 2007.

ustanowienie w roku 2004 rządowego Funduszu Inicjatyw Obywatelskich⁶⁰; poszerzenie dostępu organizacji pozarządowych do funduszy i programów europejskich⁶¹.

Obserwowany w ostatnim czasie proces europeizacji polskiego społeczeństwa obywatelskiego przejawia się, jak się wydaje, w postaci pięciu podstawowych, charakterystycznych zjawisk: 1) absorpcji europejskich funduszy strukturalnych; 2) europejskiego wsparcia dla „ideologicznego” („lewicowego”, ale także „partycypacyjnego”) społeczeństwa obywatelskiego w Polsce; 3) funkcjonowania, nowych w warunkach polskich, instytucji dialogu obywatelskiego; 4) importu „deficytu demokracji” z Unii Europejskiej (*versus* wpływ nowego stylu rządzenia – *governance*); wreszcie 5) zjawiska „dostosowawczej reprodukcji” systemu instytucjonalnego wobec wpływu europeizacji.

Analiza tych zjawisk wymaga odrębnego opracowania⁶², w tym miejscu warto może jedynie wskazać, że – jak dotychczas – zakres pomocy europejskiej dla polskiego sektora obywatelskiego jest stosunkowo niewielki⁶³, a sama europeizacja niesie ze sobą określone zagrożenia dla kształtowania się struktur polskiego społeczeństwa obywatelskiego, z których najważniejsze to: import europejskiego „deficytu demokracji” oraz uzależnienie biurokratyczne i ideologiczne od instytucji i kultury unijnej.

Jak widać z powyższej analizy, rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce w ostatnim dwudziestoleciu zdeterminowany został przez funkcjonowanie wielu istotnych blokad rozwojowych o różnorodnym charakterze. Najważniejszą barierą wydaje się jednak brak dostatecznej woli politycznej polskich elit w kwestii zdecydowanego wsparcia dla rozwoju instytucji i struktur obywatelskich. Jest to paradoksalnie konstatacja w pewnym sensie optymistyczna, gdyż oznacza, że obalenie tej bariery, czyli zmiana woli politycznej, może stosunkowo łatwo uruchomić zasadniczą zmianę społeczną w zakresie aktywności obywatelskiej w Polsce, która wciąż stanowi największą chyba (obok zmiany edukacyjnej) niewykorzystaną rezerwę rozwojową kraju.

⁶⁰ Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO) jest pierwszym – ustanowionym dopiero w 15 lat po odzyskaniu niepodległości – polskim, rządowym, centralnym funduszem finansowania społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z początkową koncepcją miał on opiewać na sumę, którą budżet państwa „zaoszczędził” na skutek szczątkowej realizacji idei 1% (ok. 300 mln zł) i finansować (w procedurze konkursowej) przede wszystkim koszty instytucjonalne najlepszych organizacji pozarządowych. W rzeczywistości Fundusz dysponował jedynie 30 mln zł rocznie (obecnie 60 mln) i nie finansował żadnych kosztów instytucjonalnych – zob. *List organizacji pozarządowych do Rady Działalności Pożytku Publicznego* z dnia 22 lipca 2005 roku.

⁶¹ Szerzej na ten temat piszę w innym miejscu: P. Gliński, *Style działania organizacji...*, dz. cyt., s. 34-39.

⁶² Zob. P. Gliński, *Wpływ zjawiska „europeizacji” na rozwój sektora obywatelskiego w Polsce – analiza warunków funkcjonowania sektora*, praca wykonana w ramach sieci naukowej *Rozpad i nowy porządek. Społeczeństwo-Naród-Kultura w okresie wielkiej zmiany*, IFiS PAN, Warszawa 2009.

⁶³ W latach 2004-2008 tylko 20% polskich organizacji pozarządowych aplikowało o fundusze europejskie, z czego ok. 60%, czyli ok. 12% wszystkich polskich organizacji pozarządowych otrzymało ostatecznie owo wsparcie finansowe „przez europeizację” (zob. M. Gumkowska, J. Herbst, *Najważniejsze pytania, podstawowe fakty. Polski sektor pozarządowy 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008, s. 20-21). Omawiane zjawisko oznacza na pewno poprawę sytuacji finansowej sektora, dalsze wzmocnienie organizacji wiodących, wzrost konkurencji wewnątrzsektorowej i dalszą transmisję wzorów europejskiej kultury pozarządowej. Jest ono jednak również wskaźnikiem postępujących procesów komercjalizacji sektora pozarządowego, oraz – najprawdopodobniej – jego postępującego rozwarstwienia.

Bibliografia:

Komunikat z badań nr 166, CBOS, 2003.

G. Chimiak, *How Individualists Make Solidarity Work*, „Biblioteka pożytku publicznego”, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2006.

J. Dąbrowska, M. Gumkowska, J. J. Wygnański, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2002*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2002.

M. Dudkiewicz, *Samoświadomość pracowników organizacji pozarządowych w Polsce*, praca doktorska, ISNS UW, Warszawa 2004.

P. Frączak, *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002.

Europejski Sondaż Społeczny [ESS], Elektroniczny zbiór danych, IFiS PAN, Warszawa 2002.

K. Gadowska, *Klientelizm oraz kolesiostwo w polskiej polityce gospodarczej* [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska. Europa. Świat*, red. W. Wesołowski i J. Włodarek, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005.

D. Gawin, *Druga zdrada klerków* [w:] *Spór o Polskę*, red. P. Śpiewak, PWN, Warszawa 2000.

A. Gawkowska, *Local Communities: Between Tradition and Modernity*, komunikat z konferencji, Mądralin, 19–21 listopada 1999, „Polish Sociological Review” nr 2, 2000, s. 255–258.

B. Gąciarz, W. Pańków, *Instytucjonalizacja samorządności regionalnej i lokalnej w Polsce. Aktorzy, efekty i beneficjenci* [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, red. P. Gliński, B. Lewentstein, A. Siciński, IFiS PAN, Warszawa 2004.

P. Gliński, *Polscy Zieloni. Ruch społeczny w okresie przemian*, IFiS PAN, Warszawa 1996.

P. Gliński, *O pewnych aspektach obywatelskości. Aktywność społeczna a integracja wspólnot obywatelskich* [w:] *Jak żyją Polacy*, red. H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2000.

P. Gliński, *Typy uczestnictwa obywatelskiego w Polsce* [w:] *Jurajska agora*, red. R. Geisler, A. Rosół, M. S. Szczepański, Częstochowa – Katowice 2002.

P. Gliński, *Bariery samoorganizacji obywatelskiej* [w:] *Niepokoje polskie*, red. H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, IFiS PAN, Warszawa 2004.

P. Gliński, *Aktywność aktorów społecznych – deficyt obywatelstwa wobec codziennej zaradności Polaków* [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska. Europa. Świat*, red. W. Wesołowski i J. Włodarek, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005.

P. Gliński, *Style działania organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, raport z wykonania projektu KBN, IFiS PAN, Warszawa 2006.

P. Gliński, *Samorządna Rzeczpospolita w Trzeciej Rzeczpospolitej* [w:] *Solidarność: wydarzenie – konsekwencje – pamięć* red. A. Sułek, oddane do druku, 2006.

P. Gliński, *Samownicestwienie ruchu społecznego – ruch antyglobalistyczny a globalne społeczeństwo obywatelskie*, „Studia Socjologiczne” nr 2, 2006.

P. Gliński, *Obszary aktywności i apatii obywatelskiej* [w:] *Jedna Polska? Dawne i nowe zróżnicowania społeczne*, red. A. Kojder, Wydawnictwo WAM, Komitet Socjologii PAN, Kraków 2007.

P. Gliński, *Socjologia polska i Polskie Towarzystwo Socjologiczne w roku 2007*, „Studia Socjologiczne” nr 4, 2007.

- P. Gliński, *Wpływ zjawiska „europeizacji” na rozwój sektora obywatelskiego w Polsce – analiza warunków funkcjonowania sektora*, praca wykonana w ramach sieci naukowej *Rozpad i nowy porządek. Społeczeństwo-Naród-Kultura w okresie wielkiej zmiany*, IFiS PAN, Warszawa 2009.
- R. V. Gould, *Collective action and network structure*, „American Sociological Review” nr 58(2), 1993.
- K. Górniak, *Organizacje społeczne przeciw wykluczeniu społecznemu i ich beneficjenci* [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004.
- M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2004*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005.
- M. Gumkowska, J. Herbst, *Najważniejsze pytania, podstawowe fakty. Polski sektor pozarządowy 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.
- K. Hanyga, *Polak – przyszły obywatel?*, „Sprawy Nauki” nr 12, 2005.
- J. Hausner, *Zepsuć gospodarkę, byle po swojemu*, „Rzeczpospolita” nr 104, 2006.
- J. Koralewicz, H. Malewska-Peyre, *Człowiek człowiekowi człowiekiem. Analiza wywiadów biograficznych działaczy społecznych w Polsce i we Francji*, ISP PAN, Warszawa 1998.
- E. Leś, S. Naęcz, *Sektor non-profit. Nowe dane i nowe spojrzenie na społeczeństwo obywatelskie w Polsce*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2001.
- List organizacji pozarządowych do Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 22 lipca 2005 roku.
- A. Michnik, *Letters from Prison and other Essays*, Berkeley, CA, 1985.
- A. Mielczarek i in. *Śpiący rycerze. Szeregowi działacze warszawskiego podziemia wydawniczego lat osiemdziesiątych*, Stowarzyszenie Wolnego Słowa, Warszawa 2006.
- Mit mniejszego zła*, „Rzeczpospolita” nr 290, 2005.
- E. Mokrzycki, *Bilans niesentymentalny*, IFiS PAN, Warszawa 2001.
- K. Niziołek, *Z Seattle do Warszawy. Ruch antyglobalistyczny – analiza socjologiczna*, praca magisterska, Wydział Historyczno-Socjologiczny, Uniwersytet w Białymstoku, 2004.
- K. Nycz, *Podsumowanie dyskusji*, wypowiedź na seminarium *Kościół w społeczeństwie obywatelskim. Społeczeństwo obywatelskie w Kościele*, Instytut Spraw Publicznych, Laboratorium WIEZI – Instytut Analiz Społecznych i Dialogu, Warszawa, 12 marca 2009.
- A. Paciorek, *Bez wiary w demokrację*, „Rzeczpospolita”, nr 202, 2004.
- H. Palska, *Bieda i dostatek. O nowych stylach życia w Polsce końca lat dziewięćdziesiątych*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2002.
- Z. A. Pełczyński, *Solidarity and „The Rebirth of Civil Society” in Poland, 1976-81* [w:] *Civil Society and the State. New European Perspectives*, red. J. Keane, Verso, London – New York 1998, s. 361-380.
- J. Piotrowski, *Politycy wobec Społeczeństwa Obywatelskiego* [w:] *Monitorowanie obietnic przedwyborczych. Społeczeństwo Obywatelskie 2005-2009*, materiał powielony Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych przygotowany na IV Ogólnopolskie Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 23-24 września 2005.
- R. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Kraków 1995.

- R. Rafalski, *Polski ruch alterglobalistyczny w perspektywie teorii nowych ruchów społecznych*, praca doktorska, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytetu Łódzkiego, 2007.
- M. Rogaczewska, *Polska parafia w obrębie społeczeństwa obywatelskiego*, „Trzeci Sektor” nr 15, 2008, *Sektor obywatelski a Kościół*, s. 28-36.
- A. Rymśza, *Towards the loss of Identity. Comparing the non-profit sector in Poland and in the United States*, praca doktorska, SNS IFiS PAN, 2006.
- Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2002.
- Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004.
- R. Skrzypiec, *Lokalne uczestnictwo obywatelskie*, Ośrodek Badań Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu „Asocjacje”, Warszawa 2002.
- I. Ślódzkowska, *Spółeczeństwo obywatelskie w programach wyborczych polskich partii politycznych* [w:] *Monitorowanie obietnic przedwyborczych. Spółeczeństwo Obywatelskie 2005-2009*, materiał powielony Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych przygotowany na IV Ogólnopolskie Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 23-24 września 2005.
- K. Sokół, *Antyglobaliści znad Wisły. Ruch społeczny wobec globalizacji*, praca magisterska, Wydział Historyczno-Socjologiczny, Uniwersytet w Białymstoku, 2003.
- P. Starosta, M. S. Szczepański, J. Kurczewski, wypowiedzi na konwersatorium *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor w jednoczącej się Europie*, IFiS PAN, Warszawa 2003 oraz na Opolskim Seminarium Socjologicznym *Cnoty i instytucje obywatelskie w społecznościami lokalnych i regionalnych*, Uniwersytet Opolski, 20-21 marca 2003.
- T. Szlendak, *Młodzi robią życiowe plany... na tydzień*, „Gazeta Wyborcza” nr 215, 2006.
- E. Tarkowska, J. Tarkowski, *„Amoralny familizm”, czyli o dezintegracji społecznej w Polsce lat osiemdziesiątych* [w:] *Grupy i więzi społeczne w systemie monocentrycznym*, red. E. Wnuk-Lipiński, IFiS PAN, Warszawa 1990.
- B. Wciórka, *Spółeczeństwo obywatelskie 1998-2004*, „Opinie i diagnozy” nr 1, CBOS, Warszawa 2004.
- E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo „Scholar”, Warszawa 2005.
- J. J. Wygnański, B. Luft, *Szukanie kapitału społecznego*, „Rzeczpospolita” nr 171, 2006.
- A. Wyka, *O awangardowym stylu alternatywnym* [w:] *Style życia, obyczaje, ethos w Polsce lat siedemdziesiątych – z perspektywy roku 1981*, red. A. Siciński, IFiS PAN, Warszawa 1983.
- A. Zybortowicz, *Antyrozwojowe grupy interesów: zarys analizy* [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska. Europa. Świat*, red. W. Wesołowski, J. Włodarek, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005.
- P. Żuk, *Spółeczeństwo w działaniu. Ekolodzy, feministki, skłotersi. Socjologiczna analiza nowych ruchów społecznych w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2001.

PIOTR LEGUTKO

Media a społeczeństwo obywatelskie

1. Czwarta władza... rynkowa	599
2. Porządek „z drugiej ręki”	600
3. Monopol obcego kapitału	601
4. Grzechy zaniechania	602
5. Maksimum zysku, minimum wymagań	604
6. Medialna schizofrenia	605
7. Kłopot z dziennikarską niezależnością	606
8. Zagrożona misja publiczna	607



Piotr Legutko (ur. w 1960 roku)

Publicysta, dziennikarz, absolwent polonistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego. W latach 80. współpracował z „Tygodnikiem Powszechnym”. Od 1991 do 1997 roku pracował w „Czasie Krakowskim” (także jako redaktor naczelny). Od 1997 do 2005 roku związany z krakowskim oddziałem TVP. Jest autorem licznych programów telewizyjnych, głównie o tematyce regionalnej, reportaży i filmów dokumentalnych. W 2006 roku był kierownikiem redakcji publicystyki TVP1, a do czerwca 2007 roku zastępcą dyrektora Agencji Informacji TVP. W latach 2005-2006 redaktor naczelny kwartalnika „Nowe Państwo” i członek zespołu redakcyjnego tygodnika „Gość Niedzielny” (1999-2005). Obecnie jest redaktorem naczelnym „Dziennika Polskiego”, a także wykładowcą Studium Dziennikarskiego PAT oraz retoryki i komunikacji społecznej na Uniwersytecie Jagiellońskim.

Ekspert Centrum im. Mirosława Dzielskiego oraz Polskiej Fundacji Dzieci i Młodzieży. Współautor Deklaracji Obywatelskiej „Edukacja dla Rozwoju”.

1. Czwarta władza... rynkowa

Media stanowią w Polsce pewien fenomen. Udało im się praktycznie uniknąć powszechnego – po 1989 roku – kryzysu zaufania wobec instytucji działających w przestrzeni publicznej. We wszystkich badaniach, niezmiennie, media cieszą się najwyższą wiarygodnością, obok Kościoła i wojska.

Kapitał ten jest wykorzystywany w sposób szczególny. Media, zamiast pełnić rolę pośrednika, upowszechniać informacje o sprawach publicznych, zamiast budować przestrzeń debaty, podnosić poziom świadomości, wyemancypowały się na faktyczną czwartą władzę niepodlegającą żadnej kontroli społecznej. Władzę szczególną, bo ustalającą agendę wszystkim pozostałym władzom, narzucającą hierarchię ważności poszczególnych tematów, własny język i standardy komunikacyjne oraz kryteria oceny, przy czym motywacja podejmowanych przez media działań nie ma charakteru troski o sprawę publiczną. Chodzi jedynie o wzmocnienie własnej pozycji rynkowej.

Trudno dziś o opinię inną niż ta, że proces przechodzenia czwartej władzy z porządku totalitarnego w demokratyczny zakończył się pełnym sukcesem. Mamy przecież wolne media, uporządkowany, nowoczesny rynek prasy, sprzedane koncesje, przydzielone częstotliwości. A co najważniejsze – bardzo wysoki poziom społecznej akceptacji dla publicznych i prywatnych instytucji medialnych sprawujących w Polsce czwartą władzę. To wszystko są fakty. Nie zwalniają one jednak od refleksji dotyczącej skutków, nie tylko ubocznych, takiego, a nie innego modelu kształtowania struktury własnościowej polskich mediów. Ceną za jego wybór była bowiem rezygnacja z większości celów, jakie 20 lat temu stawiała sobie pierwsza po wojnie demokratyczna władza (we wszystkich trzech wymiarach).

Marzeniem ówczesnych elit politycznych było stworzenie medialnego lustra oddającego pluralistyczne zróżnicowanie postaw społecznych. Stan ten udało się osiągnąć praktycznie dopiero w ostatnich latach, nie ma jednak żadnych mechanizmów, które gwarantowałyby utrzymanie obecnego pluralizmu z silną rolą mediów publicznych. Przez 20 lat politycy walczyli o kontrolę nad nimi, dziś zmierzają do ich faktycznej likwidacji. W mediach regionalnych płynnie przeszliśmy z jednego monopolu informacyjnego w drugi, bo prawie wszystkie dzienniki ma jeden wydawca, a co gorsze, proces koncentracji czwartej władzy nabiera charakteru multimedialnego. Nie udało się ochronić młodego i niedoświadczonego rynku przed dominacją zagranicznego kapitału. Nie obroniono wielu gazet ważnych dla kultury narodowej. Nie ustrzeżono telewizji publicznej przed upolitycznieniem i komercjalizacją. Nie dopilnowano... Nie stworzono warunków... Nie zapewniono wsparcia...

Zamiast tej litanii można i warto postawić jedno pytanie: czy państwo polskie nie popełniło poważnego grzechu zaniechania, uchylając się od odpowiedzialności i traktując przekształcenia własnościowe w dziedzinie mediów na takich samych prawach jak przekształcenia w branży chemicznej czy spożywczej?

2. Porządek „z drugiej ręki”

W listopadzie 2001 roku zakończył się trwający 11 lat proces likwidacji Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej Prasa – Książka – Ruch. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Komisja Likwidacyjna RSW naraziła Skarb Państwa na znaczne straty, oddając gazety za darmo spółdzielniom dziennikarskim. Błąd polegał nie na tym, że oddawano za darmo i nie na tym, że dziennikarzom. Obdarowywano spółdzielnie, o których z góry wiadomo było, że nie są w stanie same wydawać otrzymanych tytułów, że z wyższych lub niższych pobudek praktycznie każda spółka dziennikarska będzie musiała pozyskać inwestora, czyli mówiąc krótko – sprzedać (dalej) tytuł. Na ten wtórny obrót Komisja Likwidacyjna nie miała już żadnego wpływu, bo mieć nie chciała. Klasyczny przejaw grzechu zaniechania. Wniosek: parcelacja gazet należących do RSW, nie tylko organów partyjnych, mimo pozorów planowej polityki, przebiegała w sposób niekontrolowany – przynajmniej przez organy państwa.

Kolejnym likwidatorom wydawało się, że uwłaszczając stających na straży wolności słowa dziennikarzy (skupionych w redakcyjnych spółdzielniach), zapewnią mediom niezależność. Było to zarazem doskonałe alibi: komu jak komu, ale dziennikarzom to chyba można oddać gazetę, bo najlepiej wiedzą, co z nią zrobić. Tyle o naiwności. Interesowność natomiast przejawiała się w próbach obdarowywania różnych środowisk, także politycznych, o których wówczas sądzono, że stanowią trwałe elementy społeczeństwa obywatelskiego. Oczywiście sądzono według klucza ustalonego przez będących akurat przy władzy polityków.

Prawdziwe porządkowanie rynku prasowego w Polsce dokonało się zatem „z drugiej ręki”. Najpierw państwo jakoś tam, po swojemu, ułożyło klocki pierwszą ręką likwidatora. Potem przyszli dorośli gracze i pozbiali zabawki z rąk spółdzielni dziennikarskich. Zupełnie jak w starym dowcipie o partyzantach, których w końcu przegonił z lasu gajowy. Robert Hersant, francuski potentat prasowy, nie miał większych trudności z kupowaniem kolejnych dzienników regionalnych. Jego jedynym konkurentem był norweski koncern Orkla, ale starczyło dla obu. W ich ręce trafiły nie tylko wszystkie dawne dzienniki wydawane przez Komitety Wojewódzkie PZPR, także drukarnie i agencje dysponujące największymi zamówieniami reklamowymi. I tak jest do dzisiaj, z tą jedną zmianą, że polską zdobycz Hersanta dość szybko odkupił niemiecki koncern Neue Passauer Presse (NPP), aktywa Orkli zaś – koncern Mecom. Grono potentatów medialnych uzupełniają teraz spółka Agora (wydawca „Gazety Wyborczej”) oraz Zjednoczone Przedsiębiorstwa Rozrywkowe, właściciel „Super Expressu”, który ubiega się o przejęcie „Rzeczpospolitej”. W sumie wpływy tej wielkiej czwórki obejmują ponad 90% rynku gazet codziennych.

3. Monopol obcego kapitału

Mówienie o konsekwencjach i praktycznych skutkach dania wielkim koncernom medialnym pełnej swobody działania w Polsce nie należy do dobrego tonu. Toteż protestujących (czy ściślej, mówiących: tak, ale...) coraz mniej widać i słyhać. Także dlatego, że tych, którzy za tę swobodę zapłacili własną skórą, dawno już na rynku nie ma. Warto przywołać dwa takie przykłady. Dzienniki „Gazeta Gdańska” i „Czas Krakowski” były w pierwszej połowie lat 90. przez pewien czas liderami swoich regionalnych rankingów prasowych. Budziły podziw, bo powstały praktycznie od zera, z zaangażowania prywatnego kapitału, pracy i pomysłowości, a nie z nadania likwidatora. Mimo braku doświadczenia i kapitału, mimo reklamowego ostracyzmu i administracyjnych przeszkód nowe gazety wydawane przez środowiska posierpniowej opozycji potrafiły przełamać codzienne ludzkie przyzwyczajenia i odebrać czytelników tytułom zakorzenionym w swoich regionach od dziesięcioleci. I pewnie do dziś byłyby to ważne instytucje życia publicznego, gdyby dano im szansę dalej uczestniczyć w tych zawodach na równych prawach.

Za symboliczny można uznać fakt, że żadna z państwowych instytucji nie kiwnęła palcem, gdy Bawarczycy kupowali drukarnie w Krakowie i Gdańsku, choć wiadomo było, jakie skutki będzie mieć ta transakcja dla rynku prasowego w Polsce. Jeszcze w 1997 roku od krakowskiej drukarni uzależnione było aż siedem dzienników. Nie licząc gazet Passauera do dziś przetrwały tylko „Gazeta Wyborcza”, „Dziennik Polski” i „Super Express”, bo stać je było na przełamanie monopolu i zakup własnych maszyn drukarskich. Uwadze Urzędu Antymonopolowego (i UOP) umknęło przejęcie przez obcy kapitał całkowitej kontroli nad tak specyficznym rynkiem. Nikt z polskich polityków czy ludzi kultury nie skomentował tego mocniej niż... Günter Grass, który podczas jednej z wizyt w Gdańsku powiedział: „Przybywam do mojego rodzinnego miasta i widzę, że Neue Passauer Presse, korzystając z wolnorynkowych uwarunkowań, znalazło tu swoje miejsce, wykupiło polskie gazety. Ostrzegam przed konsekwencjami tej sytuacji. To skandaliczne i niebezpieczne, kiedy gazety – instrumenty służące kształtowaniu opinii, mające być trybunami wolnej myśli – przechodzą w obce ręce”.

Przez pierwszych 5 lat istnienia III RP nikt z władz publicznych nie interesował się tym, kto ani co kupuje na rynku mediów. Pierwsza poważna debata parlamentarna na ten temat odbyła się w 1995 roku, gdy karty dawno były już rozdane. Nie do końca zresztą przymiotnik „poważna” jest tu uzasadniony, fechtowano bowiem głównie argumentami z politycznego lamusa. Jedni straszili zagrożeniem tożsamości narodowej, inni sprowadzali problem do absurdu. Oczywiście jest bowiem, że zawartość gazet nie była i nie jest dla żadnego z wielkich koncernów sprawą pierwszorzędnej wagi, dopóki daje gwarancje dobrej sprzedaży przyciągającej ogłoszeniodawców. Nigdy natomiast obcy wydawcy nie zgłaszali ambicji uczestniczenia w naszej medialnej grze politycznej.

Kończyła się ona zazwyczaj na nominacji na naczelnego bliskiego tej czy innej opcji. W gruncie rzeczy zawsze chodziło o to, by uzyskać maksymalną przychylność sił koncesjonujących polski kapitalizm.

Co ciekawe, najważniejsi w tym wyścigu – czytelnicy – zazwyczaj nie wiedzieli, kto jest właścicielem ich ulubionej gazety. Można zapytać, jakie to ma znaczenie? Co by się zmieniło, gdyby czytelnicy taką świadomość mieli? Otóż w niektórych przypadkach taka wiedza powodowała poważne komplikacje. Tak jak w Olsztynie, gdy Bawarczycy przejmowali „Gazetę Olsztyńską” przy podniesionej kurtynie.

Tamtej transakcji trudno było nie komentować, gdyż niemiecki koncern przejął tytuł mający na winiecie hasło: „Ojców mowy, ojców wiary brońmy zgodnie: młody, stary”. Przeciw sprzedaży „Gazety Olsztyńskiej” zgodnie protestowali politycy SLD i AWS. „Panie Hirtreiter! Próbuje Panu powiedzieć, że symboli innych narodów się nie kupuje!” – pisał w liście do nowego właściciela Janusz Lorenz, senator związany z SLD, a Halina Nowina-Konopczyzna, posłanka AWS ostrzegła: „Traktuję tę sytuację jako wstęp do realizacji działań dezintegrujących naszą Ojczyznę”.

Na ostrzeżeniach i biciu w dzwony oczywiście się skończyło, ale tamta historia przekonała inwestora, że ma do czynienia z rynkiem wrażliwym na symbole. I można – dzięki wyjątkowo liberalnym regułom gry – w jego ramach zrobić wszystko, byle nie kluć w oczy nazwą kraju, z którego kapitał pochodzi. Pewnie wnioski z tamtej lekcji sprawiły, że ostatni projekt NPP, łączący wszystkie tytuły jedną winietą, nosi nazwę „Polska”.

4. Grzechy zaniechania

Mówiąc o zagrożeniach, jakie niesie ze sobą monopol obcego kapitału na rynku polskiej prasy regionalnej, nie poruszamy się jedynie w sferze symbolicznej. Interesuje nas odpowiedź na dwa konkretne pytania: czy można było inaczej rozegrać tę partię i co wynika z faktu, że inaczej jej nie rozegrano.

Odpowiedź na pierwsze pytanie – wbrew obiegowym opiniom – brzmi: tak! Można było podejść do rynku prasy inaczej niż do rynku tekstyliów. I niekoniecznie musiało to oznaczać od razu wprowadzenie 49% bariery dla obecności kapitału zagranicznego w polskiej prasie (to jedyny pomysł oficjalnie zgłaszany). Wiadomo przecież, że w gospodarce wolnorynkowej zawsze lepsze efekty daje marchewka (dla swoich) niż kij (dla obcych). Wystarczyło, by kolejne rządy przyjęły bardziej aktywną postawę, stosując wobec małych firm wydawniczych instrumenty powszechnie znane i stosowane w innych (słynących z gospodarczego liberalizmu) krajach. Chodziło „tylko” o wyrównanie szans, na przykład poprzez kredyty na preferencyjnych warunkach; wspieranie form współpracy między małymi gazetami w zakresie kolportażu i druku, wprowadzenie przepisów nakładających na władze publiczne i firmy z udziałem Skarbu Państwa obowiązku publikowania płatnych ogłoszeń w wielu gazetach (a nie tylko wybranych);

ograniczenie działalności reklamowej telewizji, by więcej reklam na rynku zostało dla prasy, wprowadzenie dla wybranych podmiotów ulg w opłatach pocztowych i telekomunikacyjnych. Przykłady można mnożyć.

Zapewne nie było nas stać na skopiowanie szwedzkiego systemu subsydiów dla prasy, który od dziesięcioleci chroni tam pluralizm, wspiera budowę społeczeństwa obywatelskiego i łagodzi skutki konkurencji rynkowej. Nie jest to jednak wytłumaczenie dla faktu, że w Polsce nie zrobiono w tej sprawie nic. Zupełnie nic! A równocześnie nie przeciwdziałano ewidentnym praktykom monopolistycznym, takim jak skupianie na określonym obszarze w jednym ręku gazet, drukarni i agencji reklamowych.

Tak więc można i trzeba było tę partię rozegrać inaczej. A co wynika z faktu, że tego nie uczyniono? Można zaryzykować tezę, że ceną za oddanie dużym koncernom całkowitej władzy nad regionalnymi gazetami i lokalnymi tygodnikami była całkowita homogenizacja formy i komercjalizacja ich treści. Dzienniki, które na początku lat 90. stanowiły niezwykle ważne forum budowy społeczeństwa obywatelskiego, działając w nowych realiach ekonomicznych, wycofały się prawie wyłącznie na pozycję dostarczycieli strawnie podanej informacji i rozrywki. Wraz z rewolucją technologiczną wydawcy zaszczypli redakcjom sprawdzony w innych krajach *know-how*, dotyczący nie tylko układu stron czy rodzaju ilustrowania, ale także sposobu pisania i podejścia do tematów. Tak, żeby zadowolić pełne spektrum czytelników.

Oczywiście przez mieszkańców polskich miast, wychowanych na nudnej i brzydkiej prasie zaangażowanej, zmiana ta została odebrana bardzo pozytywnie, co postawiło przeciwników całkowitej otwartości rynku medialnego w roli malkontentów. A przecież nie chodziło o powrót do formalnej szarżyzny, lecz obronę rodzimych mediów przed bezrefleksyjnym klonowaniem sprawdzonych gdzie indziej wzorców. Bo przecież to właśnie mediom drukowanym przypada rola ostatniego szańca obrony przed wszechobecną kulturą obrazkową. To w dziennikarzach prasowych słusznie pokłada się nadzieję na obronę edukacyjnej misji. Gazety już z założenia trafiają do tej aktywnej (głosującej w wyborach, poczuwającej się do uczestnictwa w życiu społecznym) części populacji. Gazety regionalne i tygodniki lokalne powinny zatem stanowić naturalne forum wymiany myśli, poglądów i opinii konkretnej społeczności. Stąd ich niezależność (także kapitałowa) jawi się jako warunek prawidłowego wywiązywania się z tej roli.

Dziennikarze prasowi zawsze byli (i są) najbliżej życia. Nieskrępowani – tak jak ich koledzy w mediach elektronicznych – barierami technicznymi, mniej opętani wyścigiem z czasem i konkurencją, mogą nie ślizgać się po powierzchni, a docierać do istoty rzeczy. Większość informacji oryginalnych (to znaczy tych, które nie są podane wprost przez polityków, urzędników itp.) pochodzi właśnie od „żurnalistów”. W gazetach zaczynają żywot newsy, przetwarzane potem na tysiące sposobów przez rozgłośnie radiowe i stacje telewizyjne. Oddanie całego rynku prasowego w ręce jednego, nawet najsprawniejszego technologicznie i warsztatowo koncernu – z tej perspektywy – oznaczało zatrucie rzeki u źródła.

Można kpić z zagrożenia, jakie dla polskiej prasy stwarzają zagraniczni wydawcy, pytając, co to za antypolskie interesy realizują, rozdając czytelnikom samochody czy drukując teksty o kłopotach sercowych pani Kowalskiej. Można, ale czy nie będzie więcej pożytku z refleksji nad skutkami traktowania gazet wyłącznie jako produktu podlegającego obrotowi handlowemu, a nie jak instrumentu budowania demokracji?

5. Maksimum zysku, minimum wymagań

Fala małych, średnich i całkiem dużych inicjatyw wydawniczych przeszła niczym wiosenna burza. Wraz z nią przeminęły energia i zapał wielu środowisk. Obecnie kurczy się rynek mediów drukowanych i chyba nic się już tu nie wydarzy. Ktoś, kto chciałby wydawać teraz niezależny tygodnik (o dzienniku nie ma nawet co wspominać), jest zupełnie bez szans. Jeśli (odpukać) nadeszłaby długotrwała recesja, już istniejące gazety – jeśli nie znikną zupełnie – zaczną się odchudzać, zrzucając nie barwne, specjalistyczne dodatki, lecz strony terenowe i lokalne mutacje powstałe najczęściej z wchłoniętych przez koncern drobniejszych tytułów.

Powiedzmy to szczerze, nie jako zarzut, lecz obiektywną konstatację: w polski rynek prasy zainwestowano przez tę dekadę miliony, ale nie z potrzeby budowania tu społeczeństwa obywatelskiego. Nawet nie z bezinteresownej chęci sprawienia przyjemności tutejszym czytelnikom, a jeśli już, to tylko na tyle, by skusić tutejszych reklamodawców. To niby truizm, że mamy do czynienia z twardym biznesem, a nie przedsięwzięciami typu *non profit*, warto jednak ów truizm powtarzać do znudzenia. Choćby po to, by właściwie interpretować deklaracje o służebnej roli prasy. Prasa służy, owszem, ale interesom wydawcy. I nie ma w tym nic nagannego pod warunkiem, że sięgając po gazetę, mamy tego pełną świadomość.

Warto w tym miejscu zauważyć, że zagraniczne inwestycje w polskie media – cały czas traktowane jako koszt uzyskania przychodu – miały swoją bardzo wyraźną granicę. Wyznaczał ją termin zwrotu poniesionych nakładów i uzyskania oczekiwanego przychodu. Lepszy papier, druk, kolor, więcej stron – wszystko to przekładało się natychmiast na większą sprzedaż powierzchni reklamowej. Zupełnie inaczej postrzegano natomiast inwestycję np. w sieć kolportażu, co prawda podnoszącą komfort czytelnika, zwiększającą dostępność prasy, ale nieprzekładającą się bezpośrednio na zysk z ogłoszeń. Dlatego przez 10 lat nie doczekaliśmy się w Polsce sprawnego systemu dystrybucji prasy.

Znów ktoś powie, że to nie jest zadanie wydawcy. Ale to mogłoby być zadanie wydawcy, gdyby taka była polityka państwa. Dziś nawet samorząd zapyziałej gminy nauczył się, że gdy zagraniczny inwestor chce postawić obiekt komercyjny, należy przy wydaniu pozwolenia na budowę wymóc na nim jakiś społecznie użyteczny bonus: zbudowanie sali gimnastycznej, remont drogi itp. Od obracających milionami koncernów medialnych nie wymagano nic, a one same z siebie nie poczuwały się, by swój produkt dostarczyć

pod nasze strzechy. Kiedyś prezes Hirtreiter snuł plany, by taki system stworzyć, ale gdy dokładnie policzył, zrezygnował. Dlaczego? Bo w polskich warunkach koszt dotarcia do czytelnika byłby zbyt duży. Koncern na tym dobrze wyszedł, Polska – jako kraj ludzi zapominających, jak się składa litery – nie najlepiej, bo jedynym źródłem informacji i komentarza dla wielu milionów ludzi wciąż pozostaje telewizja.

Czytelnictwo na wsi spadło katastrofalnie nie tylko dlatego, że ludzie zakochali się w telenowelach. W wielu miejscach zwyczajnie nie ma gdzie gazet kupić. Mieliliśmy społeczną kampanię „Cała Polska czyta dzieciom”, nigdy nie doczekaliśmy się dużej, finansowanej przez któryś z koncernów medialnych kampanii promującej czytanie gazet. Szkoda. Nauczono nas jeść chipsy, może udałoby się i z prasą.

Przyjęcie zasady, że rynkiem mediów w Polsce nie rządzą żadne specjalne uregulowania, że jest on traktowany jak każdy inny sektor gospodarki rodzi bardzo konkretne konsekwencje. Nie może być tak, że gdy mówimy i piszemy o rodowodzie mediów, zasadach ich funkcjonowania i finansowania, posługujemy się frazeologią wyłącznie z dziedziny ekonomii, gdy zaś przechodzimy do sfery powinności i odpowiedzialności, natychmiast zmieniamy zakres pojęć, na ten bliższy sumienia niż kieszeni. Padają argumenty o niezależności, demokratycznej kontroli i społecznej misji. A mówimy przecież o tym samym podmiocie! Przykładanie innej miary w celu oceny wydawcy (jako uczestnika gry rynkowej) i do podległej mu redakcji (jako niezawisłej instancji ferującej wyroki) może niezłe zamącić ludziom w głowach.

6. Medialna schizofrenia

Przeciętny dziennikarz nie uprawia dziś w Polsce wolnego zawodu. Jest pracownikiem najemnym, zatrudnionym w mniej lub bardziej formalny sposób przez dysponenta mediów, najczęściej duży koncern wydawniczy, wielką korporację radiową lub telewizyjną. Dziennikarze mają pełną świadomość, co się z tym wiąże, ale przez widzów, czytelników i słuchaczy często są postrzegani jak swoista korporacja szeryfów, niezależna instancja posiadająca społeczny, bezterminowy mandat do reprezentowania interesów obywateli. A przecież nawet prezyder telewizji publicznej nie mówi o swoim pracodawcy inaczej niż „firma”. Reporter regionalnego dziennika przyznaje, że „robi u Passauera”, zredukowany dziennikarz „Gazety Wyborczej” zaś psioczy na politykę szefów Agory. Jak więc pisać o ich pracy, abstrahując od metryki pracodawcy?

Jest w naszym postrzeganiu mediów jakaś schizofrenia. Z jednej strony zachwycamy się, jak bardzo stały się europejskie, jak szybko udało im się uciec od politycznej zależności (znowy wyłączając TVP i PR) w kierunku schlebiana masowym gustom. Z drugiej strony nadal chcemy widzieć w mediach emanację tego, co w nas najlepsze i bezkrytycznie uznajemy pracujących tam ludzi za naszych rzeczników. Cieszymy się, że gazety są coraz bardziej kolorowe, że w radiu coraz „więcej grania, a mniej gadania”,

że w telewizji ziszczył się ideał rozrywki totalnej, ale nie jesteśmy zainteresowani odpowiedzią na pytanie: jaka jest tego cena? Kto za to płaci i czego chce w zamian?

Taka a nie inna polityka wydawców, komercjalizacja i tabloidyzacja mediów, zatarcie granic między informacją a rozrywką sprawiają, że coraz mniej jest w Polsce dziennikarzy, a coraz więcej pracowników mediów (*media workers*). Zupełnie nowego wymiaru nabrało w tej sytuacji pytanie o niezależność, o pełnienie przez media funkcji kontrolnych, o tworzenie przestrzeni debaty publicznej. Medium przestało być pośrednikiem, prorocze okazało się i w polskich warunkach twierdzenie Marshalla McLuhana: „Medium is the message”.

7. Kłopot z dziennikarską niezależnością

Problem dziennikarskiej niezależności ma różne wymiary. Mówi się i pisze głównie o serwitutach politycznych, bo te są najbardziej spektakularne i dotyczą mediów publicznych. Nie znaczy to jednak, że dziennikarze pracujący poza TVP i PR nie mają żadnych problemów z wyrażaniem niezależnych sądów i nie muszą pisać pod czyjś dyktando. Mają problemy i muszą pisać, gdy interes właściciela tego wymaga. Tylko że takie sytuacje nie wzbudzają (jakże niesłusznie) podobnych emocji i szerokiego zainteresowania jak polityczne intrygi.

Problem pojawia się najczęściej wtedy, gdy właściciel gazety (stacji radiowej, telewizji) zajmuje się inną działalnością, zaś media traktuje instrumentalnie, jako element realizowania szerszej strategii lub budowy własnego wizerunku. Z taką sytuacją mamy do czynienia bardzo często w przypadku prasy samorządowej.

Jeśli gmina wydaje własne pismo, staje się ono w pewnym sensie medium publicznym, bo utrzymywane jest z pieniędzy podatników. Powinno zatem spełniać wszelkie warunki niezależnego środka komunikacji, nie tylko informującego, ale także stwarzającego możliwość prowadzenia debaty publicznej. Praktyka jest zupełnie inna. Wójt, burmistrz czy prezydent najczęściej traktują taką gazetę jako własny organ propagandy. Nie ma tu miejsca na krytykę (nawet życzliwą), udostępnianie zaś łamów miejscowej opozycji w ogóle nie wchodzi w rachubę. Gorzej, nawet w warstwie czysto informacyjnej margines dziennikarskiej swobody jest bardzo ograniczony.

Paradoks polega na tym, że to nie wyborcom, a władzy najbardziej powinno zależeć na uzyskaniu niezależnego certyfikatu wiarygodności. Wspieranie niezależnych mediów daje władzy publicznej większą korzyść niż najskuteczniejsza propaganda. Wiarygodności się nie kupi ani nie wymusi, można ją uzyskać tylko poprzez stały, publiczny osąd dokonywany w faktycznie niezależnych mediach. I tylko przez tego typu dialog z obywatelami można uniknąć alienacji stanowiącej początek końca każdej władzy. Cóż jednak robić, jeśli takich mediów u nas, „na dole”, nie ma? Czym prędzej stworzyć im warunki do powstania, na przykład kosztem własnych propagandowych biuletynów.

Kto z kręgów samorządowych rozumuje dziś w ten sposób? Kto z własnej nieprzymuszonej woli pozbędzie się przywileju, którego nikt (na razie) nie kwestionuje (poza przypadkami zbyt ostentacyjnego wykorzystywania publicznych pieniędzy w celu promowania prywatnych interesów lub własnych barw politycznych). W środowiskach samorządowych myśli się raczej o pozyskiwaniu innych niż budżetowe środków na realizację dokładnie tych samych co dotychczas – czyli propagandowych – celów.

Miano czwartej władzy wiąże się ściśle z tak właśnie rozumianą niezależnością. Można w imieniu obywateli sprawować społeczną kontrolę tylko wtedy, gdy nie jest się sługą dwóch panów. Dziennikarz, który jest w jakiś sposób uzależniony od osoby, firmy czy instytucji, o której pisze (mówi), nie może aspirować do miana czwartej władzy. Nadużywa bowiem powierzonego mu mandatu, zwłaszcza gdy widz, słuchacz lub czytelnik nie ma pojęcia o jego prywatnych powiązaniach. To trochę tak, jak z niegdysiejszą działalnością agenturalną polityka. Odbiorcy nie musi wcale przeszkadzać, że dziennikarz reprezentuje czyjś interes – obojętnie: wójta czy przedsiębiorcy – pod warunkiem, że się z tym nie kryje. Byli tajni współpracownicy Służby Bezpieczeństwa funkcjonują w życiu publicznym (i to nieźle), jeśli się do współpracy sami oficjalnie przyznali. Gdy przeszłość zostaje ujawniona wbrew ich woli, zwykle tracą wiarygodność. Z dziennikarzami jest podobnie.

8. Zagrożona misja publiczna

Rok 2009 jest szczególny pod dwoma względami. Po pierwsze, obserwujemy właśnie gwałtowną zapaść rynku mediów drukowanych i to w skali globalnej. Po drugie, następuje upadek mediów publicznych w Polsce. Tylko pierwsze z tych zjawisk spowodowane jest względami ekonomicznymi (gazety utrzymują się w 70% z wpływów reklamowych, a te załamały się na skutek kryzysu). Drugie ma charakter polityczny. Obecna koalicja rządząca tuż po objęciu władzy ogłosiła odejście od finansowania mediów publicznych z abonamentu. Ta deklaracja – choć do dziś niezrealizowana – spowodowała gwałtowny spadek i tak niewielkich wpływów abonamentowych, co doprowadziło na skraj bankructwa głównie radia regionalne i oddziały terenowe TV, zaś centrale obu spółek pogrążyło w kryzysie. Ludzie, na których spoczywa obowiązek zaprojektowania medialnego ładu, od dwóch lat nie potrafią tego zrobić, albo raczej nie chcą. Słabe, skompromitowane, uwikłane w wewnętrzne spory i kłopoty finansowe media publiczne nie sprawiają bowiem rządzącym jakiegoś realnego problemu. Mogą natomiast dostarczać prawdziwej satysfakcji jako żywy dowód szkodnictwa i niekompetencji poprzedniej ekipy. A w końcu i tak, prędzej czy później, w tej czy innej formie, przy powszechnym westchnieniu ulgi trafią we właściwe ręce.

Misja mediów publicznych jest w tej sytuacji poważnie zagrożona, bowiem zaczyna się ona tam, gdzie kończy się interes prywatnego nadawcy. Nie ma więc co liczyć, że – zwłaszcza w realiach kryzysu finansowego – komercyjne media wezmą na siebie

obowiązki, których i tak nigdy nie wypełniały. Chodzi nie tylko o sferę wysokiej kultury, ale także wszystko, co przyziemne – np. sprawy lokalne, które w sposób zasadniczy wpływają na życie obywateli. Kto je opisze i pokaże? Kto dostarczy Polakom nieczytającym gazet (czyli ogromnej większości) podstawowych informacji, gdy zabraknie mediów publicznych?

TVP i PR od lat źle wypełniają swoje funkcje nie dlatego, że są zarządzane przez kolejnych politycznych nominatów (zawsze tacy będą), ale dlatego, że przez system finansowania są zmuszane do powielania stylu działania i ramówek nadawców komercyjnych. Propozycje rządzącej koalicji nie tylko tego nie zmieniają, ale praktycznie zrównują TVP i PR z innymi podmiotami działającymi na rynku (przy jednoczesnej zamianie politycznych nominacji na bezpośrednie, ręczne sterowanie z rządowych gabinetów).

Jan Rokita niezwykle trafnie porównał media publiczne w obecnym stanie do państw upadłych. Diagnoza to przygnębiająca, bo o ile politykom ta upadłość – jednak w dużym stopniu kontrolowana – jest na rękę, o tyle nam, obywatelom wprost przeciwnie. Przy braku niezależnej, lokalnej prasy upadek mediów publicznych w regionach oznacza, że stracimy możliwość komunikowania się, organizowania, utrwalania własnej tożsamości i kontroli poczynań władzy. Funkcje te tylko w ograniczonym zakresie może przejąć Internet. Przy swej otwartości jest on zarazem mało wiarygodny i podatny na manipulacje. Dziennikarstwo obywatelskie może być – i jest – cennym uzupełnieniem, nie zastąpi jednak dziennikarstwa zawodowego, opartego na instytucjach zaufania publicznego, jakim są wolne media – tlen społeczeństwa obywatelskiego. Stoimy zatem wobec poważnego i mało uświadamianego zagrożenia: zniknięcia z przestrzeni publicznej tradycyjnych środków społecznej komunikacji. Ich miejsce zajmują media całkowicie uzależnione od rynku, nastawione na zysk, sprowadzone wyłącznie do roli dostarczyciela rozrywki.

ZBIGNIEW NOSOWSKI

Kościół katolicki w Polsce po roku 1989: bliżej społeczeństwa czy bliżej władzy?

1. Wprowadzenie	611
2. Lata 1989-1993: dlaczego Kościół tracił?	613
3. Po roku 1993: dlaczego Kościół zyskiwał?	614
4. Kościół jako instytucja zaufania publicznego	615
5. Kościół ma za dużo władzy?	617
6. Blisko władzy? Blisko społeczeństwa?	619
7. Kolejny kryzys przed nami?	621



Zbigniew Nosowski (ur. w 1961 roku)

Publicysta i działacz katolicki. Studiował socjologię i teologię. Od roku 1989 redaktor miesięcznika WIEŹ, od 2001 roku redaktor naczelny, obecnie także dyrektor programowy Laboratorium WIEZI. Autor książek *Parami do nieba. Matżeńska droga świętości* i *Szare a piękne. Rekolekcje o codzienności*, współautor książki i cyklu telewizyjnego *Dzieci Soboru zadają pytania*, współautor kilkunastu prac zbiorowych. W latach 2001 i 2005 był świeckim audytorem Synodu Biskupów w Watykanie. W latach 2002-2008 konsultor Papieskiej Rady ds. Świeckich. Od 2002 roku Przewodniczący Społecznego Komitetu Pamięci Żydów Otwockich i Karczewskich. W latach 2007-2009 współprzewodniczący Polskiej Rady Chrześcijan i Żydów, obecnie Wceprzewodniczący. Autor ponad 300 telewizyjnych programów publicystycznych, m.in. cyklu *Boskie i cesarskie*.

1. Wprowadzenie

W okresie komunizmu, a zwłaszcza w czasie stanu wojennego, Kościół rzymskokatolicki odgrywał w Polsce rolę szczególną. Biskupi stali się rzecznikami wolnościowych aspiracji społeczeństwa. Pod skrzydłami Kościoła chroniła się działalność niezależna, dla której nie było miejsca w oficjalnym życiu publicznym. Dostrzegalny stał się wówczas nawet fenomen ludzi niewierzących, ale praktykujących – takich, którzy przychodzili do świątyni nie po to, by wziąć udział w ceremoniach religijnych, lecz na złość komunie.

Dzięki temu w roku 1989 Kościół rzymskokatolicki był w Polsce autorytetem praktycznie niekwestionowanym. Na początku rządów Tadeusza Mazowieckiego poziom zaufania do Kościoła sięgał 90%, co jest wynikiem niewyobrażalnie wysokim we współczesnych społeczeństwach. W kolejnych latach autorytet Kościoła jednak – z różnych przyczyn – szybko korodował.

Wyniki regularnych porównywalnych badań cenionych ośrodków – CBOS i OBOP/TNS OBOP – ukazują podobny proces: najpierw, do roku 1993, zaufanie do Kościoła jako instytucji (o to pytał OBOP) i aprobatą dla jego działań (o to pytało CBOS¹) spadały w bardzo szybkim tempie.

Coś dużo ciekawszego zaczęło się jednak dziać po roku 1993. Nastąpiło bowiem odwrócenie spadkowego trendu: aprobatą i zaufaniem do Kościoła zaczęły rosnać, i to początkowo nawet szybciej niż wcześniej spadały.

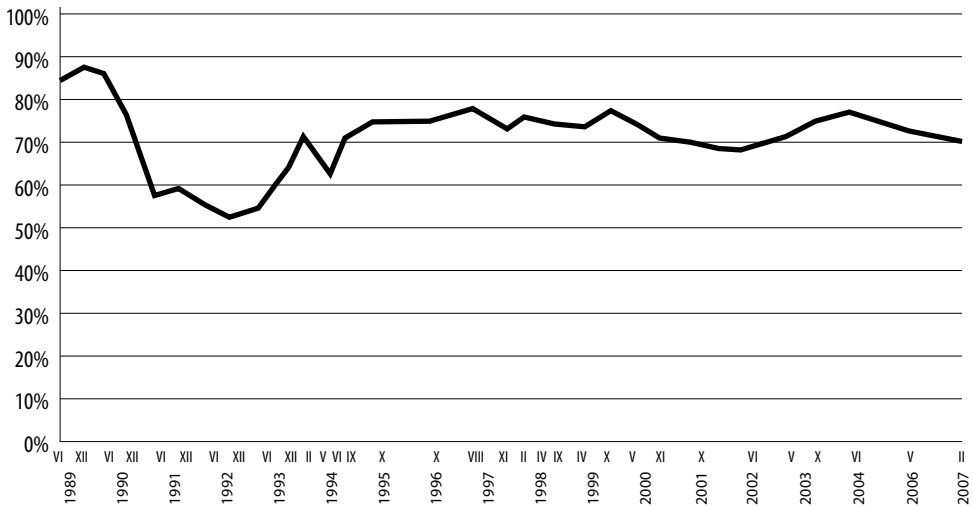
Dlaczego tak się działo – czy najpierw aprobatą dla Kościoła spadała, bo stał się on wygodnym „chłopcem do bicia”, czy stał się celem ataku w ramach walki o rząd dusz, czy też sam sobie zasłużył na spadek autorytetu, wtrącając się do polityki?

Dlaczego później społeczny wizerunek Kościoła uległ poprawie? Czy Kościół tak bardzo się zmienił, czy też zmieniło się tylko jego postrzeganie? Dlaczego Kościół tak „łatwo” wrócił do grona instytucji cenionych społecznie? Kto zmienił język: Kościół, media, politycy?

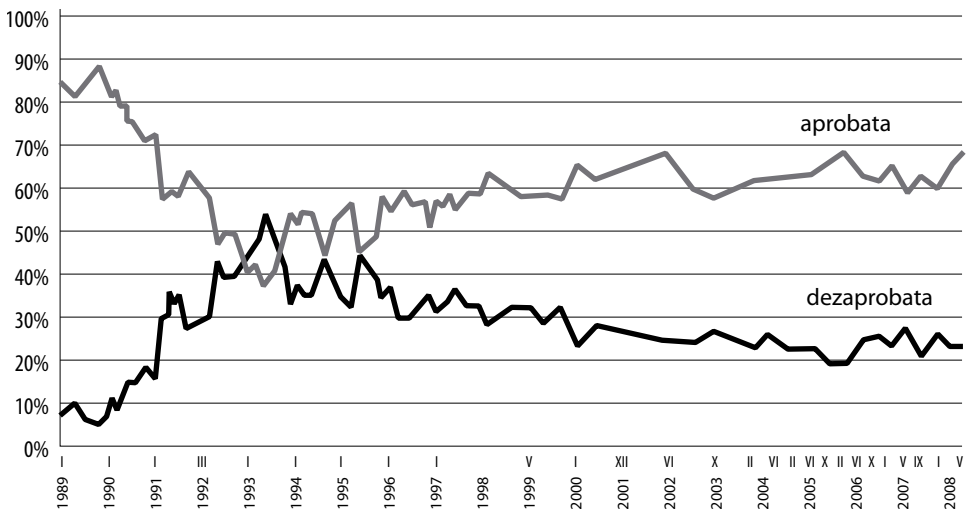
Czy obecna stabilizacja zaufania do Kościoła i aprobaty dla jego działań na wysokim poziomie jest zjawiskiem trwałym, czy też może ulec zmianie?

¹ Korzystam tutaj z opracowania R. Boguszewskiego, *Polak – na zawsze katolik? Polska religijność w latach 1989–2008 na podstawie badań CBOS*, „Więź” 2008 nr 9. Tekst ten otwierał raport Laboratorium WIEŹI *Dzisiaj i jutro polskiej wiary*.

Rysunek 1. Zmiany poziomu zaufania do Kościoła katolickiego, wg OBOP/TNS OBOP, 1989-2007



Rysunek 2. Zmiany ocen działalności Kościoła rzymskokatolickiego, wg CBOS, 1989-2008



2. Lata 1989-1993: dlaczego Kościół tracił?

W moim przekonaniu można wskazać kilka powodów spadku poparcia dla Kościoła w latach 1989-1993².

Po pierwsze, pozycja Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce po latach komunizmu była tak wysoka, że spadek opinii pozytywnych był nieuchronny – socjologowie używają czasem pojęcia „efekt sufitowy”, co oznacza, że wyniki nie mogły już rosnąć, gdyż wyżej był tylko sufit.

Po drugie, spadek był nieunikniony, gdyż Kościół ze swej istoty nie szuka popularności, lecz głosi wysokie wymagania. W sytuacji nowo odzyskanej wolności nieuchronne było zderzenie społecznych oczekiwań idących w stronę większego „luzu” z dużo bardziej rygorystycznym przesłaniem Kościoła.

Po trzecie, na spadek społecznego autorytetu Kościoła wpłynęły także błędy popełniane przez jego przedstawicieli w pierwszych latach polskiej wolności, pozwalające podejrzewać, że chcą mieć teraz bezpośredni wpływ na władzę. W latach 1990-1991 miały przecież miejsce takie wydarzenia jak próby wpływania przez biskupów na personalne decyzje premiera (np. dotyczące powołania wojewody w danym województwie) czy rozsyłanie z Sekretariatu Episkopatu Polski przed wyborami parlamentarnymi instrukcji dla katolickich wyborców, na kogo mogą/powinni głosować.

Czwartym czynnikiem wpływającym na spadek notowań Kościoła jest, moim zdaniem, postkomunistyczna mentalność panująca w społeczeństwie. Pomimo świeżych dobrych doświadczeń z Kościołem wielu Polaków za normę uznało jednak model obecności Kościoła w życiu publicznym ukształtowany za PRL, opierający się na założeniu, że religia jest sprawą prywatną. W związku z tym wszystkie nowe wydarzenia – jak powrót lekcji religii do szkół czy kapelanów do szpitali, więzień lub wojska – traktowane były (nawet przez niektórych wpływowych intelektualistów) jako zagrożenie dla neutralności światopoglądowej państwa, podczas gdy takie sytuacje i rozwiązania prawne są standardem w wielu społeczeństwach demokratycznych.

Nie sposób nie wspomnieć także o zamieszaniu w głowach Polaków, jakie musiało się zrodzić podczas „zimnej wojny religijnej” z początku lat 90. Wszystkie sprawy dyskusyjne z dziedziny relacji Kościół – państwo pojawiały się wówczas w debacie publicznej jako prawdziwe kwestie zapalne. Język mediów stał się bardzo ostry. Kościół został zaatakowany za dążenie do budowy państwa wyznaniowego – zarówno przez swych tradycyjnych wrogów, jak i część dawnych sojuszników z „Solidarności”. To wówczas nośne społecznie i chwytliwe stały się hasła mówiące o tym, że na miejsce czerwonego totalitaryzmu powstaje w Polsce nowy, tym razem czarny. To wówczas szczytów popularności sięgał postkomunistyczno-nihilistyczny tygodnik „Nie” kierowany przez byłego rzecznika rządu stanu wojennego, Jerzego Urbana.

² Zob. także: Z. Nosowski, *Czy Polska jest (jeszcze) krajem katolickim?*, „Więź” 2003 nr 5, s. 45-46.

3. Po roku 1993: dlaczego Kościół zyskiwał?

Na zmianę społecznego postrzegania Kościoła w roku 1993 i później wpłynęło również wiele czynników.

Po pierwsze, widzę tu wpływ Jana Pawła II, zaniepokojonego zbyt upolitycznieniem polskiego Kościoła. W styczniu 1993 roku papież przyjmował w Watykanie polskich biskupów składających regularną (co 5 lat, a więc pierwszą od przełomu roku 1989) wizytę *ad limina apostolorum*. Jan Paweł II stanowczo przestrzegał wówczas biskupów przed utożsamianiem Kościoła z jakąkolwiek partią polityczną. Przypominał też, że żadna partia nie ma prawa do reprezentowania Kościoła w polityce, przesłanie Kościoła jest bowiem uniwersalne, przekraczające partyjne partykularyzmy.

Efektom tych spotkań w Watykanie i papieskiej „reprimendy” była postawa Episkopatu Polski w wyborach parlamentarnych 1993 roku – sformułowano wówczas kapitalną zasadę: „Nie można być dobrym katolikiem, nie będąc dobrym obywatelem”. Wyraźnie wyciągnięto wnioski z poprzednich, przypomnianych wyżej, błędów. Mniej było w języku episkopatu argumentacji typu „Polak-katolik”, w zamian za to pojawiło się określenie „katolik-obywatel”.

W roku 1993 zaczął zmieniać się także publiczny wizerunek Kościoła. Symbolem tej przemiany stał się – wybrany w 1993 roku na sekretarza episkopatu – bp Tadeusz Pieronek, prezentujący „bardziej ludzką” twarz Kościoła, życzliwą światu i uśmiechniętą. Medialna popularność sekretarza (i *de facto* rzecznika) episkopatu stała się bardzo cenna w procesie odzyskiwania przez Kościół utraconego zaufania społecznego.

Można też mówić o wprowadzeniu w życie nowej strategii medialnej Kościoła. To właśnie w roku 1993 powstała Katolicka Agencja Informacyjna, co było zasługą głównie śp. biskupa Jana Chrapka. Powołanie agencji informacyjnej przez Konferencję Episkopatu Polski było krokiem dalekosiężnym i wyrazem nowego podejścia do kwestii obecności Kościoła w świecie mediów – zamiast narzekania na złe media zaproponowano dostarczanie profesjonalnej informacji. Z informacjami KAI dziennikarze mogą robić, co uznają za stosowne, nie mogą już jednak narzekać (czy też, realnie rzecz ujmując, dużo mniej mogą narzekać) na niedoinformowanie.

Rok 1993 wydaje się też istotną cezurą, jeśli chodzi o dokończenie procesu tworzenia nowego polskiego modelu relacji Kościół – państwo. To wówczas nastąpiło podpisanie konkordatu między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską. O jego zapisy, co prawda, toczyła się jeszcze ostra walka polityczna, ale coraz wyraźniej było widać, że zdecydowana większość społeczeństwa popiera przyjęte rozwiązania i w ich stabilności dostrzega gwarancję pokoju społecznego. Coraz wyraźniej było też widać, że argumenty przeciw konkordatowi mają charakter czysto ideologiczny – najlepszym tego przykładem stał się fakt, że pierwszą osobą, która skorzystała z możliwości zawarcia

ślubu konkordatowego (tj. ślubu kościelnego, który rodzi skutki także w świetle prawa państwowego), był lokalny warszawski radny Sojuszu Lewicy Demokratycznej, a to przecież jego partia przez wiele miesięcy przestrzegała przed niebezpieczeństwami wynikającymi z wprowadzenia w życie tych przepisów.

Trzeba też wspomnieć, że to w roku 1993 – po gorących dyskusjach – została uchwalona przez parlament i weszła w życie ustawa o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. Stopniowe wygasanie publicznych sporów na ten temat z pewnością także prowadziło do poprawy wizerunku Kościoła – tym bardziej, że postawy Polaków w kwestii legalizacji aborcji ewoluowały w kierunku bardziej zgodnym z nauczaniem Kościoła.

4. Kościół jako instytucja zaufania publicznego

Wedle przytaczanych badań, od drugiej połowy lat 90. nastąpiła stabilizacja społecznego autorytetu Kościoła na wysokim poziomie. Zaufanie do Kościoła i aprobatą dla jego działań wahają się od ponad 10 lat w granicach 70%. Sytuacja stała się wręcz nudna dla badaczy, a jeszcze bardziej dla mediów, które nie mogą się doczekać wyników badań ukazujących spadek religijności czy kryzys postrzegania Kościoła.

Kościół rzymskokatolicki jest dla Polaków autentyczną instytucją zaufania publicznego. Patrząc wstecz, trzeba dostrzec, że – nawet w okresie silnych wahań społecznego wizerunku Kościoła – przez cały czas od roku 1989 ponad połowa Polaków obdarzała Kościół rzymskokatolicki swoim zaufaniem. Według OBOP stale wyższym zaufaniem cieszą się jedynie instytucje charytatywne: Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, Caritas (instytucja kościelna!) i Polski Czerwony Krzyż (przez pewien czas wyższe zaufanie od Kościoła miało także wojsko).

Charakterystyczną cechą – wydaje się, że znakomicie pokazującą specyfikę polskiej religijności – jest fakt, że kryzys aprobaty/zaufania do Kościoła w początkowym okresie polskiej transformacji nie pociągał za sobą spadku praktyk religijnych. Jak pokazują regularne badania CBOS, w tym samym okresie, gdy szybko spadało zaufanie do Kościoła, nie zmieniał się poziom praktyk religijnych³. Można by rzec, że Polacy potrafili odróżnić swój (zmienny) stosunek do Kościoła instytucjonalnego od (niezmiennego) stosunku do Boga.

Warto też zwrócić uwagę na zjawisko nazwane w pracach Laboratorium WIEŹI „kościelnością mimo wszystko”. Chodzi tu o „poczucie związku z Kościołem, nawet pomimo grzeszności i słabości duszpasterzy, pomimo niezrozumiałości takich czy innych decyzji hierarchii (np. przeniesienie ukochanego księdza do innej parafii), pomimo niejasności finansowej parafii. Pomimo narzekania na Kościół, pomimo tradycji

³ Zob. R. Boguszewski, *Polak – na zawsze katolik?*, dz. cyt.

spontanicznego oddolnego antyklerykalizmu – Polacy i tak będą chodzić do kościoła”⁴. Chodzi zatem o niezwykle interesujący fenomen (uchwytny także socjologicznie), że na poziom deklaracji wiary i praktyk religijnych nie mają istotnego wpływu pojawiające się niekiedy skandale z duchownymi, a nawet biskupami w roli głównej – czy to na tle obyczajowym, czy lustracyjnym⁵. Choć niemal wszyscy obserwatorzy (z niżej podpisanym włącznie) spodziewali się na przykład kryzysu zaufania do Kościoła instytucjonalnego po – niewyjaśnionej do końca – sprawie arcybiskupa Paetza, nic takiego nie nastąpiło. Polacy wyraźnie kierują się zatem zasadą „dłużej klasztoru niż przeora” i nie sugerują się słabościami czy grzechami hierarchów, kształtując swój generalny stosunek do Kościoła.

Ważny jest tu sposób postrzegania Kościoła przez Polaków. Pod tym względem należy przypisać szczególną wagę badaniom przeprowadzonym pod auspicjami warszawskiego Centrum Myśli Jana Pawła II wedle autorskiego pomysłu zespołu socjologów kierowanego przez prof. Krzysztofa Kosełę. Badacze spróbowali podjąć się dzieła pionierskiego: dowiedzieć się, jaki język mówienia o Kościele jest Polakom najbliższy. Przedstawili respondentom do wyboru różne definicje Kościoła, odpowiadające trzem aspektom: instytucjonalnemu, mistycznemu i wspólnotowemu⁶. Na aspekt instytucjonalny wskazują następujące definicje Kościoła: „instytucja zaspokajająca potrzeby religijne ludzi”, „regularnie praktykujący, bo tak nakazują księża, tradycja”, „hierarchia i dostojnicy”. Aspektowi mistycznemu przypisano odpowiedzi: „ludzie wierzący w boskość Jezusa Chrystusa”, „szukający Boga w modlitwie, mszy, sakramentach”, „ludzie, którzy żyją zgodnie z nauką Jezusa Chrystusa”. Aspekt wspólnotowy to odpowiedzi: „członkowie ruchów i wspólnot katolickich”, „parafianie i ich duszpasterze”, „wspólnota wiernych, księży i biskupów”. Badani mogli wybrać nie więcej niż trzy definicje. Pełnego wyboru trzech definicji dokonało 45% badanych, a średnio wybierano 2,1 definicji.

Wyniki badań przedstawia rysunek 3.⁷ – odsetki odpowiedzi nie sumują się do 100%, gdyż respondenci mogli wybrać do trzech definicji.

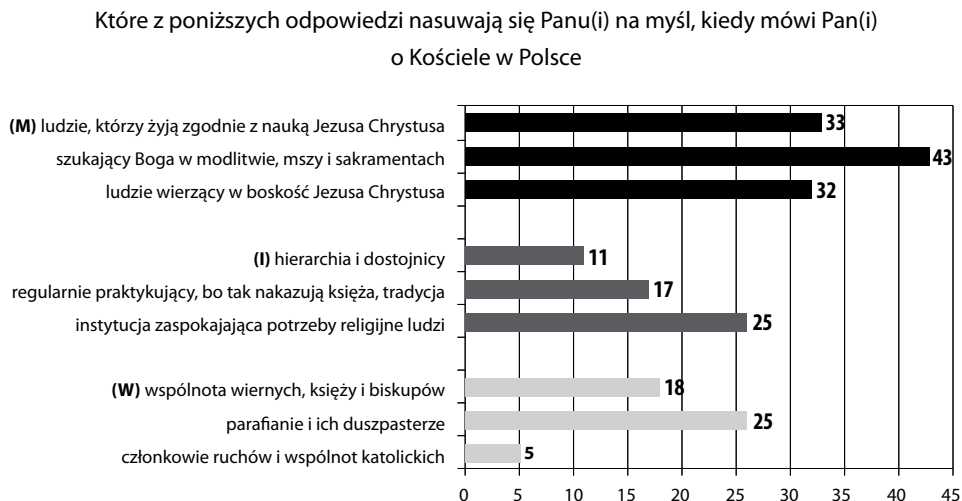
⁴ Zespół Laboratorium WIĘZI, *Zawsze wierna czy mierna? Plusy i minusy polskiej wiary*, „Więź” 2008 nr 9, s. 40.

⁵ Więcej na ten temat – zob. Z. Nosowski, *Kościół godny(?) zaufania. Nad wynikami sondaży opinii publicznej z lat 1989-2008*, „Teologia Polityczna” nr 5/2009-2010.

⁶ Zob. P. Gierech, A. Dobrzyńska, *Polacy o Kościele* [w:] *Wartości Polaków a dziedzictwo Jana Pawła II*, red. Tomasz Żukowski, Centrum Myśli Jana Pawła II, Warszawa 2009, s. 102 i n.

⁷ Tamże, s. 104.

Rysunek 3. Rozumienie Kościoła, wg Centrum Myśli Jana Pawła II, 2008



Najczęściej wybierane są zatem – ku zaskoczeniu wielu czytelników – nie odpowiedzi instytucjonalne, lecz mistyczne. Autorzy badania podkreślają w komentarzu, że „przynajmniej jedną definicję dotyczącą mistycznego aspektu Kościoła wybrało 70% badanych, aspektu instytucjonalnego – 46%, aspektu wspólnotowego – 40%”. To kolejne potwierdzenie, że instytucjonalny aspekt Kościoła nie jest dominujący w świadomości Polaków.

W świetle tych danych można postawić hipotezę, że przynajmniej część dylematów w postawach polskiej opinii publicznej wobec Kościoła można próbować wyjaśniać poprzez wskazanie, że pytając Polaków o Kościół, ankieterzy (i autorzy sondaży) mają na myśli niemal wyłącznie aspekt instytucjonalny (Kościół jako ważna instytucja życia publicznego albo Kościół jako biskupi/hierarchia/duchowieństwo), podczas gdy znaczna część badanych dużo częściej myśli i mówi o Kościele jako duchowej wspólnotie ludzi między sobą i z Bogiem; wspólnotie, którą sami tworzą i z którą się utożsamiają. Napięcie to może znajdować swój wyraz w opiniach wyrażanych wobec ankieterów.

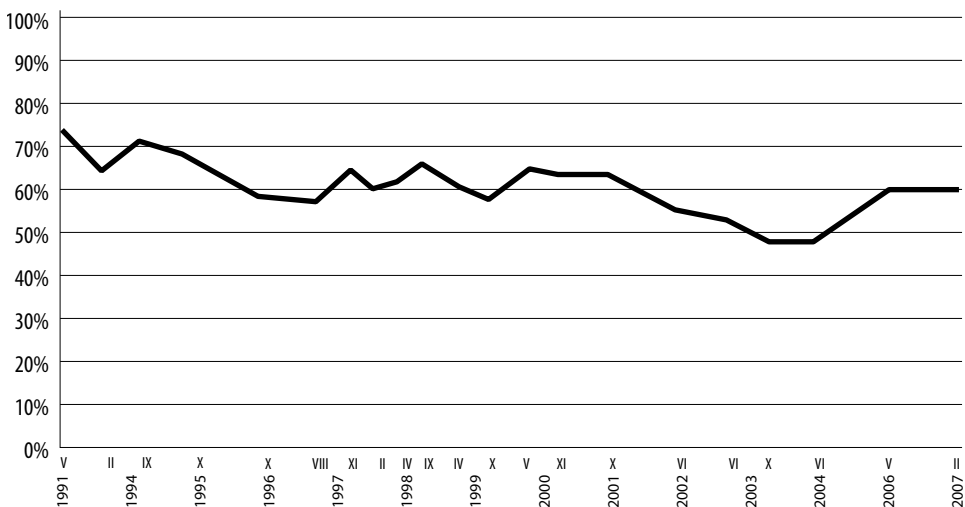
5. Kościół ma za dużo władzy?

Duchowe utożsamianie się z Kościołem, mocno kościelny charakter polskiej religijności oraz aktualny wysoki poziom zaufania i aprobaty dla Kościoła nie oznaczają oczywiście braku krytycyzmu wobec niektórych działań przedstawicieli Kościoła instytucjonalnego, zwłaszcza tych uznawanych – jak się potocznie mówi – za wtrącanie się do polityki. Od lat bowiem stabilne jest wśród Polaków połączenie dwóch postaw: aprobaty dla publicznej obecności symboli religijnych i – szerzej – obecności Kościoła

w życiu publicznym oraz dezaprobaty dla prób bezpośredniego wpływania przez hierarchię kościelną na przebieg życia politycznego, np. poprzez instrukcje wyborcze czy zabieranie głosu w sprawie konkretnego kształtu ustaw⁸.

Niekiedy sprzeciw wobec zbyt jednoznacznego politycznego zaangażowania Kościoła przyjmuje postać utrwalonego stereotypu. Tak jest, moim zdaniem, w przypadku silnego od wielu lat (choć słabnącego) wśród respondentów różnych polskich ośrodków badania opinii publicznej przekonania, że – jak mówi się potocznie – „Kościół ma za dużo władzy”.

Rysunek 4. Opinie o zbyt dużym udziale Kościoła katolickiego w życiu politycznym Polski, wg OBOP/TNS OBOP, 1991-2007



Dane powyższe pokazują zasadniczą stabilność przekonania, że Kościół ma zbyt duży udział w życiu politycznym Polski. Twierdzenie, że przekonanie to jest utrwalonym stereotypem, opieram na fakcie, że wedle powyższych danych połowa Polaków konsekwentnie utrzymuje, że Kościół ma zbyt duży wpływ na życie polityczne – dzieje się tak jednak całkowicie niezależnie od rozwoju sytuacji politycznej, a więc także w okresach, gdy Polską dwukrotnie rządził postkomunistyczny Sojusz Lewicy Demokratycznej. Ta grupa respondentów tak bardzo nie chce, żeby Kościół włączał się w bieżące życie polityczne, że nawet gdy kluczowe decyzje dotyczące Polski podejmowali Aleksander Kwaśniewski i Leszek Miller, oni twierdzili, że i tak Kościół ma zbyt wielki wpływ na politykę...

⁸ Wielokrotnie pisała o tym M. Grabowska, zob. np. Taż, *Religijność i Kościół w procesie transformacji w Polsce* [w:] *Pierwsza dekada niepodległości. Próba socjologicznej syntezy*, pod red. E. Wnuka-Lipińskiego i M. Ziółkowskiego, Warszawa 2001, s. 176.

Innym przykładem żywotności owego stereotypu mogą być wyniki badania OBOP z października 1994 roku, tj. po roku rządów koalicji SLD-PSL. Pytano wówczas m.in. o to, kto ma największy wpływ na rząd. Według tych badań 44% respondentów za najbardziej wpływowy uznało parlament, a zarazem aż 41% było przekonanych, że największy wpływ na rząd Waldemara Pawlaka ma... Kościół katolicki.

6. Blisko władzy? Blisko społeczeństwa?

Jak widać z powyższych danych i refleksji, Kościół rzymskokatolicki jest oceniany przez Polaków bardziej krytycznie, gdy (w rzeczywistości lub wedle medialnego czy stereotypowego wizerunku) zbliża się do władzy politycznej.

Nie jest to nowe odkrycie. Od dawna wiadomo doskonale, że sojusz ołtarza z tronem niekoniecznie pomaga rządzącym, za to źle służy Kościołowi. Najnowsze dzieje Polski potwierdzają tę tezę. Im bliżej było po roku 1989 Kościołowi do władzy, tym słabszy stawał się jego społeczny autorytet – można to znakomicie zaobserwować w latach 1989-1993 i 2005-2007.

Sprzyja natomiast autorytetowi Kościoła zachowywanie większego dystansu wobec bieżącej polityki. Im bardziej Kościół dystansował się od władzy, im bardziej przechodził z pozycji gracza politycznego na pozycję autorytetu moralnego, tym bardziej stawał się godnym zaufania (po roku 1993 nastąpiło nawet znaczące odwrócenie ostrego trendu spadkowego).

Najlepiej zatem opierać siłę katolicyzmu na związkach ze społeczeństwem, najlepiej oddziaływać przez kulturę, a nie liczyć na przywileje udzielane przez władzę. Wydaje się, że z tym nie powinno być w Polsce wielkich problemów, bo to właśnie w naszym kraju społeczne znaczenie katolicyzmu tradycyjnie opierało się na związkach Kościoła z narodem i kulturą, a nie na politycznej pozycji Kościoła. Taka relacja między Kościołem a życiem publicznym jest zresztą zgodna nie tylko z polską tradycją, lecz także ze współczesnym nauczaniem społecznym Kościoła, które zrezygnowało z prób projektowania idealnego społeczeństwa, a zwłaszcza państwa katolickiego, prezentuje natomiast zasady moralne, kryteria ocen i wskazówki działania, które można stosować w różnych kontekstach społecznych.

Niestety, mamy jednak z tym pewien problem. Choć po 1993 roku Kościół zasadniczo oddalał się od władzy, to jednak paradoksalnie nie stawał się jednocześnie bliższy społeczeństwu. Nie dokonuje to się bowiem automatycznie. Brakuje tu nowych wzorców działania, odpowiadających wolnemu, pluralistycznemu społeczeństwu.

Z pewnością można powiedzieć, że zdołaliśmy w Polsce wypracować nowy model relacji Kościół – państwo opierający się na konstytucyjnych zasadach autonomii i niezależności obu podmiotów oraz – tam, gdzie to możliwe – współpracy dla dobra wspólnego. Brakuje jednak podobnego modelu relacji Kościół – społeczeństwo. Można powiedzieć, że po roku 1989 Kościół w Polsce zrozumiał (dość boleśnie), że nie może

być Kościołem partyjnym, ale wciąż nie potrafił jeszcze znaleźć sposobu na to, jak być Kościołem społecznym.

W stosunku Kościoła do problemów społecznych brakuje rzeczowego języka. Dominują albo przemilczanie, albo ideologizowanie, albo oskarżanie. Choć można by długo wyliczać przykłady na tezę odwrotną, to jednak generalnie brakuje inspirowanego wiarą chrześcijańską zaangażowania w sprawy społeczne. Dominuje nieumiejętność analizowania i hierarchizowania spraw.

Pojawia się nieraz poczucie *déjà vu*. Choć po roku 1993 stopniowo episkopat rezygnował ze stosowania w debacie publicznej „argumentu 95%” (odwołującego się do arytmetycznej większości ochrzczonych katolików), to jednak w ostatnich latach określenie to powróciło. Formuła „Polak-katolik” – nawet jeśli bliska rzeczywistości w opisie faktów, to fatalna i szkodliwa jako zasada organizacji życia społecznego – odżywa, i to bynajmniej nie na marginesie życia Kościoła. A przecież nie powinniśmy wlewać nowego (pluralistycznego) wina w stare (etniczno-narodowe) bukłaki...

Część środowisk katolickich programowo ucieka od zaangażowania społecznego, ograniczając się do modlitwy i, wąsko rozumianego, życia duchowego. Istnieją dziwne napięcia między trzecim sektorem a Kościołem. Dużo jest tu zbędnych nieufności i podejrzeń, a powinna być współpraca. Za mało jest wzorców zaangażowania społecznego, które nie byłoby partyjne czy uwikłane ideologicznie i nie byłoby też działalnością czysto charytatywną. Chociażby wspierały ruch wolontariatu (współczesne wcielenie idei służby bliźniemu) jedynie w Lublinie nabrał charakteru chrześcijańskiego, dzięki inicjatywie tamtejszego duszpasterza młodzieży, ks. Mieczysława Puzewicza.

Wielki jest niewykorzystany kościelny kapitał społeczny. Dość wspomnieć olbrzymi obywatelski potencjał parafii czy potężny rezerwuar zaplecza dla wolontariatu w ruchach i wspólnotach religijnych. Arcybiskup Kazimierz Nycz ocenia, że jedynie 10% polskich parafii angażuje się społecznie⁹. W liczbach bezwzględnych wydaje się to dużo, bo ponad 1 tys. parafii w całej Polsce. Ale to znaczy także, że pozostałych 9 tys. parafii jest społecznie biernych, ogranicza się do funkcji kultowych...

⁹ Arcybiskup K. Nycz, *Podsumowanie dyskusji*, wypowiedź na seminarium *Kościół w społeczeństwie obywatelskim. Społeczeństwo obywatelskie w Kościele*, Instytut Spraw Publicznych, Laboratorium WIEZI – Instytut Analiz Społecznych i Dialogu, Warszawa 12 marca 2009 roku.

7. Kolejny kryzys przed nami?

Jak widać z powyższych danych, Kościół rzymskokatolicki w Polsce po roku 1989 ma już za sobą jeden poważny kryzys – w pierwszej połowie lat 90. – zaskakująco szybko przezwyciężony. Równie szybko został on zapomniany – i przez ludzi Kościoła, którzy wolą nie wspominać ówczesnych błędów, i przez środowiska niechętne Kościołowi, te bowiem wolą nie dostrzegać, że po spadku zaufania do Kościoła nastąpiło odwrócenie trendu i wyraźny wzrost.

Czy – jak głosi wielu komentatorów i publicystów – zagłada polskiemu Kościołowi w oczy kolejny kryzys? Niewątpliwie Kościół posiada w Polsce potężny kapitał zaufania. Czy kapitał ten może ulec roztrwonieniu? Oczywiście tak. Czy musi tak się stać? Oczywiście nie.

Doświadczenia innych krajów pokazują, że społeczny autorytet Kościoła można bardzo szybko albo roztrwonić (gdy przyczyny leżą bardziej wewnątrz Kościoła), albo utracić (gdy głównym bodźcem są przemiany kulturowe czy cywilizacyjne). W polskich realiach istnieje potencjalna gotowość do takiej zmiany. Jej znaczącym wskaźnikiem jest, opisywany przez dra Sławomira Mandesa z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, wyraźny spadek liczby osób przekonanych, że Kościół daje odpowiedź na potrzeby i problemy człowieka. Według badań World Values Survey i European Value Study w latach 1990-2008 liczba Polaków przekonanych, że Kościół daje odpowiedzi na różne ludzkie pytania, spadła o kilkanaście procent (w przypadku odpowiedzi na pytania duchowe), a nawet o ponad 25% (w przypadku odpowiedzi na problemy rodziny)¹⁰.

Rzecz jasna, kryzys nie jest nieunikniony. Warto jednak, by osoby decydujące o postawie Kościoła przemyślały na nowo lekcję z roku 1993. Opisane wyżej zmiany w ówczesnej postawie Kościoła nie były dziełem przypadku, lecz świadomie wybranej strategii działania. Stworzenie takiej strategii wymaga jednak wcześniejszego przyjęcia dojrzałej wizji Kościoła przyszłości. A o taką wizję w dzisiejszej rzeczywistości Kościoła w Polsce bardzo trudno. Oby jej nie zabrakło, jeśli nadejdzie (a kiedyś nadejść musi) kolejna godzina próby.

¹⁰ S. Mandes, *Kościół katolicki a proces modernizacji*, referat wygłoszony podczas konferencji *Polska po 20 latach wolności* zorganizowanej przez Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, 23 maja 2009 roku.

JACEK KOCHANOWICZ

Kultura biurokratyczna i wolności gospodarcze



Jacek Kochanowicz (ur. w 1946 roku)

Profesor historii gospodarczej na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz profesor historii w Central European University w Budapeszcie. Zajmuje się historią gospodarczą XVIII-XX wieku, porównawczą historią procesów modernizacyjnych w XX wieku oraz historycznymi aspektami procesu transformacji postkomunistycznej. Ostatnio opublikował *Backwardness and Modernization: Poland and Eastern Europe in the 16th-20th Centuries* (Palgrave 2006) oraz *Kulturowe aspekty transformacji ekonomicznej* (Warszawa, ISP 2007). Pisuje teksty publicystyczne („Res Publica Nowa”, „Przegląd Polityczny”, „Gazeta Wyborcza”), jest członkiem zarządu Fundacji im. Stefana Batorego.

Wolność gospodarcza jest cenna zarówno ze względu na to, że przyczynia się do efektywności (a więc, pośrednio, do dobrobytu), jak i dlatego, że jest jedną z form wolności w ogóle. W rankingach wolności gospodarczych Polska wypada niestety marnie. W sporządzanym regularnie przez Heritage Foundation nasz kraj plasuje się na końcu Unii Europejskiej, i to z uwzględnieniem nowo przyjętych państw Europy Południowo-Wschodniej. Metodologię i założenia wspomnianego rankingu nietrudno poddawać pod dyskusję, nie zmienia to postaci rzeczy, że jego wyniki dają do myślenia.

W analizie wolności gospodarczych warto jednak oddzielić od siebie te ograniczenia, które wynikają z wyborów politycznych czy wręcz filozoficznych od tych, które są rezultatem kultury organizacyjnej, ekonomicznej i politycznej. Pierwsze mogą być wynikiem wyboru przez społeczeństwo pewnego modelu życia, w szczególności wysokiego poziomu zabezpieczenia społecznego. Kraje europejskie różnią się pod tym względem wyraźnie od Stanów Zjednoczonych. Są jednak w Europie takie kraje (Skandynawia), które mimo znacznego zakresu redystrybucji dochodów przodują w rankingach konkurencyjności, dobrego klimatu dla przedsiębiorstw i otwartości gospodarczej. Ich mieszkańcy korzystają z wolności gospodarczej, mimo iż panujący tam porządek daleki jest od oczekiwań neoliberalistów czy libertarian. Drugi typ ograniczeń wolności gospodarczych nie jest zazwyczaj rezultatem świadomego wyboru, lecz wynika z utrzymywania się pewnych praktyk społecznych. Innymi słowy, do ograniczania wolności gospodarczej mogą przyczyniać się zarówno wysokie podatki, jak i mętne przepisy oraz niesprawna i nieuczciwa administracja.

Skupimy się na tej drugiej grupie czynników, na tych związanych z kulturą ekonomiczną i organizacyjną. Problem Polski to nie tylko wysokie podatki czy składki na ubezpieczenia społeczne, ale też złe prawo, kiepska i niekiedy nieuczciwa administracja publiczna oraz niewydolne sądy. Polska na tle innych krajów świata nie jest może przypadkiem szczególnie niepokojącym, ale z pewnością występują u nas liczne niedomagania, podobne zresztą do tych, które są udziałem naszych sąsiadów z Południa: Czechów, Słowaków i Węgrów, a więc społeczeństw, które ze względu na w miarę podobną historię i podobny poziom rozwoju są dobrą grupą porównawczą.

Zarówno pomiary, dokonywane przy okazji sporządzania międzynarodowych rankingów, jak i potoczna obserwacja, w tym liczne materiały prasowe, wskazują, że życie przedsiębiorcy w Polsce nie jest łatwe nie tylko dlatego, że musi płacić wysokie składki ZUS, ale też z powodu utrapień administracyjnych. Często przytacza się dane wskazujące, że założenie przedsiębiorstwa wymaga znacznie więcej czasu i dokumentów niż średnio na świecie, nie wspominając o najwyżej rozwiniętych krajach. Zwinąć nieopłacalną firmę jest co najmniej równie trudno. Autor tych słów nie był nigdy przedsiębiorcą, ale nie może się oprzeć przytoczeniu przykładu z własnego doświadczenia. Ze względu na trzymiesięczny bezpłatny urlop na uczelni ubezpieczył się kiedyś prywatnie w Narodowym Funduszu Zdrowia. Wymagało to – na owe trzy miesiące! – wypełnienia w sumie 27 rozmaitego rodzaju dokumentów i kilkukrotnych

wizyt w dwu instytucjach, przy czym procedury ich nie były do końca ze sobą zgodne, a formularze jednej okazały się tak tajemnicze, że z powodu trudnych do uniknięcia omyłek ów urząd poszukiwał go jeszcze po trzech latach.

Najogólniej można powiedzieć, że ta mitręga biurokratyczna, kula u nogi przedsiębiorców, ma dwie części składowe. Jedna z nich to niedoskonałe, źle pomyślane regulacje i procedury, a druga to niskie kwalifikacje urzędników. Niedoskonałość przepisów jest w jakimś stopniu oczywiście nieunikniona ze względu na polityczny proces ich tworzenia, w warunkach demokracji działać wszak mogą rozmaite grupy interesów. Pogłębianą jest jednak niedobrze pomyślanym sposobem stanowienia prawa. Z kolei jedną z przyczyn niskiej jakości kadry urzędniczej jest brak korpusu służby cywilnej z prawdziwego zdarzenia. Niedowład administracji jest powszechnie postrzegany, kolejne rządy starają się (ufajmy, że za obietnicami kryją się dobre intencje i szczerą chęć) coś w tej sprawie zrobić, działa też odpowiednia komisja sejmowa, ale w praktyce niewiele z tego wszystkiego wynika.

Równie poważnym jak zła administracja czynnikiem ograniczającym swobodę i bezpieczeństwo działań gospodarczych jest niesprawny system wymiaru sprawiedliwości. Uzyskanie ostatecznego orzeczenia trwa niezmiernie długo, a możliwości jego egzekucji okazują się niekiedy iluzoryczne. Dlaczego tak jest, rozpoznano zdaje się dość dokładnie. Sędziów mamy wprawdzie dosyć (choć niektórzy twierdzą, że sposób ich przygotowywania i ścieżki karier nie są dobrze zaprojektowane), ale system jest niedrożny ze względu na szeroką kognicję sądów, skomplikowane procedury dowodowe i odwoławcze oraz kiepskie materialne i ludzkie zaplecze aparatu sądowego. W efekcie łatwy dostęp obywateli do sądów zamienia się w swoje przeciwieństwo, obniżając powagę państwa prawa i zaufanie obywateli do jednej z najważniejszych jego instytucji. Innymi słowy, ustawowe regulacje sądownictwa w Polsce są pod wieloma względami niedobre. Ci, którzy je projektowali, nie potrafili przewidzieć poważnych, negatywnych skutków, jakie pociągną one za sobą.

W obu wspomnianych przypadkach – administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości – obserwacja nasuwa wniosek, że jako społeczeństwo mamy kłopoty z posługiwaniem się pewnym typem urządzeń społecznych – dużymi, hierarchicznymi organizacjami, działającymi w oparciu o reguły formalne. Gdy mówimy o „kłopotach z posługiwaniem się”, chodzi zarówno o tworzenie tych instytucji, jak i o ich dalsze funkcjonowanie. Nie umiemy tak projektować instytucji, by później działały one mniej więcej niezawodnie oraz poddawały się koniecznym korektom. Nie znaczy to, byśmy ponosili same klęski. Pewne instytucje i regulacje udały się całkiem dobrze – np. prawo bankowe i bank centralny, prawo o obrocie papierami wartościowymi i giełda, Trybunał Konstytucyjny. Ale są i wielkie niepowodzenia, na czele których wymienić należy sposób uregulowania działania mediów elektronicznych, a w szczególności telewizji publicznej.

Ów deficyt w umiejętności posługiwania się dużymi organizacjami jest poważnym ograniczeniem, bo świat – co zauważył Max Weber blisko sto lat temu – składa się z rozmaitego rodzaju biurokracji (używamy tego terminu w jego socjologicznym znaczeniu). Parlament i administrację publiczną, ale i firmy prywatne oraz organizacje społeczne – partie, zrzeszenia, kluby, rady parafii, wspólnoty mieszkańców – buduje się w postaci struktur organizacyjnych opartych o wyartykułowane reguły postępowania, sformułowane w ustawach, statutach, regulaminach i instrukcjach. Historie tych instytucji pisać można jako historię spotkań, konferencji, zebrań i posiedzeń. W ich toku formułuje się misje i strategie tych organizacji, określa reguły działania, ustala budżety, wybiera rady i zarządy, przyjmuje sprawozdania, analizuje audyty, kwituje władze. Funkcjonowanie w tym świecie wymaga rozlicznych kompetencji, wiążących się nie tylko z meritum danej działalności, ale i ze sposobami współdziałania z innymi uczestnikami. Trzeba umieć układać plany pracy, projekty uchwał i budżety, sporządzać protokoły i wnioski do realizacji. Trzeba – a to wcale nie jest prosta umiejętność – umieć pracować z ludźmi, do których nie zawsze czuje się sympatię, i trzeba kontrolować emocje. Trzeba wreszcie umieć mówić i pisać w sposób jasny, zwięzły i przekonujący.

Potrzebne są więc specyficzne społeczne (lub cywilizacyjne, jakby je nazwał Piotr Sztompka) kompetencje. W skali masowej niełatwo je uzyskać, ponieważ nabywa się je nie z podręczników, lecz poprzez socjalizację i praktykę, te zaś tylko do pewnego stopnia poddają się projektowaniu, a w znacznej mierze są wytworem okoliczności historycznych.

Można to zilustrować odwołaniem do przykładu społeczeństwa, które w umiejętności wykorzystywania organizacji przoduje w skali światowej, tj. do przykładu społeczeństwa amerykańskiego. Warto zwrócić uwagę na trzy charakterystyczne dla dziejów USA okoliczności, które przyczyniły się do wykształcenia tych kompetencji. Dwie pierwsze zarysowały się jeszcze w czasach kolonialnych i w pierwszej połowie XIX wieku. Jedną jest – kontrastujący ze stanową tradycją społeczeństw europejskich – indywidualistyczny egalitaryzm, będący podstawą tworzenia hierarchii społecznych i dróg awansu w oparciu o kryteria merytokratyczne. Drugą – powstała w warunkach zasiedlania niemal pustego kontynentu i przy braku silnych instytucji państwowych podkreślana już przez Tocqueville'a – umiejętność organizowania się w zrzeszenia. Trzecia okoliczność to powstanie w końcu XIX wieku, dzięki rozległemu rynkowi wewnętrznemu, wielkich przedsiębiorstw wraz z właściwymi im technikami organizacji i zarządzania. W tej ostatniej dziedzinie Amerykanie okazali się mistrzami, a sposoby organizowania wielkich przedsiębiorstw przejmowała od nich później reszta świata.

Te specyficzne okoliczności kształtowały społeczeństwo, w tym także jego system edukacyjny i mechanizmy socjalizacji. Amerykanów przygotowuje się do życia w konkurencyjnym świecie rynku, wielkich organizacji gospodarczych i stowarzyszeń społecznych już na wczesnych etapach życia. Dobre szkoły nie tylko przekazują wiedzę, ale i wymagają, by uprawiali sport (bo to uczy rywalizacji i wytrzymałości) i umieli

pracować w grupie. Gdy spotykamy ucznia z takiej szkoły, może nas irytować, że nie wie, jak nazywa się stolica Białorusi i kto napisał *Fedre*, ale powinniśmy docenić, że potrafi bezwzrokowo pisać na komputerze, zabrać sensownie i krótko głos w dyskusji, a nawet poprowadzić posiedzenie. Autor brał kiedyś udział w zebraniu uczniów i rodziców w szkole amerykańskiej. Zebranie to prowadziły dwie uczennice ostatniej klasy. Robiły to ze sprawnością, którą rzadko obserwuje się w Polsce w dużo bardziej poważnych okolicznościach. Przyjmując studentów, szanujący się uniwersytet bierze pod uwagę nie tylko ich wcześniejsze wyniki w nauce, ale i zakres działalności wykraczającej poza program szkoły, umiejętność działania w zespole, kompetencje komunikacyjne i zdolności przywódcze.

Przykłady amerykańskiej skuteczności organizacyjnej i umiejętności działania grupowego, wraz z interpretacją ich źródeł historycznych i kulturowych pozwalają na lepsze uświadomienie sobie źródeł deficytu tych kompetencji w Polsce, kraju o zupełnie odmiennej historii. Deficyt ten ma głębokie historyczne i społeczne uwarunkowania. Nasze społeczeństwo nie było egalitarne w toqueville'owskim sensie, niewiele było tu nowoczesnego kapitalizmu i dobrowolnych zrzeszeń, a administracja publiczna, jeśli nawet była sprawna (w zaborze pruskim), to z racji braku własnego państwa cieszyła się ograniczoną legitymizacją. W czasach socjalizmu państwowego nastąpiła w Polsce rewolucja społeczna, wskutek której znikły dawne hierarchie i podziały, ale zarazem ustrój ten stworzył patologiczną kulturę polityczną i organizacyjną.

Dziś, analizując złe ustawodawstwo, można oczywiście oskarżać klasę polityczną – jej brak kompetencji, odwagi czy nawet kwalifikacji moralnych. Można też doszukiwać się w postępowaniu polityków rozmaitych niecznych motywów. Ale owa klasa polityczna, podobnie jak i administracja publiczna, jest wytworem społeczeństwa i od zakłęb się nie zmieni. W krajach o silnej tradycji demokratycznej do zawodu polityka wchodzi się poprzez długie terminowanie, które do parlamentu wiedzie ze szkolnych samorządów i klubów dyskusyjnych poprzez doświadczenia w polityce lokalnej. W Polsce, gdy kolejne rządy poszukują kandydatów na ministrów, okazuje się, że znaleźć dobrych wcale nie jest łatwo. Podobne kłopoty miewają i organizacje pozarządowe – często dobry pomysł jakiejś działalności nie wypala, bo nie sposób znaleźć ludzi, którzy by się nim zajęli. W jakości działania samorządów lokalnych, szpitali, szkół, wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych występują w Polsce wielkie różnice, wywołane właśnie różnicami w zdolnościach tych społeczności do współdziałania i wyłaniania dobrych liderów.

Historyczne źródła ograniczonych kompetencji organizacyjnych i małej umiejętności współdziałania nie oznaczają jednak, że wisi nad nami jakieś fatum. Występują przecież procesy przewyżczające to dziedzictwo. Jednym z nich jest transfer rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnego *know-how* z krajów bardziej rozwiniętych. Kanałem są tu firmy międzynarodowe, programy Unii Europejskiej, ale i osobiste doświadczenie ludzi, którzy jakiś czas spędzili za granicą. Innym procesem jest edukacja

i demokratyzacja społeczna, wzmacniająca merytokratyczne kryteria oceny działania jednostek. Opanowywanie umiejętności posługiwania się wielkimi organizacjami postępuje, choć powoli.

Wielka organizacja – prywatna, publiczna, społeczna – to, w sensie socjologicznym struktura, ale także i proces, podlega ona bowiem ciągłym modyfikacjom i adaptacjom do zmieniających się warunków. Aby się tymi organizacjami posługiwać skutecznie i w miarę bezboleśnie, społeczeństwo musi więc opanować sztukę ich modyfikowania. W szczególności dotyczy to administracji publicznej, jej funkcjonowanie określa bowiem skalę swobód aktorów prywatnych, w tym i wolności gospodarcze. Uciążliwości, wynikające ze złych uregulowań prawnych w Polsce, zaowocowały m.in. powołaniem komisji sejmowej, której zdaniem jest przegląd przepisów i zgłoszenie propozycji usunięcia tych, które są dysfunkcjonalne. Jest to krok w dobrym kierunku, jednak tylko krok. Tworzenie nowych przepisów i regulacji jest nieuchronne, na pewno i w przyszłości powstawać będą przepisy nieudane, niepotrzebne lub niemądre i będzie się tworzyć procedury bez brania pod uwagę, jak się one przedstawiają z punktu widzenia użytkownika, czy są *user friendly*.

Potrzeba więc nie jednorazowego przeglądu, ale instytucjonalnego, a zarazem społecznego mechanizmu, który stanowiłby przeciwwagę dla nieuchronnego procesu tworzenia przez państwo regulacji. Odwołajmy się znowu do przykładu amerykańskiego. Na każdym formularzu, tworzonym przez władze federalne, znajduje się uwaga, że jego wypełnienie powinno zająć nie więcej niż tyle a tyle czasu, i że użytkownik ma prawo zgłosić zażalenie, jeśli uzna, że procedura jest zbyt uciążliwa. Ta możliwość wynika z Paperwork Reduction Act i jest częścią zinstytucjonalizowanego mechanizmu społecznej kontroli tworzenia regulacji przez państwo.

Postulując myślenie, które prowadziłyby do wprowadzenia analogicznych rozwiązań w Polsce, od razu trzeba powiedzieć, że postulat ten musi być skierowany nie tylko do państwa, ale i organizacji pozarządowych, a pośrednio – nas wszystkich. To obywatele i firmy są żywotnie zainteresowani tym, by nie tracić czasu w urzędach i pieniędzy na specjalistów od wypełniania formularzy. Od organizacji drobnego biznesu, dla którego przeszkody biurokratyczne są szczególnie uciążliwe, należałoby więc oczekiwać propozycji i działań na rzecz wprowadzenia instytucjonalnych rozwiązań, pozwalających na społeczną kontrolę administracji publicznej. Wolność gospodarcza nie pojawia się sama. Jej obszar poszerza się wówczas, jeśli chcą tego obywatele i jeśli potrafią działać na rzecz takiego celu.

Podsumowanie

Autorzy opracowań niniejszego rozdziału przyjrzeni się aktywności obywatelskiej w naszym kraju i jej blokadom, podejmując refleksję nad stanem debaty publicznej oraz rolą, jaką odgrywają w niej media i Kościół katolicki.

W swoim wprowadzeniu prof. **Antoni Kamiński** przeprowadza czytelnika przez meandry wieloznaczności i niedookreśloności pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, która wynika z jego złożonej historii. „W szerokim sensie pojęcie określa zdolność społeczeństwa do samoorganizowania się, tj. współdziałania na rzecz wspólnego dobra w ramach reguł przez siebie stworzonych. [...] Społeczeństwo obywatelskie jest więc tworem cywilizacji zachodniej. Powstało w wyniku autonomizacji społeczeństwa wobec władzy politycznej w trakcie funkcjonalnego różnicowania się jego organizacji”. Kluczowe momenty jego wyłaniania się to tzw. rewolucja gregoriańska, czyli rozdzielenie sfery świeckiej od kościelnej, a następnie rozwój gospodarki rynkowej. „Właściwe funkcjonowanie gospodarki rynkowej wymaga, jako warunek minimum, jasnego określenia i skutecznej ochrony praw własności oraz instytucji zapewniających sprawną egzekucję kontraktów. Niezbędne są gwarancje prawne chroniące własność przed arbitralną ingerencją władców, a to oznacza konieczność rządów prawa”.

Profesor Kamiński zauważa niepokojące zjawisko. „Tradycyjnie status obywatela wiązał się z prawami i obowiązkami; obecnie równowaga między nimi zaczęła niebezpiecznie chylić się na stronę praw, tworząc przewagę roszczeń nad wolą angażowania się w działanie na rzecz dobra publicznego”. Rodzi to swoisty paradoks: ekspansja roszczeń bez odpowiedzialności uzależnia ludzi od państwa, a to z kolei wzmaga presję fiskalną na gospodarkę i w ten sposób nie wprost osłabia to społeczeństwo. „Właściwe funkcjonowanie instytucji politycznych w ustroju demokratycznym wymaga odpowiedniego poziomu kultury życia publicznego, tj. zdolności do samoorganizacji i poczucia odpowiedzialności za państwo i kraj”. Fundamentem tej kultury jest jakość prawa oraz sprawność jego egzekucji, jest to bowiem warunek konieczny zaufania obywateli do państwa, a dalej – do współobywateli. Z kolei „bez zaufania do współobywateli i instytucji publicznych nie sposób jest uniknąć patologii działań zbiorowych”.

Imponującej precyzją i skalą analizy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce oraz analizy barier jego rozwoju dokonuje osoba chyba najbardziej do tego predestynowana – prof. **Piotr Gliński**. W jego ocenie podstawowymi mechanizmami rozwojowymi społeczeństwa obywatelskiego były w Polsce: czynnik samorozwojowy i samoedukacyjny oraz szeroko rozumiane wsparcie zagraniczne (fundusze, *know-how*, odbudowa etosu społecznikowskiego, efekt „bumerangowy”). Poziom aktywności obywatelskiej w naszym kraju jest jednak jednym z najniższych w Europie. Społeczeństwo obywatelskie ma w Polsce jedynie charakter enklawowy. Decydują o tym specyficzne blokady jego rozwoju.

Jedną z podstawowych jest niechętna idei społeczeństwa obywatelskiego realna (a nie jedynie deklaracyjna) postawa polskich elit (w tym szczególnie elit politycznych) oraz wielu antyobywatelskich grup interesu, takich jak: grupa „klientelistyczna”, „postkomunistyczna”, „neoliberalna”, „etatystyczna”, „samorządowa”, „korporacyjna”, „biurokratyczna” czy „populistyczna”. Skutkiem tej sytuacji są zaniechania w tworzeniu warunków dla kształtowania się struktur i kultury obywatelskiej, np. regulacji legislacyjnych, programów aktywizacyjnych czy obowiązkowego systemu edukacji obywatelskiej. Rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego nie sprzyja również słabość polskich instytucji demokratycznych, w szczególności instytucji partycypacyjnych i kontroli obywatelskiej. Bardzo istotne są też bariery natury kulturowo-świadomościowej: dziedzictwo komunizmu, deficyt etosu inteligenckiego i jego specyficzne wady, konsumpcjonizm i zmaterializowanie świadomości społecznej itp.

Pewne znaczenie w ograniczeniu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego mają również wady polskiego sektora pozarządowego, takie jak niska liczba programów rozwoju członkostwa, kłopoty z budową reprezentacji sektora, lekceważenie zasad samoregulacyjnych, brak lub nadmierny profesjonalizm i biurokratyzacja, komercjalizacja i „governmentalizacja”, paternalizm, klientelizm i kumoterstwo, oligarchizacja itp. Słabość sektora pozarządowego skutkuje m.in. złą jakością demokracji lokalnej, która staje się domeną gry różnorodnych lokalnych grup interesów. Wreszcie oczywistą blokadą rozwoju aktywności obywatelskiej jest niski poziom życia społeczeństwa polskiego oraz poważne kłopoty finansowe sektora organizacji pozarządowych.

Jednym z koniecznych elementów infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego są media. Analizy ich funkcjonowania w polskiej demokracji podjął się red. **Piotr Legutko**. Jest to analiza bardzo krytyczna. „Media, zamiast pełnić rolę pośrednika, upowszechniać informacje o sprawach publicznych, zamiast budować przestrzeń debaty, podnosić poziom świadomości, wyemancypowały się na faktyczną czwartą władzę niepodlegającą żadnej kontroli społecznej. Władzę szczególną, bo ustalającą agendę wszystkim pozostałym władzom, narzucającą hierarchię ważności poszczególnych tematów, własny język i »standardy« komunikacyjne oraz kryteria oceny, przy czym motywacja podejmowanych przez media działań nie ma charakteru troski o sprawy publiczne. Chodzi jedynie o wzmocnienie własnej pozycji rynkowej”. W związku z tym red. Legutko stawia pytanie, czy polskie państwo nie popełniło kardynalnego błędu, włączając media w logikę prywatyzacji przemysłowych sektorów gospodarki. „Prawdziwe porządkowanie rynku prasowego w Polsce dokonało się zatem »z drugiej ręki«. Najpierw państwo jakoś tam, po swojemu, ułożyło klocki pierwszą ręką likwidatora. Potem przyszli dorośli gracze i pozbiali zabawki z rąk spółdzielni dziennikarskich”.

Red. Legutko stawia tezę, że ceną za oddanie dużym koncernom całkowitej władzy nad regionalnymi gazetami i lokalnymi tygodnikami była całkowita homogenizacja formy i komercjalizacja ich treści. Dzienniki, które na początku lat 90. stanowiły niezwykle ważne forum budowy społeczeństwa obywatelskiego – i są ostatnim szańcem

obrony kultury przed kulturą obrazkową – działając w nowych realiach ekonomicznych, wycofały się prawie wyłącznie na pozycję dostarczycieli strawnie podanej informacji i rozrywki. Prasa nie służy zatem społeczeństwu obywatelskiemu. „Prasa służy przede wszystkim swoim właścicielom [...], zagraniczne inwestycje w polskie media miały swoją bardzo wyraźną granicę. Wyznaczał ją termin zwrotu poniesionych nakładów i uzyskania oczekiwanego przychodu”.

Podstawowy moralny zarzut wobec polskich mediów red. Legutki brzmi zatem tak: „Miano czwartej władzy wiąże się ściśle z tak właśnie rozumianą niezależnością. Można w imieniu obywateli sprawować społeczną kontrolę tylko wtedy, jeśli nie jest się sługą dwóch panów. Dziennikarz, który jest w jakiś sposób uzależniony od osoby, firmy czy instytucji, o której pisze (mówi), nie może aspirować do miana czwartej władzy. Nadużywa bowiem powierzonego mu mandatu, zwłaszcza gdy widz, słuchacz lub czytelnik nie ma pojęcia o jego prywatnych powiązaniach”.

W niniejszym tomie nie mogłoby zabraknąć diagnozy funkcjonowania w III RP kluczowej w życiu polskiego narodu instytucji z pogranicza społeczeństwa obywatelskiego, narodowej tożsamości i zinstytucjonalizowanej duchowości, jaką jest Kościół katolicki. To zadanie wziął na siebie red. **Zbigniew Nosowski**. Jego artykuł jest analizą dynamiki trendów poparcia dla instytucji Kościoła katolickiego oraz nowych ciekawych badań dotyczących postrzegania wiary i religii przez Polaków. W latach 1989-1993 poparcie dla Kościoła gwałtownie spadało, choć z wysokiego poziomu. Jednocześnie w sposób dla wielu zaskakujący i w Europie raczej niespotykany po roku 1993 poparcie to zaczęło ponownie rosnąć. „Po pierwsze, widzę tu wpływ Jana Pawła II, zaniepokojonego zbyt dużym upolitycznieniem polskiego Kościoła. Efektem tych spotkań w Watykanie i papieskiej »reprimendy« była postawa Episkopatu Polski w wyborach parlamentarnych roku 1993 roku – sformułowano wówczas kapitalną zasadę: »nie można być dobrym katolikiem, nie będąc dobrym obywatelem«”. Inne przyczyny to poprawa wizerunku Kościoła, określenie relacji z państwem w konkordacie czy kompromisowe ustawowe uregulowanie spraw aborcji.

„Kościół rzymskokatolicki jest dla Polaków autentyczną instytucją zaufania publicznego. Charakterystyczną cechą – wydaje się, że znakomicie pokazującą specyfikę polskiej religijności – jest fakt, że kryzys aprobaty/zaufania do Kościoła w początkowym okresie polskiej transformacji nie pociągał za sobą spadku praktyk religijnych”. Religijności nie szkodzą także skandale obyczajowe ani problemy lustracyjne. Według badań przytaczanych przez red. Nosowskiego Polacy postrzegają Kościół najpierw w aspekcie mistycznym, a dopiero potem instytucjonalnym. Być może stąd od lat stabilne jest wśród Polaków połączenie dwóch postaw: aprobaty dla publicznej obecności symboli religijnych i szerzej: obecności Kościoła w życiu publicznym, oraz dezaprobaty dla prób bezpośredniego wpływania przez hierarchię kościelną na przebieg życia politycznego. Jednak Kościół instytucjonalny w Polsce ma też problemy: „W stosunku Kościoła do problemów społecznych brakuje rzeczowego języka. Dominują albo przemilczanie, albo

ideologizowanie, albo oskarżanie. [...] Generalnie brakuje inspirowanego wiarą chrześcijańską zaangażowania w sprawy społeczne. Dominuje nieumiejętność analizowania i hierarchizowania spraw. Wielki jest niewykorzystany kościelny kapitał społeczny”.

O ile instytucja Kościoła jest ściśle związana z polską tradycją, o tyle kwestie relacji rynku i biurokracji na przestrzeni nowożytnej historii Polski dalece odbiegają od zachodnich schematów. Dlatego tak istotna jest dziś refleksja historyczno-gospodarcza, która pokaże nam przemiany ostatnich 20 lat w szerszej perspektywie. W swoim tekście prof. **Jacek Kochanowicz** argumentuje, że „wielka organizacja – prywatna, publiczna, społeczna – to, w sensie socjologicznym »struktura«, ale także i »proces«, podlega ona bowiem ciągłym modyfikacjom i adaptacjom do zmieniających się warunków. Aby się tymi organizacjami posługiwać skutecznie i w miarę bezboleśnie, społeczeństwo musi więc opanować sztukę ich modyfikowania”. W przypadkach dwóch kluczowych instytucji nowoczesnego państwa – administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości – obserwacja nasuwa wnioski, że jako społeczeństwo Polacy mają kłopoty z posługiwaniem się pewnym typem urządzeń społecznych – dużymi, hierarchicznymi organizacjami działającymi w oparciu o reguły formalne. Nie umiemy tak projektować instytucji, by później działały one mniej więcej niezawodnie oraz poddawały się koniecznym korektom.

„Ów deficyt w umiejętności posługiwania się dużymi organizacjami jest poważnym ograniczeniem, bo świat składa się z rozmaitego rodzaju biurokracji. Parlament i administrację publiczną, ale i firmy prywatne oraz organizacje społeczne – partie, zrzeszenia, kluby, rady parafii, wspólnoty mieszkańców – buduje się w postaci struktur organizacyjnych opartych na wyartykułowanych regułach postępowania, sformułowanych w ustawach, statutach, regulaminach i instrukcjach. Historie tych instytucji pisać można jako historię spotkań, konferencji, zebrań i posiedzeń. W ich toku formułuje się misje i strategie tych organizacji, określa reguły działania, ustala budżety, wybiera rady i zarządy, przyjmuje sprawozdania, analizuje audyty, kwituje władze. Funkcjonowanie w tym świecie wymaga rozlicznych kompetencji, wiążących się nie tylko z meritum danej działalności, ale i ze sposobami współdziałania z innymi uczestnikami”. Prof. Kochanowicz konkluduje, że potrzeba dziś nie jednorazowego przeglądu, ale instytucjonalnego, a zarazem społecznego mechanizmu, który stanowiłby przeciwwagę dla nieuchronnego procesu tworzenia przez państwo regulacji.

Redakcja

Summary

The authors of papers contained in this chapter take a look at civic activity in Poland and its barriers, seeking to reflect upon the condition of public debate, including the role of media and the Catholic church.

In his introduction, Professor **Antoni Kaminski** carries the reader through meanders of ambiguity and indeterminacy of the term “civil society” which results from its complex history. “In a broad sense, the term specifies the ability of the society to self-organise, i.e. to cooperate for the common good under the rules created by it. (...) The civil society is thus a creation of the Western civilization. It was established as a result of autonomisation of the society in relation to political power during the functional diversification of its organisation.” The moments key to its emergence were the so-called Gregorian revolution, i.e. the separation of state and church, followed by the development of the market economy. “Proper functioning of the market economy requires at least a clear specification and efficient protection of ownership rights, as well as institutions assuring efficient contract execution. Legal warranties protecting ownership from arbitrary interference of the ruling power are necessary, which translates into the need for state under the rule of law.”

Professor Kaminski observes an alarming phenomenon. “Traditionally, the status of a citizen entailed rights and obligations; now, the balance between the two tends to shift to rights, creating the advantage of claims over the will to engage in actions for public good.” This creates a strange paradox: the expansion of claims without any responsibility makes people dependable on the state, which in turn increases fiscal pressure upon the economy and thus impairs the society. “Proper functioning of political institutions in a democratic system requires appropriate quality of public life culture, i.e. the ability to self-organise and a sense of responsibility for the state and the country.” The foundations of such culture consist in the quality of law and its efficient execution, for it is the necessary condition to win citizens’ trust towards state and further – to fellow citizens. In turn, “without trust in fellow citizens and public institutions, it is impossible to avoid pathologies of collective actions.”

An analysis of the functioning of the civil society in Poland, impressive as regards its scale and precision, and the analysis of its developmental barriers have been conducted by Professor **Piotr Glinski**. In his view, the basic development mechanisms of the civil society in Poland were: self-development, self-education and foreign support in a wide sense (funds, know-how, reconstruction of the ‘involved citizen’ attitude, the “boomerang” effect). However, the degree of civic activity in Poland is one of the lowest in Europe. There are only certain groups in the Polish society that fall under civil society, as determined by specific barriers to its development.

One of the basic barrier consists in the actual (not only declared) attitude of Polish elites (particularly political elites) which oppose the idea of civil society, as well as

many anti-civil interest groups, such as: “clientelistic,” “post-Communist,” “neoliberal,” “etatistic,” “local governmental,” “corporate,” “bureaucratic” or “populist” groups. The effect consists in aborted attempts at creating conditions for the formation of civil structures and culture, e.g. regulations, inclusion programmes or the compulsory civil education system. The weakness of Polish democratic institutions, particularly the participatory institutions and civil control, does not favour the development of civil society. The cultural and awareness barriers are also an issue: the communist heritage, deficit of the ethos of intelligentsia and its specific disadvantages, consumptionism and materialisation of social awareness, etc.

Certain role in constraining the development of civil society has also been played by the drawbacks of the Polish non-governmental sector, such as few membership development programmes, problems with creating the sector’s representation, neglecting the self-regulation rules, extensive professionalism and bureaucratisation or lack thereof, commercialisation and „governmentalisation,” paternalism, clientelism and nepotism, „oligarchisation,” etc. The weakness of non-governmental sector results in, among others, low quality of local democracy, which becomes involved in the game played by various local interest groups. Finally, the obvious barrier for the development of civil participation is the low quality of life of the Polish society and serious financial problems faced by non-governmental organisations.

Media constitute one of the necessary elements of the civil society’s infrastructure. **Piotr Legutko** attempts at the analysis of their functioning in the Polish democracy. It is a very critical analysis. “Instead of acting as an intermediary, disseminating information about public affairs, instead of creating floor for debate and raising awareness, the media have emancipated as an actual fourth power, subject to no social control at all. It is a special power, since it sets the agenda for all other powers, imposes the hierarchy of importance for particular topics, their own language and communication “standards,” as well as evaluation criteria. At the same time, the motivation of actions undertaken by the media bears no symptoms of care for public affairs. It is only about strengthening its own market position.” Therefore, Mr Legutko poses a question whether the Polish state had not been dreadfully mistaken when it included the media into the logic of privatisation of industry sectors. “Introducing the actual order into the Polish press market was of “second hand” nature. At first, the state arranged the building blocks by the hand of a liquidator in its own way. Then came adult players and took the blocks away from journalistic cooperatives.”

Mr Legutko advances a thesis that the price for granting absolute power over regional newspapers and local weekly magazines to large press syndicates was the total homogenization of form and commercialisation of content. Daily newspapers, which at the beginning of the 1990s provided an immensely significant forum of civil society’s creation – and remain the last resort as regards the protection of culture against ‘pictorial’ culture – they retreated to a position of readable information and

entertainment deliverers in the new economic reality. Therefore, press does not serve the civil society. "Press serves mostly its owners (...) the borders of foreign investments in Polish media were very clear-cut. They were determined by return on investments and generating projected revenues."

The basic moral objection towards the Polish media formulated by Mr Legutko is: "The term 'fourth estate' is closely related to independence thus understood. On behalf of citizens, the social control can be exercised only when not being a servant to two masters. A journalist who is to a certain extent dependent on a person, company or institution he writes (or talks) about may not aspire to become the officer of the fourth estate for he abuses the mandate he was entrusted with, especially when a viewer, listener or reader is unaware of his private relationships."

This volume could not do without reference to the key institution for the Polish nation and the diagnosis of its functioning in the Third Republic – the institution located on the border between the civil society, national identity and institutionalised spirituality, that is the Catholic Church. This task has been undertaken by **Zbigniew Nosowski**. His article attempts at an analysis of the dynamics of trends in support for the Catholic Church and quotes results of new, interesting studies concerning the perception of faith and religion by the Poles. Between 1989 and 1993, the support for the Church rapidly decreased, albeit from the high level. At the same time after 1993 the support started increasing again in a way surprising to many and unprecedented in Europe. "First of all, I can see the influence of John Paul II, anxious about the extensive politicisation of the Polish Church. The result of these meetings in the Vatican and the "reprimand" given by the Pope was the attitude of the Polish Episcopate in the parliamentary elections of 1993. The following basic rule was then formulated: *one cannot be a good Catholic not being a good citizen.*" Other reasons were the improved image of the Church, regulation of the relations with state in the Concordat or a compromising, statutory regulations concerning abortion.

"To Poles, the Roman Catholic Church is a genuine public trust institution. Its characteristic feature, which in my view evidences the specificity of the Polish religiousness perfectly, is that the crisis regarding the approval of/trust in the Church in the initial years after the transformation did not result in a decrease in frequency of religious practice." Neither scandals nor vetting problems posed a threat to religiousness. According to research results quoted by Mr Nosowski, Poles first perceive the Church primarily in a mystical way and only later as an institution. Perhaps this is the source of the combination of two attitudes that has been constant among the Poles for years: approval for the public presence of religious symbols and, more broadly, the presence of the Church in public life and disapproval for Church authorities' attempts to directly influence the politics. However, the institutionalised Church in Poland also faces problems: "The Church lacks a matter-of-fact approach to social problems. They are either disregarded, ideologised or accusations are made... Generally, we miss

involvement in social matters inspired by the Christian faith. What dominates is the inability to analyse matters and apply hierarchy. Vast social capital remains unexploited by the Church.”

Insofar as the Church is closely linked to the Polish tradition, market relations and bureaucracy in the modern Polish history are far from Western patterns. Therefore, the historical and economic reflection which shows us the changes taking place throughout the last twenty years from a broader perspective is necessary today. In his paper, Professor **Jacek Kochanowicz** argues that a “large organisation, be it private, public or social, is a ‘structure’ in sociological sense, but also a ‘process,’ since it is subject to constant modifications and adaptations to changing conditions. In order for the society to use these organizations efficiently and quite painlessly, it must learn the art of modifying them.” In case of two key institutions of the contemporary state, namely public administration and judicature, the conclusion is that, as a society, the Poles have problems using certain types of social instruments – large, hierarchical organisations operating on the basis of formal rules. We are unable to design institutions so that they operate more or less reliably and are subject to necessary corrections.

“This deficit in the ability to use large organisations is a serious handicap, since the world composes of various types of bureaucracy. The parliament and public administration, but also private companies and social organizations – parties, associations, clubs, parish councils, resident communities – are built in the form of organizational structures based on articulated rules of conduct, formulated in acts, statutes, rules and instructions. Histories of these institutions could be written as histories of meetings, conferences, assemblies and sessions. Thus, the missions and strategies of these organizations are formulated, principles of conduct specified, budgets set, councils and boards appointed, reports submitted, audits analysed, powers approved. Functioning in this world requires numerous competences, not only those related to the essence of a given activity, but also the ways of cooperating with other participants.” Professor Kochanowicz concludes that today we do not need a one-off review, but both institutional and social mechanism which would counterbalance the inevitable process of creating regulations by the state.

Editorial team



Noël Le Mire, wg Jean-Michel le jeune Moreau *Kotacz królewski*

ROZDZIAŁ VI

ROLA HISTORII ZMAGANIA O POLSKĘ ROZLICZENIA Z PRZESZŁOŚCIĄ

Wojciech Roszkowski <i>Wprowadzenie</i>	643
Jan Kieniewicz <i>Najpierw trzeba kraj ocalić... Polskie zmagania czy zmagania o Polskę?</i>	655
Jan Kofman <i>Czym była PRL?</i>	665
Antoni Dudek <i>Rola Instytutu Pamięci Narodowej w procesie rozliczeń z dziedzictwem dyktatury komunistycznej w Polsce</i>	675
Bronisław Wildstein <i>Polityka i pedagogika historyczna III RP</i>	687
Antoni Libera <i>Widmo polskiego ciemnogrodu: pozory i prawda</i>	697
Podsumowanie	705
Summary	710

WOJCIECH ROSZKOWSKI

Wprowadzenie

1. Po co komu historia? Czy historia łączy, czy dzieli? Czy politycy winni zajmować się historią? Czy można dotrzeć do prawdy w historii? Polityka historyczna 645
2. Czy historia jest ważna dla Polski? Czy Polskę lubią? Czy sami Polskę cenimy? Jaka polityka historyczna? 647
3. Czy warto się rozliczać z przeszłością? Jak wygląda pamięć historyczna Polaków? „Ubrzązawiać” czy „odbrzązawiać”? Czy wolno krytykować Lecha Wałęsę? 650



Wojciech Roszkowski (ur. w 1947 roku)

Profesor doktor habilitowany, ekonomista i historyk. Główne zainteresowania naukowe: historia najnowsza, historia gospodarcza, Polska oraz Europa Środkowa i Wschodnia.

Asystent, adiunkt SGPiS (1974-1987), docent SGPiS (1987-1990), profesor SGH (1991-1995), tytuł profesorski w 1996 roku. Prorektor SGH do spraw reformy i nauki (1990-1993), dyrektor Instytutu Studiów Politycznych PAN (1994-2000). W latach 2004-2009 poseł do Parlamentu Europejskiego.

Visiting researcher Georgetown University (1985-1986), Wilson Center Fellow (1988-1989), visiting professor University of Maryland (1989), Tadeusz Kościuszko Chair of Polish Studies na University of Virginia, Charlottesville (2000-2002). Zajęcia i odczyty w Australii, Austrii, Belgii, Bułgarii, Chinach, Czechach, Łotwie, Nowej Zelandii, Węgrzech, Wielkiej Brytanii, Włoszech, USA (August Zaleski Memorial Lecture, Harvard University 1993).

Autor (jako Andrzej Albert) m.in. *Najnowszej historii Polski 1914-1993*, *Półwiecza. Historii politycznej świata po 1945 roku* oraz (wraz z Anną Radziwiłł) czterotomowego podręcznika historii (od 1789 do 1997) dla liceum. Redaktor i współautor *Słownika biograficznego Europy Środkowej i Wschodniej XX wieku*, wydane także w USA.

1.

Po co komu historia? Pytanie takie zadają sobie pewnie często uczniowie zanudzani nieciekawymi lekcjami historii w szkołach. Dorośli nie powinni ulegać podobnym wątpliwościom. Całe doświadczenie człowieka opiera się na wiedzy o przeszłości – swojej własnej, rodzinnej, lokalnej czy narodowej. Lansowane swego czasu hasło: „Wyberzmy przyszłość” jest bałamutne i bezsensowne. Bez pamięci człowiek jest bowiem nie wiadomo kim. Pamięć opiera się na wiedzy o przeszłości, czyli historii jako minionej rzeczywistości. Słowo „historia” oznacza jednak także ową wiedzę, przedstawianą nam przez zawodowych historyków, publicystów czy nauczycieli. Jeśli przeszłość jest ważna dla terażniejszości i przyszłości, to i wiedza historyczna nie jest bez znaczenia. Ważne jest, ile i jaką wiedzę historyczną posiadamy, a także kto, w jakim duchu i w jaki sposób ją przekazuje.

Czy historia łączy, czy dzieli? Tak postawione pytanie może się wydawać wręcz prowokacyjne, lecz dotyczy ono istoty sporów wokół historii, toczących się obecnie w Polsce, a także w Europie. Faktem jest, że historia teoretycznie może dzielić, może łączyć lub możemy starać się ją eliminować. To ostatnie rozwiązanie nie jest jednak w ogóle rozwiązaniem. Historii nie da się bowiem uniknąć. Jeśli będziemy zaniedbywać kształcenie historyczne młodego pokolenia, a tak się niestety dzieje w większości krajów europejskich, a za ich przykładem także w Polsce, wytworzymy próżnię ignorancji, w którą prędko wpłyną głupstwa lub demony. Niektórzy współcześni politycy europejscy argumentują, iż wspólną tożsamość europejską najbezpieczniej będzie ukształtować poprzez budowę unijnych instytucji ponadpaństwowych, które przytłumią narodowe egoizmy. To złudne przekonanie. Prawdziwe źródła napięć, czy to w postaci narodowych egoizmów i partykularnych interesów, czy też w postaci zwykłego poczucia sprawiedliwości, nie dadzą się w ten sposób zagłuszyć. Przeciwnie, operacja zagłuszania ich może przynieść odwrotne skutki. W próżnię ignorancji bardzo łatwo wkradają się demony stereotypów. Ten świat jest areną walki między różnymi interesami i wyobrażeniami narodowymi. Bezpiecznie jest przyjąć ją do wiadomości i starać się ją ucywilizować w duchu prawdy i sprawiedliwości, propagując zasadę: „Nie czyń drugiemu, co tobie niemiło”.

Czy politycy winni zajmować się historią? Często słyszymy obecnie, że politycy powinni pozostawić historię historykom. Kiedy zaś zawodowi historycy dotykają drażliwych kwestii historii najnowszej, natychmiast oskarżani są o jej upolitycznianie. Słyszymy też, że rozpamiętywanie przeszłości może tylko utrwalić podziały w społeczeństwie polskim lub podzielić narody europejskie oraz że wspólnotę narodową lub wspólną tożsamość europejską należy budować przez działania na rzecz przyszłości. To pogląd tyleż efektywny, co niezbyt przemyślany. Tak czy inaczej bowiem historia

zawsze wraca w polskich lub europejskich debatach, choćby przy okazji rocznic lub akcji podejmowanych przez polityków, którzy mają na uwadze doraźne cele. Na przykład europejscy socjaliści, którzy niby odzęgnają się od politycznych debat na temat historii, bardzo chętnie debatują na temat Holocaustu, prześladowań Cyganów, gejów lub zbrodni generała Franco. Z drugiej strony mamy przykład pisemnej deklaracji austriackiego posła do Parlamentu Europejskiego z radykalnej partii wolnościowej, Andreasa Moelzera, dotyczącej czystek etnicznych i wypędzeń związanych z dwiema wojnami światowymi, w której wymienił on jako główne ofiary Niemców, Węgrów i Ormian. Jest to typowy przykład politycznej, selektywnej pamięci historycznej. Upolitycznienie historii jest faktem. Problem tylko w tym, w jakim celu polityk odnosi się do historii. Chwytlive hasło, że politycy nie powinni głosować prawdy historycznej, jest bałamutne. Politycy głosują bowiem nie prawdę historyczną, lecz prawdę o sobie samych, o swoim stosunku do przeszłości.

Czy można dotrzeć do prawdy w historii? Osoby, które negują pojęcie prawdy w historii siłą rzeczy stawiają się w szeregach polityków, którzy historię rozumieją jako arsenał środków do walki politycznej. W tym sensie historia może tylko dzielić. Choć prawdę o przeszłości można osiągnąć jedynie poprzez odtworzenie całych dziejów, co jest oczywiście niemożliwe, to zawodowi historycy mają jednak metody zbliżania się do prawdy historycznej, a w każdym razie stawiania tez bliższych niż dalszych od tej prawdy. Po pierwsze, należy ściśle określić zjawisko. Po drugie, trzeba zgromadzić kompletny materiał dowodowy. Po trzecie, należy precyzyjnie ocenić wagę i znaczenie poszczególnych wydarzeń. Po czwarte, nie można wyciągać pochopnych wniosków typu *pars pro toto*. Po piąte, należy określić kryteria oceny wydarzeń. Po szóste, trzeba uwzględnić szerszy kontekst wydarzeń¹. Po siódme wreszcie, należy stosować zasady logiki.

Historycy, podobnie jak sędziowie, są zobowiązani do poszukiwania prawdy. Politycy mają najczęściej bardziej praktyczne cele, takie jak realizacja interesów własnych lub interesów swych wyborców. Politycy nie mogą jednak realizować swych celów kosztem prawdy. Prędzej czy później kończy się to źle. Jeśli więc politycy poważnie myślą o stworzeniu wspólnej pamięci historycznej w Europie, a takie deklaracje często słyszymy, muszą zabrać się do dzieła, naśladowując historyków i sędziów. Muszą zbadać cały materiał dowodowy, wysłuchać wszystkich stron, określić kryteria oceny i wydać osąd.

¹ Ktoś, kto tego unika, naraża się na zarzut niesprawiedliwości ocen – zob. np. Jan Tomasz Gross, *Strach. Antysemityzm w Polsce tuż po wojnie. Historia moralnej zapaści*, Znak, Kraków 2006. Autor ten zrównał na przykład wywłaszczenie wynikające z wymordowania przez Niemców ludności żydowskiej z wywłaszczeniem po wypędzeniu ludności niemieckiej – zob. tamże, s. 86.

Polityka historyczna. Czy nam się to podoba, czy nie, polityka historyczna jest faktem. Wszystkie państwa uprawiają własną politykę historyczną. Problem w tym, jakiej jest ona jakości. Polityka historyczna Stalina i Hitlera przyniosła straszliwe skutki, polityka historyczna Francji i Niemiec po II wojnie światowej przyniosła zaś skutki pozytywne. Polityka historyczna jest miarą intencji państwa. Im dalsza jest ona od historycznej prawdy, tym gorzej mówi o ambicjach i celach tego państwa. Jeśli wszystkie państwa prowadzą swoją politykę historyczną, a Niemcy i Rosja są ostatnio tego dobitnym przykładem, to abdykacja Polski z polityki historycznej byłaby katastrofalnym błędem. Problem więc nie w tym, czy mamy prowadzić politykę historyczną, ale jak.

2.

Czy historia jest ważna dla Polski? Miejsce państwa lub narodu we wspólnocie międzynarodowej zależy od różnych czynników, takich jak jego rozmiary, położenie, liczba ludności, kultura, zasoby materialne i wielu innych. Między innymi miejsce to określa także rola w historii. Historiografia polska wykształciła kanon ocen dziejów Polski. Na przykład na ogół zgadzamy się, że odzyskanie niepodległości po 1918 roku było wielkim sukcesem, że w wojnie z Rosją Radziecką w latach 1918-1921 obroniliśmy nie tylko niepodległość naszego kraju, ale także osłoniliśmy Europę przed komunizmem, że w 1939 roku Niemcy i ZSRR dokonały zbrojnego rozbioru Polski, a mocarstwa zachodnie nie wypełniły zobowiązań sojuszniczych, że II wojna światowa była dla Polski katastrofą demograficzną i gospodarczą oraz że w Jałcie wepchnięto Polskę w obręb radzieckiej strefy wpływów.

Wizja polskich dziejów w XX wieku wygląda jednak zupełnie inaczej w podręcznikach innych krajów, nierzadko budząc zdumienie lub wręcz oburzenie Polaków. Wizje te są wynikiem polityki historycznej tych państw lub państw trzecich, które w odpowiednim czasie ukształtowały specyficzny kanon postrzegania Polski. Badacza polskiego z pewnością zaskakuje fakt, że w katalogu Biblioteki Kongresu USA, największym bodaj zbiorze publikacji na świecie, literatura dotycząca Polski znajduje się w literowym kluczu we wspólnym dziale z Rosją. Nie jest to przejaw antypolskiej tradycji w USA, lecz rezultat faktu, że gdy katalog ten tworzono, większa część dawnej Polski była pod zaborem rosyjskim. Na miejsce Polski w historii świata miały wpływ nie tylko zwykłe fakty, lecz także polityka historyczna. Papież Grzegorz XVI potępił w encyklice *Cum primum* z 1832 roku polskie powstanie listopadowe nie tyle dlatego, że był wrogiem Polski, lecz dlatego, że działał pod naciskiem politycznym Rosji². To polityka historyczna zaborców ukształtowała w historiografii zachodniej obraz Polski

² J. Kłoczowski, L. Müllerowa, J. Skarbek, *Zarys dziejów Kościoła katolickiego w Polsce*, Znak, Kraków 1986, s. 216-217; J. Skarbek, *Kościół katolicki na ziemiach polskich pod zaborami 1771-1848* [w:] *Historia Kościoła*, t. IV, PAX, Warszawa 1987, s. 484.

jako kraju zawsze stojącego nierządem, co usprawiedliwić miało rozbiory. To polityka historyczna Niemiec Weimarskich utrzymała w Europie Zachodniej stereotyp Polski jako „kraju sezonowego” (*Saisonstaat*). Krótko mówiąc, obraz i miejsce jakiegoś kraju w historii i współczesności zależy nie tylko od faktów, ale także od ich interpretacji, a te są polem polityki historycznej danego państwa oraz innych państw, zwłaszcza tych, które są mu nieprzyjazne. Miejsce w historii jest zaś kapitałem, o który należy dbać i który należy umiejętnie reklamować, podobnie jak markę kraju.

Czy Polskę lubią? Wśród licznych wątków debaty o wejściu Polski do Unii Europejskiej często wysuwano kwestię, czy nam się miejsce w zjednoczonej Europie należy i czy nas tam lubią. To emocjonalne podejście do sprawy zagłuszało nawet takie kwestie, jak to, czy wejście do Unii będzie dla Polski korzystne. Zwróciła na to uwagę „Rzeczpospolita”, opatrując analizę poparcia dla polskiego akcesu w różnych krajach tytułem *Polskę trochę lubią*³. Z lubieniem bywa różnie, ale najważniejsze jest to, że pytanie zadane w unijnym sondażu nie dotyczyło sympatii do Polaków, ale poparcia dla wejścia Polski i innych kandydatów do Unii. Na poparcie dla rozszerzenia Unii składa się jednak wiele innych czynników niż tylko zwykła sympatia do kandydatów, czynników takich jak: obawa o spójność Unii, konieczność dzielenia się dotacjami czy miejscami pracy bądź też nadzieje na większą stabilność na Starym Kontynencie. Ważne jest więc nie tyle, czy Polska jest lubiana, ale czy jest znana i czy za granicą jest postrzegana jako partner atrakcyjny, wiarygodny, ale także godny szacunku.

W ogóle częste zastanawianie się, czy nas, Polaków, gdzieś lubią, mówi wiele o nas samych. Z narodami jest trochę jak z ludźmi, którzy się na te narody składają. Emocjonalne lęki przed odrzuceniem są charakterystyczne dla tych, którzy mają niską samoocenę. Osoby takie potrafią robić wiele, by na siebie zwrócić uwagę, starają się przypodobać lub okazują innym prowokacyjne lekceważenie, bo w głębi serca sądzą, że ich wartość zależy od tego, czy ktoś je lubi, czy nie, a nawet czy je zauważa, czy nie.

Czy sami Polskę cenimy? Problem jednak w tym, czy my się sami lubimy i za co mamy się lubić. Zbyt często autentyczne powody do narodowej dumy umiemy zagłuszyć w tromtadracji lub utopić w zawiści, a samokrytykę doprowadzamy albo do karykaturalnej skrajności, albo reagujemy na nią histerycznie jak na atak wroga. Polska była przez wiele dziesięcioleci nie tylko zniewolona i źle zarządzana, ale także odcięta od świata, co potęgowało polskie kompleksy krzywdy, niezrozumienia, niższości i wyższości zarazem. Młode pokolenie polskiej inteligencji ma więcej okazji do podróży i kontaktów z obcymi i być może choć częściowo podleczy się z braku równowagi między zakompleksionym odrzucaniem polskości oraz histeryczną obroną przed każdą krytyką. Polacy mają niejedyn powód do narodowej dumy, choć na ogół nie wiedzą, ile i jakie.

³ J. Bielecki, *Polskę trochę lubią*, „Rzeczpospolita”, 22 października 2002.

Warto sobie w końcu powiedzieć, za co mamy się lubić sami. Dysponujemy bowiem na przykład zarówno zdolnością do improwizacji i adaptacji, jak i przywiązaniem do tradycji. Czy jednak wiemy, które z nich mamy stosować w danym momencie? Potrafimy być solidarni w biedzie i kompletnie niespójni w zorganizowanym działaniu na dłuższą metę. W dzisiejszym świecie liczy się nie tylko tradycja wielkich artystów i siła marzeń o przyszłości, ale morale pracy i zdolność do wspólnego działania.

Dyskusje nad polskością zamykają się najczęściej w kręgu neurotycznych odgłosów tromtadacji lub narodowego wstydu. Przypomnijmy *casus* wystawy Expo 2000 w Hanowerze. Spór wywołały ataki skierowane przeciw organizatorom ekspozycji, których z góry wyśmiano za wiązanie tradycji husarskiej i kopernikowskiej z żubrami, bobrami z Puszczy Białowieskiej oraz mottem Zbigniewa Herberta („bądź wierny – idź”)⁴. Wyglądało na to, że właściwie czego się dotknąć w naszej tradycji i współczesności, to grozi katastrofą w opinii zagranicy. Husaria to symbol zapóźnienia i szlacheckiego warcholstwa oraz potwierdzenie opinii o *Polnische Wirtschaft*, bo przecież skrzydła utrudniały rycerzom natarcie, jakakolwiek wzmianka o trunkach – kłęska, bo wiadomo, że we Francji mówi się „pijany jak Polak”, żarty – niedobrze, bo w Ameryce są przecież *Polish jokes*, „Solidarność” na pewno się skojarzy ze strajkami, a te odstręczą obcy kapitał, ludowe stroje – murowana porażka, bo natychmiast przypomną o „bezzębnych, niedomytych i wrzaskliwych” demonstrantach spod znaku Andrzeja Leppera, bobrowe żeremie – to jawne kłamstwo, bo Polska ma opinię zatrutego środowiska. Tymczasem ekspozycja, w której Kopernik i Wolszczan, husaria, kopalnia soli w Wieliczce i żubry połączono z prapremierą *Kantaty o świętym Wojciechu* Henryka Mikołaja Góreckiego, porządną oprawą elektroniczną oraz mottem o wierności, odniosła ogromny sukces. Wedle klasyfikacji studentów socjologii z Berlina na 177 krajów pawilon polski znalazł się na czwartym miejscu pod względem atrakcyjności i frekwencji. Codziennie gościło w nim kilkanaście tysięcy osób, z których ponad 80% zadeklarowało chęć przyjazdu do Polski. Dzień Polski zyskał najwyższą ocenę organizatorów Expo⁵. Okazało się, że bez akcentów politycznych („Solidarność” i Okrągły Stół) oraz bez podpierania się autorytetem papieża Jana Pawła II można pokazać Polskę jako kraj ciekawy zarówno pod względem historii, jak i współczesności.

⁴ Adam Krzemiński z typową dla „modernizacyjnej” lewicy swadą negował sens odwoływania się do historii, mówiąc o „mąceniu umysłów” przez „duchy przeszłości”, stwierdzał, że „trudno o bardziej jałowy pomysł” niż przypominanie husarii, zestawiał wierność z wiersza Herberta z wiernością Waffen SS, a w końcu jako największe dokonanie polskiej współczesności wymienił Okrągły Stół. Z tekstu Krzemińskiego przebiegały obawy, że Polska ze swą tradycją nie jest „kompatybilna” z Europą, że w ogóle nie bardzo się ma czym pochwalić, a jeśli już, to są to rzeczy, które nikogo dziś nie interesują lub budzą jak najgorsze skojarzenia. A. Krzemiński, *Jaki znak twój?*, „Rzeczpospolita”, 19-20 lutego 2000.

⁵ *Polski sukces*, „Rzeczpospolita”, 20 lipca 2000.

Jaka polityka historyczna? Polityka historyczna ma wymiar międzynarodowy i krajowy. W wymiarze międzynarodowym ma na celu umocnienie pozycji jakiegoś państwa przez ugruntowanie wiedzy o nim oraz przekonanie o jego sile i wiarygodności. Warunki, w których Polska odzyskała wolność, nie są tak idealne, jak sądzą niektórzy. Odkłamywanie szkodliwych dla Polski mitów jest naszym obowiązkiem. Jeśli go zaniedbamy, nie wiadomo kto i za co każe nam, Polakom, jeszcze odpowiadać i jaką cenę za to zapłacimy.

Niezależnie od brutalnej często gry interesów międzynarodowych oraz nieprzyjaznej Polsce polityki historycznej (*vide* „aksamitna rewizja historii” w Niemczech lub powrót do stalinowskiej wizji historii w Rosji), dominujące standardy kultury masowej w świecie wydają się często wręcz zagrażać zdrowemu rozwojowi społecznemu. W dziedzinie wiedzy historycznej niepokoić musi np. popularność gier komputerowych. Scenariusze historyczne zakładają w nich absurdalne i kontrfaktyczne przebiegi, które mogą się utrwalić w świadomości młodego pokolenia.

Siła oddziaływania złych wzorów zewnętrznych wynika z potęgi wielkiego kapitału zagranicznego i mediów, ale także z fascynacji każdym zachodnim głupstwem, które ktoś zechce nam sprzedać. Niemniej zamykanie się w sobie niewiele pomoże. Polska nadal stoi przed ogromnymi wyzwaniem zewnętrznymi. Dotąd pytanie brzmiało: „Bić się czy nie bić?”. Teraz przeciwnik jest często bezosobowy. Z kim mamy się bić? Z koncernami międzynarodowymi? To sprawa mądrej polityki gospodarczej oraz wyważania korzyści i strat związanych z napływem obcego kapitału. Trzeba wybierać ludzi mądrych, uczciwych i skutecznych, a nie krzykaczy lub karierowiczów, którzy dają się tanio kupić. Oskarżają nas o „polskie obozy koncentracyjne”? A co zrobiliśmy, żeby temu zapobiec? Ile książek historycznych autorów polskich wprowadziliśmy na rynek międzynarodowy? Czy jedynym takim autorem ma być Norman Davies? Ile filmów o tematyce z historii Polski wylansowaliśmy na Zachodzie? To są pytania, na które muszą odpowiedzieć politycy, którzy sprawowali władzę w ostatnim dwudziestoleciu.

3.

Czy warto się rozliczać z przeszłością? Znajomość historii nie jest celem samym w sobie. Musi ona służyć wychowywaniu lepszych obywateli i poprawie narodowego bytu. Żeby polityka historyczna była skuteczna, musi za nią stać silne przekonanie zarówno rządzących, jak i rządzonych w tym kraju, że warto kształtować pozytywne wzorce zachowań obywateli. Z tym mamy problem, bowiem na ogół sami się nie cenimy, a pamięcią historyczną posługujemy się jak politycznym cepem. Polityczne walki za pomocą historii rozgrywają się na trzech arenach. Po pierwsze, chodzi o sens dawnej tradycji niepodległościowej, w tym np. powstania warszawskiego. Po drugie, przedmiotem sporu są oceny PRL, a w tym względzie szczególnie sprawa lustracji. Po trzecie wreszcie, chodzi o mity założycielskie III RP, a więc na przykład o ocenę

Okrągłego Stołu i Lecha Wałęsy. Z historią nie warto się rozliczać politycznie, ale należy ją oceniać racjonalnie w celu wyciągnięcia lekcji na przyszłość. Polityka historyczna nie musi być wcale polityką partyjną, lecz powinna (i może) służyć kształtowaniu lepszego społeczeństwa, tak jak nauka historii w szkołach. Ci, którzy chcą ją ograniczać, działają na szkodę kraju.

Jak wygląda pamięć historyczna Polaków? Dlaczego większość Polaków swej przeszłości nie zna, a nawet nie bardzo chce ją poznać? Dlaczego tak często operuje się fałszywymi schematami, które z prawdą niewiele mają wspólnego? Pamięć historyczna współczesnych Polaków wydaje się poważnie zmaćona. Wynika ona albo z tradycji niepodległościowej, albo komunistycznej, a w najmłodszym pokoleniu – z doświadczenia transformacji. Zwłaszcza z „pamięcią transformacji” jest ogromny problem, gdyż jest ona zakłamana. Nikt nie lubi pamiętać ciemniejszych stron swego życiorysu, więc na różne sposoby go wybiela, lansując też fałszywe kryteria ocen. W ocenach historii naprawdę nie chodzi o to, czy rację miała źle zdefiniowana „lewica” czy „prawica”, jak tego chcą postkomuniści, lecz o kryteria nadrzędne: niepodległość, praworządność i samorządność.

Przyczyn zachwiania równowagi pamięci jest wśród Polaków wiele. Pierwsza to wpływ wykształcenia PRL-owskiego. Podwójne standardy myślenia z tamtych czasów powodują, że nadal wielu z nas wierzy, że powstanie warszawskie miało antysowiecki charakter, że podziemie niepodległościowe po wojnie to były oddziały „reakcji” oraz że gospodarka PRL rozwijała się szybciej niż gospodarki „kapitalistyczne”, choć w efekcie tego rozwoju pozostaliśmy za nimi w tyle. Problem leży w nauczycielach. Mamy sporo ofiarnych nauczycieli historii, którzy umieją z niej zrobić prawdziwą *magistra vitae*. Niestety, duża część nauczycieli, czy to z braku wykształcenia, czy z lenistwa, powtarza nieco tylko odświeżone slogany, twierdząc przy tym, że jest wiele prawd o przeszłości, „lewicowych” i „prawicowych”. Ugruntowuje to relatywizm zarówno w nauce historii, jak i nauce życia. Drugą przyczyną jest słaba wiedza świadków historii PRL o istocie jej systemu. Wówczas poznawano go w praktyce, ale na ogół nie potrafią go dobrze opisać ani zanalizować. W szkole czy na uczelniach nikt nie wykladał wszystkich sprzeczności i niedorzeczności komunizmu – systemu opartego na uszczęśliwianiu ludzi siłą. Trzecią przyczyną to chęć zapomnienia upokorzeń i pragnienie rekompensaty. Czwartą są warunki życia w transformującej się Polsce. Nacisk problemów bieżących, atakujące zewsząd reklamy konsumpcji, a więc życia „tu i teraz”, nie zostawiają czasu i ochoty na przypominanie sobie, jak było dawniej. Wszystkich, którzy twierdzą, że nie mają czasu ani pieniędzy na czytanie poważniejszych prac o przeszłości, należy jednak zapytać, ile wydają na kolorowe magazyny, zajmujące się głupstwami, na papierosy lub wódkę. Piątą przyczyną jest to, że ponieważ to były czasy ich młodości, wielu wydaje się, że dawniej było lepiej.

Te i inne przyczyny powodują, że Polacy słabo orientują się w historii najnowszej, a jest to wiedza ważna dla kształtowania społeczeństwa obywatelskiego. Bez jasno sprecyzowanych kryteriów oceny dziejów najnowszych nie potrafimy też ocenić, co było ważne i pozytywne, a co godne nagany w historii dawniejszej.

„Ubrzązawiać” czy „odbrzązawiać”? Zanim podejmiemy politykę historyczną w aspekcie międzynarodowym, musimy się zgodzić, co jest w samej Polsce warte obrony, a co należałoby przewyciężyć. Niestety z tym jest nie najlepiej. Stale napotykamy obsesyjne „odbrzązawianie” narodowej historii i bicie się w piersi za niepopelnione grzechy przy jednoczesnym zamazywaniu odpowiedzialności za realne winy. Szkodliwa jest przesadna idealizacja naszej przeszłości, ale tak samo szkodliwe jest jej zatruwanie głupimi pretensjami.

W debacie na temat polityki historycznej pojawiają się czasem głosy przestrzegające przed narodową tromtadracją. Charakterystyczny dla takich głosów był swego czasu artykuł Janusza Majcherka⁶. Autor ten wylał jednak dziecko z kąpielą. Nie chodzi bowiem przecież o wyolbrzymianie polskich zasług lub o tani, zaściankowy szowinizm. Obawy Majcherka przed rozbuchanym nacjonalizmem są także przesadzone. Polskie przeczulenie na temat niemieckich win wobec Polaków okazało się zresztą dość skuteczne, skoro rząd Niemiec poczuł się zmuszony do rozważań na temat wzięcia na siebie odpowiedzialności materialnej za skutki wysiedleń Niemców z Polski po II wojnie światowej. Może więc właśnie tak trzeba robić w imię interesu narodowego? Chyba że interes narodowy traktuje się jako chorobę prawicy⁷.

Jak więc uprawiać politykę historyczną państwa, którego obywatele sami nie wiedzą, co jest warta ich historia, a jego elity wstydzą się takiej polityki twierdząc, że lansowanie jakiejś wersji historii jest sprzeczne z zasadą krytyki naukowej i przypomina praktyki totalitarnej propagandy lub że obrona interesu narodowego jest przesądem?

Czy wolno krytykować Lecha Wałęsę? Problem pamięci historycznej nie wygląda niestety najlepiej wśród elity intelektualnej Polski. Być może pod wpływem doświadczenia PRL została ona w dużej mierze zdominowana przez swoisty konformizm, nakazujący uznawanie rzeczywistości historycznej za jedynie możliwą i to w interpretacji zgodnej z duchem chwili. Nie jest jednak pogląd spójny. Zwolennicy „odbrzązawiania” historii dawniejszej nie pozwalają powiedzieć złego słowa na Okrągły Stół, a ostatnio także na Lecha Wałęsę. Argumentacja w tym ostatnim przypadku jest szczególnie dziwaczna. Jeszcze na początku lat 90. w środowiskach tych panowała moda na obrzydzanie naszego noblisty (poparta zbieraniem kompromitujących go materiałów w kampanii prezyden-

⁶ J. Majcherek, *Pułapki polityki historycznej*, „Rzeczpospolita”, 14 września 2004.

⁷ Zob. kuriozalny żal Sławomira Sierakowskiego: „nikogo nie stać już na to, by przeciwstawić się wysuwane-mu przez prawicę imperatywowi obrony narodowego interesu”, S. Sierakowski, *Nowa historia czy stara historia?*, „Rzeczpospolita”, 22 września 2004.

ckiej 1990 roku), podczas gdy obecnie mobilizuje się wszystkie siły, żeby go bronić przed zarzutami o współpracę ze służbami PRL. Argument, że Wałęsa jest „dobrem narodowym”, wobec czego nie wolno tego dobra osłabiać, jest doskonale sprzeczny ze stanowiskiem tych środowisk w sprawie „odbrązawiania” innych wydarzeń i postaci historii Polski. Nie tylko politycy, ale i profesorowie w służbie rządu są w tej sprawie gotowi zaprzęgać państwo do wyznaczania granic słuszności badań naukowych. Jeśli tak więc wygląda świadomość elit intelektualnych, kto ma wyznaczyć zdrowe standardy ocen historycznych?

JAN KIENIEWICZ

**Najpierw trzeba kraj ocalić...
Polskie zmagania czy zmagania o Polskę?**



Jan Kieniewicz (ur. w 1938 roku)

Historyk, profesor (1983 rok), doktor habilitowany (1974 rok), doktor (1966 rok). Profesor zwyczajny w Instytucie Badań Interdyscyplinarnych „Artes Liberales” Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1975-1981 był Kierownikiem Katedry Iberystyki UW, w latach 1982-1987 wicedyrektorem Instytutu Historii UW, w latach 1996-2008 wicedyrektorem Ośrodka Badań nad Tradycją Antyczną UW. Prowadził wykłady w Hiszpanii, Indiach, Francji, USA. W latach 1990-1994 pełnił funkcję Ambasadora RP w Hiszpanii.

Specjalizuje się w dziejach nowożytnych, historii Indii, Hiszpanii i Polski, dziejach ekspansji kolonialnej i dziejach cywilizacji.

Autor ponad 450 publikacji, w tym 25 książek, m.in. *Silent Intelligentia. Study in a Civilizational Oppression* (2009), *Ekspansja. Kolonializm. Cywilizacja* (2008), *Wprowadzenie do historii cywilizacji Wschodu i Zachodu* (2003).

Pierwsza racja takiego postawienia problemu wynika z pytań: w imię czego dokonujemy rozliczeń? jakim prawem? Złożyć sprawę ze swego włodarstwa – to nasz obowiązek. Zażądać sprawozdania z mandatu udzielonego – to nasze prawo. Gdy jednak usiłujemy ocenić przeszłość, sprawy nie rysują się tak jasno.

Pojawia się natomiast głębszy sens problemu. Chcę oto rozróżnić zmagania Polaków o rząd w Polsce od ich postaw wobec Polski. Zmagania z Polską to zawsze spór o własną tożsamość. Natomiast zmagania o Polskę jakże często stają się próbą jej zawłaszczenia. W sumie idzie o to, żeby odkryć głębszy sens minionego dwudziestolecia. Dlatego w tym rozważaniu towarzyszy mi romantyczna refleksja o Ojczyźnie i zbiorowym obowiązku.

W 1980 roku pisałem o nadchodzącym czasie rozliczania, ponieważ po Sierpniu wydawało się to oczywiste. Miałem na uwadze własne i nasze zbiorowe zobowiązania wobec Polski, a nie tylko zobowiązania władzy wobec nas¹. W 10 lat później tym bardziej uważałem rozliczanie innych za mało celowe. Wystawienie rachunku w 1989 roku wymagało czegoś więcej niż tylko użalania się nad zmarnowanym półwieczem. Choćby z szacunku dla tych wszystkich, którzy uważali, że nie wolno im porzucać tego dziedzictwa, któremu na imię Polska². Dla tych wymagających od siebie, gdy nikt niczego nie wymagał. W chwili przełomu, która nie okazała się przewrotem, ktoś powiedział, że oddziela przeszłość grubą linią, by przyjąć odpowiedzialność za przyszłość. To miało znaczyć, że rozliczenie za tamto półwiecze ma pozostać sprawą każdego z nas – tych, którzy czują się za to odpowiedzialni. To nie zostało zrozumiane. Usłyszano, że nie będzie rozliczenia. Dlaczego? Prawdopodobnie dlatego właśnie, że nie mieliśmy już siły na podjęcie raz jeszcze zadania identyfikacji z Polską. Złoty róg wydawał się na wyciągnięcie tyłu chętnych i godnych dłoni, a ostał się im ino sznur...

Trzeba ten wywód uzupełnić o jeszcze jedną uwagę. Rozliczenie z przeszłością może być potrzebą wspólnoty. Zabiegając o trwanie, wspólnota narodowa może domagać się złożenia rachunków. To zrozumiałe, naród nie może istnieć bez przeszłości. Pozbawiony pamięci traci tożsamość. A zatem, czy w 1989 roku wspólnota narodowa oczekiwała rozliczenia i doznała zawodu? Czy też jej tożsamość była tak dalece naruszona, że rozliczenie nie mogło nastąpić? Czy dlatego właśnie, że polega ono nie tylko na rachunkach krzywd, ale i na zdolności do podjęcia rachunku sumienia? Przyczyny działań i zaniechań z czasu, gdy kraj nazywano Peerelem, musiały być złożone i będą jeszcze długo powodem sporów. Mnie się wtedy wydawało, że niezależnie od interesów, planów czy kombinacji protagonistów strony zdawały sobie sprawę z tego, w jakim stanie jest Polska. Nie tylko gospodarka. Także polska wspólnota narodowa. Usiłowałem

¹ J. Kieniewicz, *Rozliczanie*, „Literatura”, 23 października 1980.

² Zgodnie z wezwaniem Jana Pawła II.

to wypowiedzieć³. Usiłowałem zresztą także jakoś temu przeciwdziałać⁴. Teraz jednak ważne jest, by próbować szukać wyjaśnienia tego, co zaszło potem, co się działo w trakcie przechodzenia do nowej postaci wspólnoty politycznej⁵.

Powracam zatem do pytania, które postawiłem w tytule. Czy w dwudziestolecu po 1989 roku miało miejsce zmaganie się z Polską, czy walka o Polskę? Najczęściej powtarzane pytanie tamtych lat brzmiało: „jaka Polska?”⁶. Pytanie jest przypisywane Juliuszowi Słowackiemu, aczkolwiek on go w tej postaci nie zadał. W słynnym epigramacie poeta kazał się Bogu pytać Polaków: „jaka ojczyzna?”⁷. Jaka, ponieważ idący „zapomnieli na ustach wyrazu” i potrafili wykrzyknąć jedynie „ojczyzna, ojczyzna”. Pytanie, jakiej to ojczyzny chcecie, miało prowadzić do refleksji, że oczywiście ojczyzna ma być polska. Jest to równoznaczne z możliwością odpowiedzi sobie, że wiemy o jaką ojczyznę chodzi, czyli nie spieramy się o to, jak urządzimy Polskę, czyli kto w niej będzie władał, kto w niej będzie zasiadał, kto w niej będzie posiadał, kto w niej będzie sprawował władzę, kto się nią będzie cieszył, obnosił i zyskiwał. Kto zaś na pytanie odpowie Ojczyzna to Polska, to zgodnie z romantyczną wizją, ocalając kraj, nie zasiądzie na tronie, przy tronie, pod tronem... choć oczywiście niekoniecznie musi się spalić w chwili ofiary⁸. Taka konieczność obecnie nie zachodzi.

Otóż w dwudziestolecu minionym toczono spory – moim zdaniem, miejscami ostre, miejscami łagodniejsze – o to, czy Polska będzie taka czy owaka, czyli kto tę Polskę będzie urządził i kto nią będzie się cieszył. Nazywam to sporem „jaka Polska?”⁹. Mam wobec niego bardzo wiele obaw nie dlatego, żebym doświadczył boleśnie jego konsekwencji. Mam po prostu nieustannie w pamięci analogiczny spór o Hiszpanię, który po 100 latach skończył się wojną domową w latach 1936-1939. A właściwie się nie skończył, ponieważ konsekwencje tej wojny domowej okazały się trwać w trzeciej generacji. Nie da się bowiem w prosty sposób zapomnieć o przeszłości. W Polsce dzisiaj, podobnie jak w 1989 roku, nie grozi nam takie zaostrenie konfliktu wewnętrznego. Antagonizmy występują, ale nie kumulują się w nienawiść. To wynika po części ze słabości więzi. Krótko mówiąc, sądzę, że w dwudziestolecu było dużo sporów o to, jaka Polska,

³ Zob. J. Kieniewicz, *Zagrożenia polskości* [w:] *Nurty życia społecznego*, Warszawa 1987, s. 82-9; tenże, *Polacy i Europa końca XX wieku*, „Krytyka”, nr 34-35, 1991, s. 62-72. Te i inne teksty podejmujące temat polskości [w:] tenże, *Ekspansja, kolonializm, cywilizacja*, Warszawa 2008.

⁴ J. Kieniewicz, *Otrzeźwienie po latach* [w:] *W trosce o trzeźwość narodu*, t. IV, red. M. Romaniuk, Warszawa 2007, s. 21-41.

⁵ Usiłowałem to wyrazić, pisząc w 1991 roku tekst *Przejście i przekształcenie. Perspektywy rozwoju Polski na przełomie XX i XXI wieku*, druk [w:] J. Kieniewicz, *Ekspansja, kolonializm, cywilizacja*, dz. cyt. s. 175-191.

⁶ Zob. *Polska, ale jaka?*, red. M. Jarosz, Warszawa 2005, s. 338.

⁷ J. Słowacki, *Epigramat XXXV* [w:] *Dziennik z lat 1847-1848*.

⁸ J. Słowacki, *Kordian*, akt III, scena IV, w. 344.

⁹ J. Kieniewicz, *Ojczyzna Andrzeja Nowaka*, „Przegląd Powszechny” 2005, 10-11, s. 95-102. Obszerna publicystyka w tej kwestii stale odwołuje się do stereotypu, zob. L. Sonik, *Szli krzycząc: Polska! Polska, ale jaka?*, „Rzeczpospolita” 31 grudnia 2005-1 stycznia 2006, s. 5.

czyli jak powinniśmy tę Polskę zorganizować, urządzić czy nią pokierować¹⁰. Natomiast nie widzę konfrontacji wokół pytania, jaka Ojczyzna. Nie ma sporu o polskość.

Można naturalnie utrzymywać, że wizja ta jest podyktowana nieuzasadnionym pesymizmem. W ciągu minionych lat toczyło się przecież wiele ważnych dyskusji na łamach „Plusa Minusa”, „Świątecznej” czy „Europy” – żeby cytować tylko prasę codzienną¹¹. Spierało się grono wybitnych publicystów wspartych jednym czy drugim akademikiem, a czasem politykiem. Kto dziś wraca do tych tekstów? Co z nich stało się przedmiotem autentycznego sporu? W życiu publicznym tematy te wydają się nieobecne. Nie stały się też inspiracją wielkiej literatury. Literatura doraźna, owszem, sięga do zagadnień rozliczeniowych, ale nie tak często i nic z tego nie wynika. Nie wynika dla polskości.

Czy to jest zjawisko nowe, spowodowane jakimś pogorszeniem stanu polskości? Oczywiście nic nowego. Zawsze też zbytne zatroskanie o tożsamość narodową wydawało się podejrzane, nie tylko zresztą zwolennikom plemiennej postaci nacjonalizmu¹². Wszystkim patriotom zawsze przeszkadzała nadmierna emfaza, niezależnie od intencji. Zmagania z polskością były oczywiste, gdy stosunkowo wąska grupa świadomych Polaków myślała o pociągnięciu do niej mas wystawionych na wszechstronne wpływy oddziaływać zaborczych. Gdy marzeniem elit były „orły narodowe”, rozumiałe było ćwiczenie dzieci w recytacji *Kto ty jesteś, Polak mały*. Krzepienie serc zaczęło być podejrzane, gdy na „odzyskanym śmietniku” można było podjąć rywalizację o rząd nie tylko dusz. Tradycja spierania się z polskością pozostała jednak istotnym wątkiem w II Rzeczypospolitej, ponieważ sądzono, że orientacja ideowa Polaków pozostaje ważna dla trwania i bezpieczeństwa państwa. Powstały wtedy takie zbitki pojęciowe, jak łączące postępowość z bolszewizmem, a patriotyzm przypisujące polskiej *alma naturaliter endeciana*. Odczuwano zagrożenie, ale i pewność swej świeżo wywalczonej państwowości. Spór o polskość, symbolizowany przeciwstawieniem Gombrowicza Sienkiewiczowi, mógł trwać. Szło w nim przecież o to, że Ojczyzna nie ma być byle jaka. Poeta-rewolucjonista miał na uwadze Polskę, gdy pisał o obronie ziemi hiszpańskiej: „abyś nie była jak przed wiekami znowu królewska, księża i pańska”. Ostrość sporów międzywojennych nie prowadziła jednak do radykalnego dylematu: albo Polska będzie moja, albo niech jej nie będzie¹³.

Spory te nie osłabiły polskości wzmacnianej wysiłkiem scalania ziem i budowania własnego państwa. Wojna i okupacja zdawały się to potwierdzać, choć okupacja sowiecka lat 1939-1941 okazała się także przestrogą. Tymczasem po 1945 roku

¹⁰ Zob. *Spór o Polskę. Z Aleksandrem Hallem rozmawiają Ewa Polak i Mariusz Kobzdej*, Warszawa 1993.

¹¹ Do najważniejszych w tym stuleciu trzeba zaliczyć: *Czy zmierzch inteligencji* („Rzeczpospolita” 2000-2001), *Program dla P* („Rzeczpospolita” 2003), *Narodowe zapominanie* („Rzeczpospolita” 2004), *Generacja Nic* („Gazeta Wyborcza” 2003), *Niepamięć zbiorowa* („Tygodnik Powszechny” 2004).

¹² J. Życiński, *Solidarność czy naszość?*, „Rzeczpospolita” 208, 4-5 września 2004.

¹³ K. Pruszyński, *W czerwonej Hiszpanii*, Warszawa 1937 podkreślał potencjał wewnątrz polskiego konfliktu na podobieństwo hiszpańskiego.

zarysował się znaczący zwrot. Kształt nowej Polski został ustalony siłą i wszelkie spory stały się bezprzedmiotowe. Polska miała pozostać nieodwołalnie socjalistyczna. A gdy już zbudowano fundamenty władzy ludowej, gdy odwołano błędy i wypaczenia, pozwolono dyskutować o Polsce pod warunkiem nietykania kwestii podstawowych. Wbrew oczekiwaniom utrwalił się nawyk dyskutowania spraw marginesowych, tak jakby nadal toczył się spór o polskość. Nie wolno było stawiać sobie pytania: „jaka Polska?”. Gdy zaś po 30 latach zaczął się ujawniać społeczny opór wobec tej machinacji, trudno było uwolnić się od złych nawyków.

Przed 1979 rokiem wszyscy zdawaliśmy sobie sprawę, „jaką mamy sytuację” i każdy przedstawiciel władzy, z którym stykaliśmy się służbowo lub prywatnie, mówił nam, licząc na pełne zrozumienie: „Czy pan nie wie, w jakim kraju pan żyje?”, „Chyba nie chodzi nam o to, żeby odbudować kapitalizm na wsi?”. To były życzliwe ostrzeżenia przedstawicieli władzy, znających dobrze z denuncjacji nasze racje i sprzeciw, że musimy pamiętać, w jakim świecie żyjemy i jakie są pryncypia, to było słynne „wicie, rozumiecie”. Co mieliśmy wiedzieć i rozumieć? A to, że socjalizm w Polsce jest wieczny, a na straży socjalizmu stoi sojusz ze Związkiem Radzieckim¹⁴. To wszystko przeszło przez lata 80. w stanie dużo mniej naruszonym niż nam się wtedy wydawało, zwłaszcza tym z nas, którzy w różnych miejscach i w różny sposób działali w ruchach czy formach niezależnych. Działanie niezależne miało oddziaływanie narkotyzujące, było tak szalenie wciągające i emocjonujące i tak poprawiało samopoczucie, że na wiele rzeczy się nie zwracało uwagi. Nie chcieliśmy myśleć, że komunizm spustoszył nasze myśli, naszą świadomość. Weszliśmy w dwudziestolecie, nie rozstrzygnąwszy podstawowych spraw, doszliśmy do Okrągłego Stołu, bośmy szli po jednej drodze wszyscy jako ofiary systemu i ci, co rządzą, i ci, co byli rządzeni.

O jednym jeszcze aspekcie wypada powiedzieć. Sprzeciw wobec komunizmu, wobec wszelkich form zniewolenia, łączył się z odrzuceniem lansowanej w PRL wizji przeszłości. W latach 80. obok wszelkich publikacji niezależnych ogromną rolę odegrały działania typu oświatowego. Na pierwszym miejscu umieściłbym tygodnie kultury katolickiej, przyciągające rzesze ludzi na spotkania z intelektualną i artystyczną elitą Polski. Wiemy sporo o tym, dlaczego te inicjatywy upadły po 1989 roku. Dużo mniej o tym, jak niewiele ten wysiłek zmienił w polskiej wiedzy o przeszłości. Znaczna część sporów o przeszłość w ostatnim dwudziestoleciu wynikała z utrzymywania się w szkolnym i publicznym obiegu wersji wydarzeń ustalonych w czasach PRL. Zmieniano sporo w ocenach, ale opierano je nadal na stereotypach o Polsce wyniesionych z nauki szkolnej¹⁵. Dotyczy to tak ważnych składników naszej przeszłości, jak I Rzeczpospolita. Brak wiedzy jest powodem jałowości sporów np. o dumę i wstyd z własnej przeszłości.

¹⁴ J. Kieniewicz, *Sytuacja. Przypadek szczególny czy kategoria historyczna?*, „Arcana” nr 80 (2/2008), s. 62-72.

¹⁵ Spierał się o to Dudek z Terleckim w „Rzeczpospolitej” w 2002, a liczne grono z Kłopotowskim także w 2003. Zob. M. Łętowski, *Unijna w formie, jagiellońska w treści*, „Gazeta Wyborcza”, 12-13 października 2002; W. Bartczak, *O niepożytkach z jagiellonizmu*, „Gazeta Wyborcza”, 4-5 kwietnia 2009.

Odziedziczyliśmy wzór debaty o Polsce i nie potrafiliśmy stworzyć nowego. Sięgaliśmy po dawniejsze wzory, często nieświadomi powtarzania stereotypów.

Dlatego stawiam pytanie, czy przez te 20 lat zmagaliśmy się o Polskę, czy z Polską? Czy w kolejnych odsłonach konfrontacji politycznych szło o panowanie nad wspólnotą Polaków, czy też o jej trwanie? Powodem tego pytania jest przekonanie, że poczucie odpowiedzialności za Polskę (czyli za stan wspólnoty narodowej) wyraża się także w zmaganiu się z polskością. Uważałem, że stan polskości jest coraz słabszy i że coraz mniej nas to obchodzi. Że się już nie wadzimy z Polską, a najwyżej między sobą szarpiemy postaw czerwonego sukna. Rok 1986, bo wtedy o tym mówiłem, tłumaczy mój pesymizm¹⁶. Dlatego jednak pozwałam sobie na pytanie, kto z kim i o co się zmagał po 1989 roku? Przegląd miotanych oskarżeń niewiele nam objaśnia. Można najwyżej mieć nadzieję, że spory po 1989 roku świadczą jednak o „upartym” trwaniu polskości¹⁷.

Leniwie i bez emocji spierano się także o charakter PRL¹⁸. Podjęty tu problem nie wymaga jednoznacznego rozstrzygnięcia tego sporu. Wystarczy stwierdzenie, że jeśli przez 20 lat zmagano się o Polskę, a nie z Polską, to warto bliżej określić naszą Ojczyznę. Nie wracam więc do pytania, jaka Polska? Powiedziałbym za Słowackim, że nadal chodzi o to, byśmy umieli wyrazić, jaką Ojczyznę mamy „na wargach naszych”¹⁹, czyli jaki ma być nasz zbiorowy obowiązek. Zdaje się, że zmagania szły w inną stronę. Przy okazji wytworzono wiele haseł, obrazów, wzorów i złudzeń mających uzasadnić panowanie. Spór po 1989 roku miał dotyczyć kształtu nowej Polski. W istocie jednak prezentował kilka archaicznych utopii, służących przede wszystkim pogębieniu konkurentów, przeciwników, wrogów. Utopii narodowej i utopii europejskiej. Odegrano wszystkie pseudodebaty minionej epoki, z walką szyderców przeciw bohaterzczyźnie na czele. Miały się one nijak do rzeczywistości²⁰.

Chciałbym zatem poddać pod rozważę następujące kwestie:

Czy brak sporu o Polskę, świadczący o niemożności wypowiedzenia wielości opcji polskości, prowadzi do sztucznej prezentacji alternatywy: tożsamość europejska czy narodowa?

Czy brak ten jest konsekwencją niedopowiedzenia/zakłamania przeszłości? A więc następstwem braku rozstrzygnięć w sporze o genezę PRL? W tym kontekście warto

¹⁶ J. Kieniewicz, *Zagrożenia polskości* [w:] *Nurty życia społecznego*, Studium Kultury Chrześcijańskiej, Warszawa 1987, s. 82-91. Przedruk [w:] tegoż, *Ekspansja, kolonializm, cywilizacja*, dz. cyt., s. 145-155.

¹⁷ Tadeusz Łepkowski pisał: „Piękna i ciężka choroba na polskość, na symbole narodowo-religijne, na rodaków rozmowy, w toku których przerzucamy się »argumentami z historii«, na ojczystą dylematologię – to nasza rzeczywistość. To nie mitologia i mitomaństwo...” – zob. *Uparte trwanie polskości. Nostalgie. Trwanie. Nadzieje. Wartości*, Londyn 1989, s. 7.

¹⁸ Nawet w zbiorach *Spór o PRL*, Znak, Kraków 1996 czy *Pięć lat po czerwcu*, Warszawa 1994, inaczej St. Murzański, *PRL zbrodnia niedoskonała. Rozważania o terrorze władzy i społecznym oporze*, Warszawa 1996.

¹⁹ J. Kieniewicz, *Jaka Ojczyzna Juliusza Słowackiego* [w:] *Profesor Jolancie Żurowskiej studia ofiarowane przez kolegów i przyjaciół*, red. N. Minissi, W. Walecki, Kraków – Warszawa – Napoli 2008, s. 113-119.

²⁰ Oczywiście wyjątków nie zmienia mego osądu, zob. B. Cywiński, *Kartki z dziejów pewnego etosu*, „Rzeczpospolita”, 6-7 października 2007, s. 10-11.

zapytać: dlaczego nie było wojny domowej? W jaki sposób rewolucja dokonała pertryfikacji stanu rzeczy po 1944 roku? Jakie mity i mistyfikacje weszły w konsekwencji w obieg kultury polskiej?

Sugerując zastępczy charakter dyskusji toczonych po 1989 roku (w stosunku do rzeczywistego charakteru politycznych zmagani i społecznych przekształceń), stawiam pytanie: czy prezentacja problemu w kategoriach europejskość *versus* polskość, nacjonalizm a kosmopolityzm spełnia kryteria postawione na wstępie? Czy aby nie rywalizujemy o narzucenie swojej korzyści, zamiast zmagać się o kształt polskości?

Jakie znaczenie dla przyszłości ma brak debaty nad przeszłością Ojczyzny?

Moim zdaniem sporu o Polskę nie ma od dawna. Wrażenie takie wyniosłem z lat 80. Jak wspomniałem, nabrałem wtedy przekonania, być może na skutek zmagania się z różnymi deformacjami społecznymi, że polskość słabnie. Polskość rozumiana jako tożsamość narodowa została tak osłabiona, że część ludzi zaczynała sobie z tego zdawać sprawę²¹. To oznaczało także, że nie będzie już nas stać na rewolucję, a możemy nie przetrwać następnej konfrontacji. Oddawała to świetnie piosenka Wojtka Młynarskiego o tym, jak to rzuciliśmy się ratować łajbę, „by nowe kierownictwo pływać miało w czym”²². Tekst ten wyrażał przekonanie, że jeżeli utonie ta łajba – Polska – to pójdziemy na dno i my, i nasi przeciwnicy. To był wstęp do kompromisu i jego wyjaśnienie²³. Wydawało mi się, że trzeba się zapytać, dlaczego polskość tak osłabła? Czemu więc narodowa jest osłabiona, gdy my tak gorąco zapewniamy o naszej gotowości do „umierania, stojąc”? Konkluzja była taka, że okres komunistyczny zakłamał podstawową kwestię, na pytania: „jaka Ojczyzna?” i „kim jesteśmy?” całe pokolenia uzyskiwały kłamliwe odpowiedzi. Reakcja nasza nie była wtedy jednoznaczna, upajaliśmy się retoryką oporu. Za mało wsłuchiwalimy się w szemranie sklepowych kolejek.

Ten stan rzeczy nie uległ w moim przekonaniu zmianie. Prace socjologów wykazują, że Polacy mają bardzo pozytywny stosunek do różnych podstawowych kwestii: do religii, kościoła, wartości. Bardzo możliwe, ale co z tego wynika? Odnoszę wrażenie, że ta więź w dalszym ciągu jest słaba²⁴. Niska samoocena, mała skłonność do przyjmowania odpowiedzialności za siebie i za wspólnotę, ale najważniejszy wydaje mi się brak sporu. Nie ma sporu o stosunek do polskości. Pokolenia minione, w czasach niewoli, w niesłychanie ostry sposób wadziły się z Polską i polskością. Były to wartości nadrzędne, ale spór był niebywale ostry. Nie był to spór o to, jaka będzie Polska:

²¹ Zob. K. Wójcicki, *Polskość jest zmęczona*, „Więź” 1, 1990. Krytyczna refleksja D. Warszawskiego, *Czy kryzys polskości?*, „Po Prostu” 13, 1990, s. 4 sugeruje potrzebę pożegnania się z polskością jako postawą obronną, a celowość przetrwania postaw wrażliwości i solidarności.

²² W. Młynarski, *Maraton Sopot – Puck* (1980).

²³ Przedstawiałem rzecz tę na konferencji „imperiolologicznej” w IH PAN (19-21 lutego 2009) w referacie *To be a Victim of the Empire in the 20th Century Poland*, a także *Inteligent i sytuacja: Polska 1978* podczas konferencji *Zwyczajny człowiek w niezwykłej sytuacji. Próba przekazania doświadczenia nieposiadającego wzoru opowiadalności* (13-14 maja 2009).

²⁴ Zob. J. Staniszkis, *Czy rewolucja odgórna jest możliwa?* [w:] *Kontynuacja czy przetom? Dylematy transformacji ustrojowej*, red. W. Jakóbiak, Warszawa 1994, s. 89-99.

narodowa, socjalistyczna, ludowa... Ten aspekt sporu pojawił się dopiero po 1918 roku i też nie został do końca wyartykułowany, ale w każdym razie ten aspekt się pojawił. W czasach niewoli spierano się o formę trwania Ojczyzny w jej narodowej postaci. W czasach PRL natomiast okoliczności były takie, że jedyną sensowną propozycją stawało się „róbmy swoje”.

Zmaganie się z Polską jest nadal świadectwem jej istnienia, brak sporu nie świadczy dobrze o stanie tożsamości i więzi. To zaś oznacza, że pamięć wspólnoty nie ogranicza się tylko do gromadzenia szczegółów, nie buduje się ze wspomnienia minionych postaci i wydarzeń. Pamięć zwraca uwagę na sens podejmowania wielkich zadań, którego bez niej nie dostrzeżemy. Dlatego właśnie sporom o Polskę zawsze towarzyszyły obawy, by nam ona nie przesłoniła wiosny... Obawa przed polskością jest udziałem wszystkich, ponieważ zadanie podtrzymania „tego trudnego dziedzictwa” jest wymagające. Zmaganie o Polskę nie powinno sprowadzać się do rywalizacji o zawładnięcie nią teraz i w przeszłości. Zmaganie z Polską to spór ze sobą, toczony przez Polaków od co najmniej dwu stuleci. Gdy z niego zrezygnują, będzie to świadczyć o załamaniu ich istnienia wspólnotowego.

JAN KOFMAN

Czym była PRL?



Jan Kofman (ur. w 1941 roku)

Profesor doktor habilitowany, politolog, historyk, publicysta, wydawca. Profesor (od 1997 roku), doktor habilitowany (od 1990 roku), doktor (od 1974 roku). Profesor zwyczajny w Instytucie Historii Uniwersytetu w Białymstoku, tamże m.in. kierownik Zakładu Historii Współczesnej. Pracownik Zakładu Europy Środkowo-Wschodniej w Instytucie Studiów Politycznych PAN. Specjalizuje się w politycznej i gospodarczej najnowszej historii Polski oraz regionu środkowo-europejskiego, a także w stosunkach politycznych i międzynarodowych.

Uczestnik opozycji demokratycznej, współzałożyciel (1978) i redaktor naczelny (1982-1995) drugoobiegowego Kwartalnika Politycznego „Krytyka”, w kierownictwie Niezależnej Oficyny Wydawniczej „Nowa” (1984-1990); w Komitecie Obywatelskim przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność” (1989-1990), uczestnik obrad Okrągłego Stołu w podzespole ds. środków masowego przekazu. Redaktor naczelny (1990-1999), wiceprezes zarządu i dyrektor naczelny (1998-1999) Wydawnictwa Naukowego PWN. Opublikował m.in.: *Lewiatan a podstawowe zagadnienia ekonomiczno-polityczne Drugiej Rzeczypospolitej* (1986), *Economic Nationalism and Development: Central and Eastern Europe between the Two World Wars* (1997), *Transformacja i postkomunizm* (wraz z Wojciechem Roszkowskim, 1999). Odznaczony w 2008 roku Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski.

Ukonkretniając temat, można spytać, czym była PRL z punktu widzenia systematyki ustrojowej? Jasne jest, że Polska np. w 1951 roku była inna niż ta w latach 1956-1967, podobnie jak za schyłkowego Gomułki, wczesnego Gierka, w latach 1980-1981 i po 13 grudnia 1981 do 1986 roku czy ta okresu 1986-1988. Niemniej w kontekście tego tematu istotniejsza jest kwestia, w czym owe różne przecież Polski były sobie zasadniczo wspólne?

Ciągle chętnie oglądane seriale o dzielnym poruczniku Klossie i inżynierze Karwowskim, powtórki dawnych przedstawień kabaretu Olgi Lipińskiej, ale przecież i Kabaretu Starszych Panów czy niegdysiejszych kronik filmowych, rozpatrywane w kategoriach innych niż psychologiczne, zwłaszcza z punktu widzenia analizy treści pamięci społecznej i jej specyficznej odmiany – świadomości historycznej, powiadają jednak coś ważnego o naszym stosunku do niedawnej przeszłości i charakterze pamięci o komunizmie. Kwestia, jak obecna w nas jest ta przeszłość i pamięć o niej, wiąże się też ze sprawami poruszonymi we wprowadzeniu prof. Wojciecha Roszkowskiego. Swoista, całkiem szeroka społecznie, afirmacja peerelowskiej przeszłości w jakimś stopniu podważa też nierzadkie przekonanie, niemające zresztą wiele wspólnego z rzeczywistością, o bezgrzesznym, trwającym w opozycji przeciwko systemowi, społeczeństwie.

Czym zatem była PRL: państwem totalnym czy tylko autorytarnym, a może, po 1956 roku, jedynie dyktaturą, i to nie w stylu krwawych dyktatur południowoamerykańskich? Czy jej system był bliższy podejściom innym, np. rezygnującym z klasycznego paradygmatu totalitarnego jako właściwie niemal całkiem nieprawdziwego (jak sądzi choćby tzw. drugie pokolenie rewizjonistów wśród specjalistów amerykańskich) bądź uznającym ten paradygmat za równorzędny z innymi badawczymi kierunkami (które akcentują ujęcia modernizacyjne, grupowe, porównawcze, kulturowe) czy wreszcie oceniającym go jako przestarzały w odniesieniu do sytuacji po 1956 roku i zastępującym oryginalnym korporatywizmem Philippe'a Schmittera, w którym komunizm opisuje się jako swoisty system reprezentacji interesów. Wśród badaczy polskich refleksja na temat rodzimej wersji systemu komunistycznego nawiązuje niekiedy do klasycznego modelu totalitaryzmu (czyli zadłużonego u Hannah Arendt), kiedy indziej do koncepcji wyżej zasygnalizowanych, rzadziej natomiast proponuje samodzielne interpretacje. Z polskich socjologów i politologów tytułem przykładu wymienić można Winicjusza Narojka, Andrzeja Rycharda, Jadwigę Staniszkis czy Edmunda Wnuk-Lipińskiego, badaczy ze szkoły tzw. wrocławskiej, a poniekąd także krakowskiej; spośród zaś historyków – m.in. Błażeja Brzostka, Antoniego Dudka, Jerzego Eislera, Andrzeja Friszkego, Dariusza Jarosza, Marcina Kulę, Pawła Machcewicza, Andrzeja Paczkowskiego, Wojciecha Roszkowskiego, Dariusza Stołę, Marcina Zarembe.

Względnie szeroko podzielany jest pogląd, że wyjąwszy okres stalinizmu, PRL była co najwyżej krajem autorytarnym, i to w jego wersji miękkiej. Takim ocenom sprzyjają konstrukty niektórych politologów. Na przykład jedna z systematyk powołuje do życia autorytaryzm socjalistyczny, mający cechować Europę Środkowo-Wschodnią

od połowy lat 50., w jego ramach wydzielając jeszcze podsystemy (jak quasi-konsultacyjno-autorytarny w Czechosłowacji przed 1968 rokiem, konsultacyjno-autorytarny, m.in. w NRD, czy pluralistyczno-autorytarny z Polską w latach 80.).

Jakim więc krajem była PRL – niepełnego autorytaryzmu, odmianą systemu korporatywistycznego, dyktaturą nowej generacji, mieszanką czy wypadkową w różnej proporcji tych klasyfikacji, czy może jednak w jakiejś mierze totalitarnym? Wybór odpowiedzi definiuje pamięć o wspólnej przeszłości, stosunek do kwestii jej rozliczenia, w konsekwencji różnie stawia też problem osobistego z nią rozrachunku. Dotykamy tu kwestii, którą prof. Roszkowski nazwał zjawiskiem relatywizacji historii. Czy jednak w ogóle jest możliwe jej uniknięcie?

Idąc np. tropem interpretacji Andrzeja Walickiego, PRL po 1956 roku w zestawieniu ze stalinizmem będzie oczywistym postępowaniem (co jest akurat prawdą), jednak kolejne konsekwencje rozbudowanego rozumowania mogą prowadzić do wniosku, że kierunkiem dalszej ewolucji systemu staje się po 13 grudnia 1981 roku poszukiwanie *modus vivendi* z reżimem, ale z wykluczeniem „Solidarności” (co już jest nader dyskusyjne). Jeśli natomiast przyjmie się heroiczną wersję powojennych dziejów Polski, to PRL po 1956 roku będzie niemal tak samo godna potępienia, jak i z okresu poprzedzającego ten rok.

Nie jest zatem kontrowersyjna uwaga, że ówczesny system PRL był niejednorodny i podlegał ewolucji o niejednoznacznym wektorze – okresom liberalizacji systemu towarzyszyły zwroty o charakterze regresywnym.

W dyskusji, w której uczestniczyłem w ISP wiele lat temu (1990) – a którą przypomniał A. Dudek, przytaczając w swoim ostatnim zbiorze tekstów (2008) ocenę Krystyny Kerstenowej, że państwo satelickie nie może być totalitarne, lecz bardziej kolonią – broniłem poglądu, że jednak PRL była krajem totalizmu. Dodam, że nie tylko w okresie 1949-1955, przez większość badaczy określanym jako stalinizm, który wedle innych i mojego przekonania – trwał od chwili zainstalowania w kraju PKWN. To, że PRL nie była suwerenna, nie wyklucza, iż była totalitarna. Przeciwnie, oczywisty jest bezpośredni związek między cechami funkcjonującego przez 45 lat ustroju a oddziaływaniem czynnika zewnętrznego.

Polska stała się totalitarna w decydującym stopniu pod naciskiem i kuratelą ZSRR. Nie był to jednak zwyczajny nacisk, jaki nierzadko występuje w stosunkach międzynarodowych, lecz narzucona wszechstronna i głęboka podległość ideologiczna, polityczna, gospodarcza, która zasadniczo wpływała na sytuację wewnętrzną w kraju i opresyjność systemu.

Czynnik radziecki odegrał pierwszorzędą rolę także w 1956 roku, w tym m.in. sensie, że nie doszło wtedy do radzieckiej interwencji zbrojnej. Władysław Gomułka przetrwał ten krytyczny moment, a w efekcie także dalsze lata, głównie dlatego, że obiecał Nikicie Chruszczowowi, iż żadnych istotnych ideologicznych i ustrojowych zmian nie będzie. Słowa dotrzymał, również w kontekście relacji z innymi państwami

komunistycznymi. Nie inaczej było w grudniu 1970 roku, kiedy to jawne sugestie i ruchy Moskwy przyczyniły się do odejścia Gomułki. O poziomie suwerenności PRL dekady Edwarda Gierka świadczyły wprowadzone zmiany w konstytucji PRL, w tym zapis o trwałym i nienaruszalnym sojuszu ze Związkiem Radzieckim (ostatecznie zamieszczony w złagodzonej wersji). Serwilizm i jednocześnie hipokryzję partii dokumentuje fakt, że stosunek obywateli do tego sojuszu, uznanego przez nią za kanon polskiej racji stanu, miał być weryfikatorem ich patriotyzmu. Z kolei po wydarzeniach Czerwca '76 radziecka ingerencja zapobiegła ponownej próbie podwyżki cen. Wpływ czynnika radzieckiego był bardzo widoczny w latach 1980-1981. To Kreml zmusił kierownictwo PZPR, aby własnymi siłami wprowadziło stan wojenny; skądinąd nie szukało ono wcześniej żadnego porozumienia z „Solidarnością” w celu poszerzenia zakresu suwerenności kraju, odwrotnie – liczyło na pomoc ze Wschodu, gdyby operacja się nie udała. Wreszcie podobnie należy ocenić rolę czynnika radzieckiego, gdy partią kierował Michaił Gorbaczow – tu ten wpływ okazał się dodatni.

Obecność radziecka, również dosłowna – w formie stacjonującej w Polsce armii – wpływała na postawę szerokich warstw ludności. Początkowo wierzone, że ta obecność nie będzie długa, potem większość społeczeństwa, przystosowując się do systemu, poszukiwała jakiegoś swoistego kontraktu z władzą. Przez dziesięciolecia życia w PRL ludzie nabrali nawyku zachowań, które przyjęło się (za Kerstenową i innymi, m.in. Friszkiem) określać jako przystosowanie i opór. Przystosowaniem było wchodzenie w system, płytsze lub głębsze zakorzenianie się w nim, aż po jego akceptację; opór był także stopniowalny – od biernego różnej postaci, po czynny, np. od włączania się w struktury opozycyjne, po wręcz zbrojny w pierwszych latach po wojnie. Ówczesne pragnienie Polaków przystosowania się do nowych warunków życia było całkiem naturalne – było to przecież bardzo wyniszczone społeczeństwo ze zdziesiątkowaną inteligencją, poddane presji nazizmu, doświadczone przez wojnę, dotknięte przesunięciem granic na zachód i przesiedleniami.

Jeśli idzie o ostatnie, to względnie szybko ludzie zaakceptowali głoszony oficjalny pogląd o odległym w czasie, piastowskim rodowodzie ziem zachodnich i północnych wraz z ich określeniem jako „ziemie odzyskane”. W zasadzie była to udana próba legitymizowania władzy komunistycznej poprzez jej odwołanie się do wspólnoty etnicznej (polskości). Ponieważ zaś twierdzenie, że to ZSRR był gwarantem zachodniej („odzyskanej”) granicy Polski, nie było jedynie propagandowym wymysłem, więc to również definiuje jakoś jej ówczesną suwerenność.

Suwerenność wewnętrzną Polska niekiedy uzyskiwała, gdyż ZSRR nie zawsze we wszystko chciał się wtrącać. W apogeum stalinizmu suwerenne decyzje dotyczące zasadniczych spraw wewnętrznych były właściwie niemożliwe. Potem było nieco lepiej, ale żaden przywódca PRL nie był w istocie suwerenny na zewnątrz, a co najwyżej w stopniu dalece ograniczonym wewnątrz kraju. Dotyczyło to, mimo rozpowszechnianych za czasów PRL i podtrzymywanych niekiedy obecnie mitów, i takich przedsięwzięć, jak

np. Plan Rapackiego o utworzeniu strefy bezatomowej w środkowej Europie (1957 rok), traktat Polska – RFN z 1970 roku, który też musiał zyskać wcześniejszą akceptację Moskwy, czy potem wprowadzenie przez generałów stanu wojennego. Nie da się być politykiem prawdziwie suwerennym pod okiem władcy na Kremlu, którego na co dzień reprezentował w Warszawie gubernator – ambasador radziecki.

Ideową podstawą totalitaryzmu komunistycznego było, jak wiadomo, dążenie do zbudowania idealnego społeczeństwa. Do cech systemu należała władza masowej monopartii, złączonej licznymi więzami z biurokracją państwową, a także gospodarczą, przez dziesięciolecia sprawującej swoje rządy, w pełni kontrolując (m.in. przez system nomenklatury, który objął z czasem około 300 tys. najważniejszych stanowisk) życie polityczne, gospodarcze, społeczne, kulturalne. Zasadniczym instrumentem panowania partii był podporządkowany jej aparat przemocy – od sił zbrojnych poprzez służby specjalne, w tym policję polityczną (liczącą pod koniec lat 80. 100 tys. różnej kategorii współpracowników), po rozbudowane formacje pomocnicze (np. ORMÓ), ale też bardzo silną penalizację wymiaru sprawiedliwości.

Niewątpliwą cechą systemu w PRL była presja kierowana przeciw przejawom oporu społecznego, przyjmująca okresowo wręcz postać terroru państwowego. Ten terror stosowany był wobec powojennego podziemia zbrojnego i politycznego, w różnych okresach przeciw opozycji politycznej czy wybranym grupom ludności, a po 13 grudnia 1981 roku wobec „Solidarności”; zresztą i samą partię poddawano czystkom, służącym zastraszeniu zarówno jej członków, jak i ogółu społeczeństwa.

Propaganda prowadzona w niemal w pełni kontrolowanych mediach to inny, ważny instrument panowania komunistów. Podobnemu celowi służyło odwoływanie się do akcji o charakterze masowym (wiece, manifestacje, przemarsze) jako nierzadko skutecznego mechanizmu mobilizacji politycznej społeczeństwa (np. w pierwszej połowie lat 50., w 1968 roku czy w czerwcu 1976 roku).

PRL charakteryzowała omnipotencja państwa, skrajne zetatygowanie wszystkich dziedzin życia, ograniczenie praw własności, zdecydowana przewaga własności państwowej nad innymi jej formami, a w gospodarce – centralne planowanie i bardzo długo system nakazowo-rozdzielczy.

Totalitaryzm w formie skrajnej w PRL nie występował, wyjąwszy początek lat 50., gdy się o niego ocierał. Zarazem symbolizowane nazwami miesięcy kolejne kryzysy społeczne (rewolty i wystąpienia pokojowe) wprawdzie osłabiały system i skutkowały jego zmianami, ale wbrew optymistycznej wykładni tych wydarzeń (np. J. Eisler) nie był to – jak wyżej zauważyłem – proces jednokierunkowy.

O ile więc w wyniku Października '56 przypadki więzienia osób za poglądy były w następnej dekadzie nieliczne, to w Marcu '68 nastąpiły już szerokie represje wobec młodzieży, a także wedle klucza narodowościowego; w Grudniu '70 strzelano do ludzi i zabijano ich; w Czerwcu '76 stosowano ścieżki zdrowia i organizowano masowe wiece poparcia dla władzy; w Grudniu '81 zabito górników w kopalni „Wujek” oraz

internowano i uwięziono co najmniej kilka tysięcy osób jednocześnie. Jak widać, po wstrząsie czy wybuchu społecznym nieraz system okazywał się przejściowo bardziej represyjny niż w dziesięcioleciu po 1956 roku i pierwszym pięcioleciu rządów Gierka, a partia usiłowała przywrócić możliwie ściśle poprzedni zakres i treść swego władztwa.

Wspominałem, iż stosunkowo liczni badacze określają system PRL (wyjąwszy okres stalinizmu) jako autorytarny. Jeśli pamiętać, że autorytaryzm zakłada oparcie go na autorytecie jednostki lub grupy, to w PRL nie miało to miejsca. Wyjąwszy wydarzenia przełomowe (np. 1956 rok czy, w mniejszym stopniu, początek epoki Gierka), kiedy społeczna aprobata I sekretarza PZPR (nietożsama z poparciem dla samej partii) była szeroka, przywódców komunistycznych popierały zwłaszcza, lecz dalece nie jedynie, grupy zainteresowane trwaniem systemu – ludzie aparatu bezpieczeństwa, armii, wymiaru sprawiedliwości, wyższej administracji państwowej, nomenklatury, a także członkowie ich rodzin; nierazko było to kilka milionów osób (może więcej), ale czy dla rządów partii wsparcie to było skutkiem autorytetu jej szefa? Wątpliwe, jeśli pamiętać, z jaką łatwością to społeczne zaplecze systemu przyjmowało zmiany na szczytach władzy. Jednocześnie jednak rozmiar tego zaplecza był przecież wskaźnikiem stopnia legitymacji władzy. Problemem Wojciecha Jaruzelskiego po 13 grudnia 1981 roku była zatem relegitymizacja rządów PZPR i jego osobiście, czyli dążenie do uzyskania szerszego społecznego poparcia niżli jedynie ze strony owego „systemowego” elektoratu. Nawet jednak wtedy, kiedy ideologia oficjalna była niczym innym jak czystym, pełnym obłudy, choć uwierających ludzi rytuałem, partia nadal dysponowała wspomnianymi instrumentami władzy o charakterze totalnym, odwołując się do nich w razie uznania, że to konieczne.

Zbytним zatem uproszczeniem, wynikającym z ulegania patriotycznemu frazesowi, jest formułowane nierazko twierdzenie, że system popierali tylko stosunkowo nieliczni cynicy i konformiści, przeciwstawiani reszcie społeczeństwa trwającego w oporze, przynajmniej biernym. Poparcie dla systemu to fragment szerszego społecznie zjawiska – to, co pokazał Andrzej Wajda w *Człowieku z marmuru*, odbijało jakąś historyczną prawdę. Obok heglowsko „ukąszonej” inteligencji projekt nowej rzeczywistości pociągał też wielu robotników, chłopów, ludzi młodych, wiążąc ich z władzą i partią. Zarazem od lat 1954–1955 ich stosunek do partii i ustroju ewoluował przynajmniej w dwóch kierunkach: odrzucenia czy buntu albo konformizmu. Dla relatywnie długiego podtrzymywania żywotności systemu istotne też były powielane okresowo wspomniane związki dużych grup społeczeństwa z władzą. Zwłaszcza że relacje te były także skutkiem awansu społecznego setek tysięcy i milionów osób. To one – dzieci chłopskie i robotnicze – i z kolei ich dzieci – były, przynajmniej czasowo, beneficjentami Polski Ludowej.

Można naturalnie twierdzić, że każdy, kto pracował na państwowej posiadzie, był kolaborantem, ale to skrajny pogląd i bez sensu. Wcale licznym rozum i sumienie podpowiadały, że trzeba korzystać z wszelkich, choćby częściowo dostępnych nisz swobody. Można było pracować uczciwie w fabryce, przedsiębiorstwie, szkole, na uczelni,

publikować w większości czasopism literackich, kulturalnych czy fachowych, działać w stowarzyszeniach kulturalnych, klubach studenckich, organizacjach sportowych – i ani nie „umoczyć” się w system, ani godzić na zniewolenie jednostki, społeczeństwa, narodu, państwa...

Zresztą musiano nauczyć się żyć w PRL, bo nie jest możliwe trwanie w oporze w nieskończoność. Po 1956 roku władza dawała ludziom żyć i do pewnego stopnia pozwalała realizować ich ambicje zawodowe czy społeczne. Jeśli zatem nie buntowali się i potrafili ułożyć się z systemem, nie było problemu. Z kolei narodowe uniesienia również nie mogą trwać wiecznie. Szesnaście miesięcy „Solidarności” były wyjątkowo długim okresem takiej patriotycznej euforii. Chociaż i wtedy większość społeczeństwa opowiadała się za socjalizmem – może bardziej sprawiedliwym, „naszym”, z ograniczoną władzą partii i z obecnością „Solidarności”. I jednak po 13 grudnia 1981 roku z różnych powodów setki tysięcy, jeśli nie o wiele więcej, członków zawieszanej „Solidarności” weszło do związków branżowych i Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, tworzonego pod patronatem władz. Co więcej, jeszcze wiele lat po upadku komunizmu wprowadzenie stanu wojennego miało społeczną akceptację większości. Sporo jest również osób, które nadal uważają PRL za swoją Polskę. Z drugiej strony nie wiemy dokładnie, jak liczni byli ci, co mieli poczucie, że żyją w kraju niedemokratycznym, lecz dyktatorskim. Może zresztą ten pęd do demokracji nie był wtedy tak silny? Trudno inaczej zrozumieć, dlaczego w wyborach czerwcowych 1989 roku uczestniczyło jedynie 62% uprawnionych, gdy za rządów Gierka i Jaruzelskiego – 98-99% (tylko w 1985-79%), głosując właściwie tak, jak partia oczekiwała?

W PRL postawy konformistyczne były obecne, jeśli nie wręcz przeważały w różnych grupach społecznych i zawodowych, wśród ludzi kultury i nauki, inteligencji, robotników, mieszkańców wsi... Było tak, gdyż jedynie stosunkowo nieliczne jednostki bywają radykalnie nonkonformistyczne. Nie jest odkryciem dla badaczy zachowań społecznych, że społeczeństwo jako całość nigdy takim nie było i nie może być.

Ciałem jątrzącym i obcym w systemie, powodującym jakby niedomknięcie jego ustrojowej (totalnej) formuły, był Kościół, który trwał i który władza nierzadko brutalnie zwalczała, ale z którym musiała, zwłaszcza w potrzebie, paktować. Ciosem dla systemu PRL był wybór Karola Wojtyły na papieża i jego niewątpliwy wpływ na ewolucję postaw i zachowań Polaków.

Rozliczenie się z PRL utrudnia fakt, że różne warstwy społeczeństwa, nie akceptując nawet systemu, aż do sierpnia 1980 roku uważały PRL za swoje państwo – być może z powodu braku wyboru, bo długo trudno też było sobie inną Polskę wyobrazić. Wraz z coraz liczniejszym angażowaniem się w walkę z systemem, w której jedni próbowali go ucywilizować, inni zaś wręcz obalić, narastał wśród ludzi, specjalnie u inteligencji, dysonans poznawczy, dwoistość postaw i zachowań. Coraz częściej ta różnica postaw dotyczyła zakresu aprobaty tejże państwowości.

Czym więc była PRL? Możliwe są różne narracje, tworzone przez różnych ludzi, o odmiennych życiorysach, i przez to rozmaicie pamiętających ów czas. Dla jednych to pamięć kraju własnej młodości, a w związku z tym nawet tęsknoty za czasem minionym. Dla innych to wspomnienie terroru, przemocy, panowania kłamstwa... Ale bywa i tak, że dla całkiem wielu PRL jest jednym i drugim. Pamiętam PRL jako dyktatorską i agresywną wobec jego mieszkańców, ale w którym przecież można było żyć, jeśli tylko zanedo się nie wychylano. Wyjąwszy lata stalinizmu, było to państwo liberalniejsze i o niebo normalniejsze niż o wiele bardziej totalny ZSRR i jego zachodnia rubież – NRD. I chociaż granice między autorytaryzmem a niepełnym (ułomnym) totalitaryzmem są nieostre, wiele wskazuje, iż mniej więcej do lat 1986-1988 funkcjonował w Polsce system, który cechował się przewagą zawartych w nim elementów totalizmu. Przyznaję jednak, że liczniejsi są albo zwolennicy poglądu, iż po 1956 roku PRL była tworem autorytarnym (np. M. Kula), albo że była bytem „autorytarnym z wyraźnymi tendencjami totalitarnymi” (J. Eisler, podobnie A. Dudek).

Dzieje PRL wymagają naturalnie rzetelnej i obiektywnej refleksji i zrozumienia, gdyż cokolwiek powiemy, dzisiejsza Polska również z niej wyrasta.

ANTONI DUDEK

**Rola Instytutu Pamięci Narodowej w procesie
rozliczeń z dziedzictwem dyktatury
komunistycznej w Polsce**



Antoni Dudek (ur. w 1966 roku)

Politolog i historyk. Pracownik naukowy Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Instytutu Pamięci Narodowej.

W 1990 ukończył studia w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. W 1994 roku uzyskał doktorat z nauk politycznych na podstawie pracy *Stosunki między państwem a Kościołem rzymskokatolickim w Polsce w latach 1956–1970*, dotyczącej polityki władz PRL wobec Kościoła katolickiego. W 2004 roku habilitował się na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ na podstawie pracy *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*. W 2009 roku uzyskał tytuł profesora nauk humanistycznych. Od września 2000 roku pracował w Biurze Edukacji Publicznej Instytutu Pamięci Narodowej na stanowisku naczelnika Wydziału Badań Naukowych. Od lutego 2006 roku do kwietnia 2010 roku był doradcą Prezesa IPN.

Zajmuje się najnowszą historią polityczną Polski oraz jej współczesnym systemem politycznym. Autor i współautor kilkunastu książek oraz kilkuset artykułów poświęconych przede wszystkim historii najnowszej, w latach 2002–2009 członek redakcji półrocznika „Pamięć i Sprawiedliwość”. Publikuje m.in. w tygodniku „Wprost” oraz w „Rzeczpospolitej” i „Dzienniku”. Na antenie TVP Historia od maja 2007 roku do czerwca 2009 roku prowadził program publicystyczny *Kulisy III RP*.

Odnaczony srebrnym medalem Zasłużony kulturze – Gloria Artis (2005) oraz Złotym Krzyżem Zasługi (2007).

W połowie 1999 roku Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, że na przestrzeni poprzednich 10 lat rozpoczęto 11 procesów, w których sądzono sprawców zbrodni na tle politycznym popełnionych w PRL. W tym czasie jedynie 5 spraw zakończyło się prawomocnymi wyrokami, a 6 innych było rozpatrywanych przez sądy drugiej instancji. W rok później, Kazimierz Michał Ujazdowski, jako Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, mający w swoim nadzorze archiwa, wydał rozporządzenie uchylające 30-letnią karencję w odniesieniu do dokumentacji ocalałej po PZPR. Umożliwiło to rozpoczęcie nieskrępowanych badań nad dziejami rzeczywistego centrum władzy w PRL. Z kolei poziom dostępu do archiwów aparatu bezpieczeństwa PRL symbolizowały dwa biurka stojące w niewielkim pokoju, w archiwum MSWiA przy ul. Rakowieckiej. Udostępniano przy nim, po wielomiesięcznym oczekiwaniu, wybrane materiały administracyjne UB i SB. O dostępie do akt operacyjnych nie było mowy, nie mieli go nawet prokuratorzy prowadzący śledztwa w sprawie zbrodni komunistycznych, co dobrze ilustruje blokowanie przez wiele lat dostępu do akt agentury inwigilującej zamordowanego w 1977 roku studenta UJ, Stanisława Pyjasa.

W tej sytuacji nie będzie dużą przesadą stwierdzenie, że powstanie Instytutu Pamięci Narodowej stanowiło jakościowy skok w działaniach, jakie państwo polskie podjęło na drodze rozliczenia dyktatury komunistycznej w kilku podstawowych wymiarach: prawno-karnym, historycznym i edukacyjnym. Idea powołania do życia IPN, wzorowanego do pewnego stopnia na niemieckim Urzędzie Pełnomocnika Rządu RFN ds. Akt Stasi (w Polsce popularnie nazywanym Instytutem Gaucka), pojawiła się w końcu 1997 roku, wkrótce po wyborczym zwycięstwie AWS i utworzeniu koalicyjnego rządu Jerzego Buzka. Inicjatorem był minister-koordynator służb specjalnych Janusz Pałubicki, natomiast głównymi autorami projektu ustawy byli prawnicy, prof. Andrzej Rzepliński i prof. Witold Kulesza (konsultantem historycznym był prof. Andrzej Paczkowski). To ich dziełem był pomysł, by w ramach jednej instytucji, która przejąć miała archiwa komunistycznych służb specjalnych, razem z archiwistami i historykami pracowali też prokuratorzy.

We wrześniu 1998 roku Sejm uchwalił ustawę o Instytucie Pamięci Narodowej, który obok prowadzenia działań śledczo-prokuratorских i naukowo-edukacyjnych przejął miał od MSWiA, UOP, WSI oraz innych organów państwowych m.in. dokumenty wytworzone w latach 1944-1990 przez „organy bezpieczeństwa państwa”, a następnie udostępniać je obywatelom uznanym za pokrzywdzonych, a także historykom prowadzącym badania naukowe. 4 grudnia 1998 roku prezydent Kwaśniewski zawetował tę ustawę, argumentując, że dyskryminuje ona byłych funkcjonariuszy służb specjalnych PRL oraz ich agentów, nie dając im prawa wglądu w materiały, które sami tworzyli¹.

¹ Weto wobec ustawy o IPN wywołało emocjonalną reakcję Janusza Pałubickiego, który w telewizyjnej wypowiedzi określił Kwaśniewskiego mianem „prezydenta wszystkich ubeków”.

Koalicja AWS-UW miała w Sejmie zbyt mało głosów by samodzielnie przełamać prezydenckie weto, dlatego podjęła w tej sprawie rozmowy z PSL. Po wahaniach ludowcy, w zamian za wprowadzenie do ustawy zmian umożliwiających im wpływ na obsadę stanowiska Prezesa IPN, zdecydowali się głosować za odrzuceniem prezydenckiego weta, co nastąpiło 18 grudnia 1998 roku. Był to pierwszy przypadek w dziejach Sejmu III kadencji, gdy udało się zgromadzić większość wystarczającą do przełamania weta prezydenta Kwaśniewskiego. Po obiecanej PSL nowelizacji ustawy w kwietniu 1999 roku, która m.in. wprowadziła zasadę wyboru Prezesa IPN przez Sejm większością $\frac{3}{5}$ głosów, rozpoczęło się poszukiwanie odpowiedniego kandydata, którego przedstawić miało Sejmowi liczące 11 członków Kolegium IPN, reprezentujące wszystkie główne siły polityczne w parlamencie (w tym SLD). Opieszałość kierownictwa AWS oraz błędy popełniane przy doborze kolejnych kandydatów sprawiły, że Prezesa Instytutu wybrano na pięcioletnią kadencję dopiero w czerwcu 2000 roku. Został nim senator z Wrocławia, prof. Leon Kieres.

Połączenie w ramach IPN funkcji naukowych i śledczych zaowocowało pierwszą falą ataków na Instytut. Od początku nie przebiegano w słowach. Zanim prokuratorzy z IPN zdążyli rozpocząć pierwsze śledztwa, prof. Bronisław Łagowski porównał Instytut do „czerezwycajki”, a prof. Andrzej Romanowski – który w następnych latach zasłynął z licznych filipik antyipeenowskich – uznał jego utworzenie za przejaw bolszewizmu². Poza „Gazetą Wyborczą”, która w ślad za swym redaktorem naczelnym Adamem Michnikiem konsekwentnie głosiła pogląd, że dokumenty komunistycznych służb specjalnych to „nieczystości kloaczne”, którymi „powinny zajmować się służby oczyszczania miasta, a nie politycy”, głównym przeciwnikiem utworzenia IPN pozostawał SLD. „Ta ustawa bardzo zaciąży na procesie transformacji w Polsce” – przekonywał polityk SLD, Zbigniew Siemiątkowski. A wątpiącym w to dodawał, powołując się na swą ekskluzywną wówczas wiedzę na temat zawartości archiwów bezpieki: „Na dużą skalę produkowano fałszywki. Najwięksi łajdacy mogą spać spokojnie, bo był czas i ludzie, którzy zadbali o to, by w archiwach nie pozostał nawet skrawek papieru, który by ich obciążał”³.

W Polsce, inaczej niż w Niemczech, gdzie pracownicy Instytutu Gaucka od początku pracowali w dawnych budynkach Stasi, za konieczne uznano przeniesienie tej olbrzymiej liczby dokumentów do nowych magazynów. Ich znalezienie i adaptacja zajęły ponad 2 lata, po czym nastąpił etap przejmowania archiwaliów z rąk służb specjalnych. Jak pokazał przeprowadzony w kilka lat później proces likwidacji WSI, nie wszystkie dokumenty służb specjalnych PRL trafiły wówczas do Instytutu, tym niemniej zdecydowana większość z tego co ocalało po akcji niszczenia i ukrywania dokumentów

² Zob. B. Łagowski, *Duch i bezdusznosc III Rzeczypospolitej*, Kraków 2007; A. Romanowski, *Rozkosze lustracji. Wybór publicystyki (1998-2007)*, Kraków 2007.

³ „Gazeta Wyborcza”, 20 października 1998.

z przełomu 1989 i 1990 roku, znajduje się dziś w archiwum IPN. Znacznie trudniejsze okazało się natomiast uporządkowanie tego gigantycznego i specyficznego zasobu archiwalnego, za co energicznie zabrano się dopiero w połowie dekady, już pod rządami nowego prezesa Janusza Kurtyki, który objął urząd w grudniu 2005 roku.

Dość niespodziewanie pierwszym wielkim wyzwaniem, przed którym stanął IPN, stała się sprawa zbrodni w Jedwabnem. W lipcu 2001 roku prezydent Kwaśniewski przeprosił za jej dokonanie, co wywołało niezadowolenie części mieszkańców Jedwabnego oraz środowisk kwestionujących ustalenia kontrowersyjnej książki Jana T. Grossa *Sąsiedzi*. Podobne reakcje wzbudziły ustalenia prokuratora IPN Radosława Ignatiewa, który po trwającym 2 lata śledztwie potwierdził, że masowego mordu dokonało kilkudziesięciu Polaków, zachęconych do tego przez Niemców⁴. Jednak działania Instytutu w tej sprawie nie ograniczyły się do samego śledztwa. Biuro Edukacji Publicznej IPN wydało bowiem obszerną publikację *Wokół Jedwabnego*, w której znalazł się zarówno zbiór dokumentów dotyczących tych dramatycznych wydarzeń, jak i opracowania historyków⁵. Pluralistyczny charakter tych ostatnich stanowił czytelny sygnał, że oskarżenia IPN o narzucanie „jedynie słusznych” interpretacji różnych wydarzeń historycznych były pozbawione podstaw. W rzeczywistości bowiem, w IPN znalazło pracę wielu historyków różniących się – często bardzo poważnie – poglądami wyrażanymi w licznych publikacjach. Jednak krytycy Instytutu, zwykle zresztą niemający większej wiedzy na temat zawartości ponad 600 książek wydanych na przestrzeni ostatnich 9 lat przez pracowników IPN, konsekwentnie przedstawiają go jako matecznik „policyjnej” historiografii. Istotnie w części publikacji Instytutu wystąpiła skłonność do ograniczania wysiłku badawczego do omawiania zawartości teczek UB/SB, ale też w wielu przypadkach są to jedyne, bądź też najważniejsze z zachowanych źródeł. Nie zmienia to zarazem faktu, że podstawowym wyzwaniem, jakie wciąż stoi przed historykami zatrudnionymi w IPN, jest podejmowanie również takich tematów badawczych, w których istotne znaczenie będzie miało wykorzystywanie innych źródeł niż materiały archiwalne służb specjalnych PRL.

Część ataków na naukowców pracujących w Instytucie miała swoje podłoże w konflikcie pokoleniowym, jaki w środowisku historycznym wywołało powstanie IPN. Szef pionu edukacyjnego IPN, Paweł Machcewicz, miał w chwili objęcia stanowiska w sierpniu 2000 roku 34 lata, a większość jego podwładnych była jeszcze młodsza. W skostniałych strukturach akademickich ci ludzie – o ile w ogóle znalazłyby się dla nich etaty – musieliby przez długie lata czekać na naukową autonomię oraz środki umożliwiające swobodne organizowanie konferencji czy wydawanie książek. Tymczasem IPN stworzył wielu młodym ludziom wyjątkową szansę pracy w zawodzie historyka

⁴ *Tekst postanowienia o umorzeniu śledztwa w sprawie zabójstwa obywateli polskich narodowości żydowskiej w Jedwabnem w dniu 10 lipca 1941 r.* Dostępny w Internecie: <http://www.ipn.gov.pl/portal.php?serwis=pl&dzial=365&cid=4642>.

⁵ *Wokół Jedwabnego*, red. P. Machcewicz, K. Persak, t. I-II, Warszawa 2002.

oraz możliwość naukowego rozwoju. Z pewnością nie wszyscy z niej skorzystali i nie wszystkie publikacje pracowników Instytutu są na równie wysokim poziomie. Jednak w krytyce, jaką kierowano pod ich adresem, zwykle nie chodziło o naukową polemikę. Tym bardziej, że nie uprawiali jej zazwyczaj inni historycy dziejów najnowszych, ale publicyści lub – jak wspomniany prof. Romanowski – badacze historii literatury, którzy nie pisali nigdy na temat dziejów PRL. Cel był inny. Poprzez wypowiedzenie opinii publicznej, że tzw. historycy IPN to rodzaj sekty, bezkrytycznie wierzącej w każde słowo zapisane w papierach bezpieki, starano się przewencyjnie unieważnić znaczenie ich ewentualnych, niewygodnych odkryć. Publicysta „Polityki”, Jacek Żakowski, pisał wręcz o istnieniu kościoła lustracyjnego, którego papieżem miał być Prezes Instytutu⁶. Ta taktyka przyniosła znaczące rezultaty, o czym wie każdy historyk z IPN mający kontakty ze środowiskami akademickimi. A jest ich sporo, bowiem co roku od kilku do kilkunastu pracowników Instytutu finalizuje na wyższych uczelniach przewody doktorskie i habilitacyjne. Powodzeniem zakończył się także socjotechniczny zabieg polegający na upowszechnieniu sformułowania „historyk IPN”, podczas gdy we wszystkich innych przypadkach pisze się i mówi o „historyku z...” (tu pada nazwa zatrudniającej go instytucji).

Zbieżność stanowisk między prezydentem Kwaśniewskim i prezesem Kieresem w sprawie Jedwabnego przyczyniła się do przetrwania przez Instytut okresu rządów SLD, który – mimo pojawiających się od czasu do czasu propozycji „zreformowania IPN” – ograniczył się ostatecznie do corocznego obcinania jego budżetu. Ceną za przetrwanie było zachowawcze stanowisko prezesa w udostępnianiu dokumentów bezpieki, co umożliwiały pełne niejasności przepisy ustaw o IPN oraz ochronie informacji niejawnych. Ich symbolem stała się tzw. cezura 1983 roku, która przez kilka lat blokowała badaczom dostęp do teczek agentury działającej po lipcu tego roku, kiedy to Sejm PRL uchwalił tzw. kiszczakowską ustawę o MSW, dającą po raz pierwszy SB formalne prawo do pozyskiwania informatorów. Cezura ta była rezultatem kompromisowej interpretacji przepisów, do której ostatecznie przychylił się prof. Kieres. Wiele wpływowych osób z jego otoczenia oraz z Kolegium IPN opowiadało się bowiem za taką interpretacją przepisów, która zakładała ukrycie przed historykami danych identyfikujących wszystkich współpracowników bezpieki pozyskanych od 1944 roku.

Podobne spory dotyczyły kwestii dostępu do akt agentury SB dla dziennikarzy. Początkowo władze IPN stały na stanowisku, że dziennikarze nie mają takiego prawa. Przełom w tej sprawie nastąpił w grudniu 2004 roku po wybuchu sprawy Małgorzaty Niezabitowskiej, która dowiedziawszy się, że Krzysztof Wyszkowski otrzyma wkrótce

⁶ „Kwestia lustracji przestała być problemem praktycznym i moralnym, a stała się rodzajem nowej świeckiej religii wyznawanej przez sporą część Polaków, aktywnie praktykowanej przez część polityków, historyków i publicystów, mającej w IPN swój kościół, relikwie zgromadzone w archiwach, męczenników na czele z Bronisławem Wildsteinem, a nawet papieża, którym jest dziś szef IPN” – zob. J. Żakowski, *Norwa świecka religia*, „Polityka”, 17 marca 2007.

z IPN jako pokrzywdzony informacje na temat Tajnego Współpracownika „Nowaka” działającego w środowisku członków redakcji „Tygodnika Solidarność”, podjęła spektakularną kontrakcję. Najpierw pojawiła się w Instytucie z propozycją zaangażowania w działalność tworzonego wówczas Stowarzyszenia Przyjaciół IPN, a następnie – najwyraźniej uznając, że nie zdoła w ten sposób powstrzymać pracowników Instytutu – opublikowała głośny artykuł w „Rzeczpospolitej”⁷. Jego treść, a także późniejsze publiczne wypowiedzi Niezabitowskiej, skłoniły wahającego się Prezesa IPN do udostępnienia prasie teczki TW „Nowaka”⁸. Sposób odczytania zawartości tej teczki przez poszczególnych dziennikarzy, wyraźnie uzależniony od stosunku ich redakcji do lustracji, dowodził, że miejsce sporów o sens otwierania archiwów komunistycznej bezpieki zajmą teraz polemiki związane z interpretacją znaczenia poszczególnych dokumentów.

W grudniu 2004 roku miliony Polaków obejrzały na ekranach telewizorów, jak reporterka „Wiadomości” TVP, Edyta Suchacka, przegląda w komputerze znajdującym się w warszawskiej czytelni IPN jedną z jawnych list inwentarzowych, na której znajdowało się nazwisko Małgorzaty Niezabitowskiej. Wówczas lista ta – stanowiąca niewielką część wykazu teczek przechowywanych w archiwach IPN – nie zrobiła na nikim specjalnego wrażenia, ale sytuacja zmieniła się w miesiąc później, kiedy w jej posiadanie wszedł dziennikarz „Rzeczpospolitej”, Bronisław Wildstein. Przekazał on listę (obejmującą ponad 160 tys. nazwisk) grupie dziennikarzy, by zachęcić ich do prowadzenia w IPN kwerend archiwalnych. Na liście, na której obok nazwisk umieszczono wyłącznie sygnatury akt, znajdowali się funkcjonariusze służb specjalnych PRL, ich agenci, a także osoby, które były inwigilowane przez bezpieczeństwo.

W dniu 29 stycznia 2005 roku, na pierwszej stronie „Gazety Wyborczej” ukazał się artykuł pod tytułem *Ubecka lista krąży po Polsce*, który doprowadził do wybuchu lustracyjnej histerii, tym bardziej, że w kilka dni później sama lista – ochrzczona już mianem „listy Wildsteina” – trafiła do Internetu. Przez kilka następnych tygodni setki tysięcy Polaków (z badań wynikało, że uczyniło to około 10% ogółu obywateli), sprawdzały na niej różne nazwiska. Wielu z nich nie przyjmowało do wiadomości wyjaśnień IPN, że nie jest to wykaz agentów, a samo imię i nazwisko w zdecydowanej większości przypadków nie pozwala zidentyfikować konkretnej osoby. Część prasy potęgowała nastroje histerii, rozpisując się na temat atmosfery podejrzeń i dramatów osobistych tysięcy ludzi, których nazwiska znalazły się na liście. Do ostro atakowanego wówczas IPN wkroczyła kontrola przysłana przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Ewę Kuleszę. W efekcie jej działań, na ponad rok pozbawiono osoby korzystające z archiwum IPN możliwości użycia inwentarza, a prokuratura wszczęła umorzony później śledztwo w sprawie niewłaściwej ochrony danych osobowych w Instytucie.

⁷ M. Niezabitowska, *Prawdy jak chleba*, „Rzeczpospolita”, 18-19 grudnia 2004.

⁸ Jej zawartość została później opublikowana w pracy Grzegorza Majchrzaka, *Z dziejów Tygodnika Solidarność. Rozpracowanie Tygodnika Solidarność przez Służbę Bezpieczeństwa 1980-1982*, Warszawa 2007.

Kontrola inwentarzy archiwalnych przez GIODO była nadużyciem władzy przez tę instytucję, bowiem samo nazwisko i sygnatura nie stanowiły danych osobowych umożliwiających identyfikację konkretnej osoby. Przekonało się o tym blisko 90% z kilkudziesięciu tysięcy osób, które – po przeprowadzonej w tym celu przez Sejm błyskawicznej nowelizacji ustawy o IPN – złożyły w Instytucie odpowiedni wniosek, by dowiedzieć się następnie, że mimo zbieżności imion i nazwiska, to nie oni figurują na liście Wildsteina. Przyznała to też prokuratura, która umorzyła śledztwo w sprawie naruszenia przez IPN ustawy o ochronie danych osobowych z powodu niestwierdzenia przestępstwa. Z kolei w październiku 2005 roku kontrowersyjnej interpretacji ustawy o IPN dokonał Trybunał Konstytucyjny, uznając, że dziennikarze nie powinni mieć dostępu do przechowywanych w Instytucie dokumentów, natomiast prawo do ich obejrzenia – jednak wyłącznie tych dotyczących własnej osoby – powinni mieć funkcjonariusze i tajni współpracownicy służb specjalnych PRL⁹.

Bilans całej afery związanej z „listą Wildsteina” wydaje się niejednoznaczny. Z jednej strony, wskutek historycznej reakcji części mediów oraz polityków, niektóre z osób noszących nazwiska identyczne ze znajdującymi się na liście istotnie mogły odczuwać dyskomfort. Kilkanaście z nich wytoczyło nawet procesy IPN oraz Wildsteinowi. Faktycznemu ograniczeniu uległ też zakres osób mających dostęp do archiwów IPN. Z drugiej wszakże strony, ujawnienie listy wywołało olbrzymią publiczną dyskusję i uświadomiło wielu Polakom, jak wielkim problemem moralnym i społecznym pozostają akta komunistycznego aparatu bezpieczeństwa, stanowiące najciemniejszą część dziedzictwa epoki PRL. Z badań CBOS przeprowadzonych na początku marca 2005 roku wynikało, że 45% Polaków pozytywnie oceniło ujawnienie listy inwentarzowej IPN, natomiast 27% uznało to wydarzenie za szkodliwe. Bardzo wielu, bo aż 28% nie miało w tej sprawie jednoznacznego poglądu¹⁰.

Jeszcze nie wygasły emocje związane z ujawnieniem „listy Wildsteina”, gdy w połowie kwietnia 2005 roku prezes Leon Kieres niespodziewanie poinformował o publicznie znanej osobie będącej agentem SB w otoczeniu zmarłego właśnie Jana Pawła II. Niefortunna wypowiedź Kieresa wywołała falę personalnych spekulacji, którą po kilkunastu dniach przeciął komunikat IPN informujący, że chodzi o Konrada Hejmo. Sposób i moment ujawnienia całej sprawy był wyjątkowo źle dobrany i naraził Instytut na liczne głosy krytyki. Wydarzenie to przesądziło też prawdopodobnie o odrzuceniu w maju 2005 roku przez Kolegium IPN kandydatury Kieresa, który chciał zostać Prezesem Instytutu na drugą kadencję.

Reakcje różnych środowisk na sprawy Niezabitowskiej i Hejmy były na tyle charakterystyczne, że można na ich podstawie sformułować lustracyjne prawo głoszące,

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 2005 roku – zob. http://www.trybunal.gov.pl/omowienia/documents/K_31_04_PL.pdf

¹⁰ CBOS, *Wstępne informacje o wynikach badania: Aktualne problemy i wydarzenia*, Warszawa, marzec 2005, s. 5.

że IPN jest dobry i potrzebny, gdy znajduje agenta w obozie naszych przeciwników, natomiast traci natychmiast te cechy, gdy tylko przechowywane w nim dokumenty obciążają kogoś nam bliskiego. Prawo to z żelazną konsekwencją stosują zarówno politycy różnych orientacji, jak i przedstawiciele najrozmaitszych korporacji zawodowych, a jego działanie można było obserwować także przy okazji skandalu związanego z osobą arcybiskupa Stanisława Wielgusa, którego współpraca z bezpieką została ujawniona w końcu 2006 roku. Lustracyjne prawo zakłada też, że każdy nieodpowiadający nam przypadek ujawnienia czyjejś współpracy z bezpieką to przejaw „dzikiej lustracji”, choć w rzeczywistości mamy do czynienia z całkowicie legalnym upowszechnianiem informacji udostępnionych osobom pokrzywdzonym lub historykom.

W czerwcu 2005 roku Instytut ujawnił dziennikarzom teczkę Marka Belki, co nastąpiło zresztą na prośbę samego premiera. Okazało się, że Belka, wyjeżdżając w 1984 roku do USA, podpisał tzw. instrukcję wyjazdową, ale poza dostarczeniem dwóch opracowań na tematy ekonomiczne, nie podjął dalej idącej współpracy z wywiadem PRL. Upublicznienie tych dokumentów, przecięło definitywnie grę polityczną toczoną wcześniej przez kilka lat w SLD wokół teczek Marka Belki¹¹ i stanowiło ważny argument na rzecz ujawnienia wszystkich materiałów IPN dotyczących osób publicznych. Zarazem jednak zarówno ten, jak i późniejsze spory wokół zawartości teczek SB należących do różnych polityków, prowadzą do wniosku, że ich definitywne zakończenie nastąpi dopiero wówczas, gdy w polskim życiu publicznym dokona się zasadnicza zmiana pokoleniowa.

Uporządkowanie i udostępnianie ponad 87 kilometrów bieżących dokumentów nadal stanowi najważniejsze zadanie IPN, będąc zarazem największą operacją tego rodzaju w dziejach polskiej archiwistyki. Równoległe z przejmowaniem archiwów na przełomie 2000 i 2001 roku rozpoczęły działalność dwa inne pioniry merytoryczne IPN: Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Biuro Edukacji Publicznej. Prokuratorzy IPN w ciągu kilku kolejnych lat przeprowadzili ponad 6 tys. śledztw, dotyczących w znaczącej części właśnie zbrodni z epoki PRL. Na koniec pierwszego kwartału 2009 roku prowadzonych było jeszcze ponad 900 śledztw dotyczących zbrodni komunistycznych. Wprawdzie tempo ich prowadzenia budziło liczne zastrzeżenia, ale pozostaje faktem, że w wyniku działań pionu śledczego IPN udało się od 2000 roku do początków 2009 roku doprowadzić do postawienia przed sądem 385 osób oskarżonych o łamanie praw człowieka w czasach dyktatury komunistycznej. Oczywiście tylko część z nich została skazana. W roku 2008 skazanych zostało 31 osób, wobec 32 sąd zastosował amnestię, 4 uniewinnił, a wobec kolejnych 4 umorzył

¹¹ Wedle Leszka Millera Marek Belka ustąpił w 2002 roku ze stanowiska wicepremiera i Ministra Finansów w jego rządzie właśnie z uwagi na zawartość swej teczek stworzonej przez SB. L. Miller, *Tak to było*, Warszawa 2009, s. 177.

postępowanie¹². Dane te jasno wskazują, że pojawiające się niekiedy zarzuty, iż mamy do czynienia z odwetem i zemstą, są nieuzasadnione, a oskarżeni mają zapewnione prawo do sprawiedliwego procesu. Porównanie statystyki z lat 90. i obecnej, jeszcze niezakończonych dekady, jasno też wskazuje, że bez utworzenia wyspecjalizowanego pionu prokuratorskiego, zajmującego się przestępstwami popełnionymi na tle politycznym w czasach PRL, dokonanie rozliczenia prawnego nawet w tak ograniczonym zakresie nie byłoby możliwe.

Bez pionu śledczego IPN nie doszłoby też do skierowania aktu oskarżenia przeciwko gen. Wojciechowi Jaruzelskiemu i innym autorom stanu wojennego, co udało się uczynić – mimo rozmaitych prób przeciwdziałania – w kwietniu 2007 roku. Wymowny jest fakt, że przez ponad rok sądy odsyłały sobie ten dokument, starając się przerzucić na siebie nawzajem decyzję o rozpoczęciu procesu – ostateczne postanowienie w tej sprawie zapadło dopiero po rozstrzygnięciu sądu apelacyjnego w połowie 2008 roku. Skłonił on Sąd Okręgowy w Warszawie do rezygnacji z realizacji postulatów gen. Jaruzelskiego, które w istocie rzeczy zmierzały do uniemożliwienia rozpoczęcia procesu. Fakt jego rozpoczęcia w 19 lat po powstaniu rządu Mazowieckiego ma wymiar symboliczny. Z jednej bowiem strony ilustruje skalę oporu, na jaki natrafiła przez te wszystkie lata próba prawnego rozliczenia autorów stanu wojennego (przypomnę, że wnioski o postawienie ich przed Trybunałem Stanu jako pierwsi złożyli jeszcze w grudniu 1991 roku, posłowie KPN), z drugiej zaś wskazuje, że – niezależnie od tego, czy i jaki wyrok w tej sprawie zapadnie – współczesne demokratyczne państwo polskie okazało się zdolne przynajmniej do podjęcia próby prawnej oceny wydarzeń z 13 grudnia 1981 roku.

Wielu komentatorów nie kryło niezadowolenia z faktu, że gen. Jaruzelskiemu i innym oskarżonym postawiono zarzut udziału w związku przestępczym o charakterze zbrojnym, a to z tej racji, że zwykle artykuł ten stosuje się wobec gangsterów. Trudno jednak nie odnieść wrażenia, że negatywną reakcją wywołałby każdy inny zarzut pod adresem generała i jego współpracowników. Mamy bowiem do czynienia ze sporą liczbą osób, które w zasadzie kwestionują sens rozliczeń z epoką dyktatury za pomocą prokuratury i sądów. Uznając prawne rozliczenie zbrodni i przestępstw epoki PRL za jeden z obowiązków demokratycznego państwa, trzeba równocześnie mieć świadomość, że ten aspekt rozliczeń będzie miał wraz z upływem lat coraz mniejsze znaczenie. W tym kontekście racjonalna wydaje się stopniowa redukcja rozmiarów Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu, w której w 2009 roku pracowało jeszcze ponad stu prokuratorów.

Krytycy wykorzystywania wymiaru sprawiedliwości do rozliczeń z epoką dyktatury często posługują się argumentem, że o zakresie odpowiedzialności poszczególnych uczestników tak odległych w czasie wydarzeń powinni decydować historycy. Jak jednak

¹² Informacja otrzymana od dyrektora Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Dariusza Gabrela.

pokazują gwałtowne ataki, z jakimi spotyka się działalność pionu edukacyjno-badawczego IPN, która zaowocowała po niespełna dziesięciu latach setkami książek, konferencji i wystaw, na sprzeciw natrafiają również rozliczenia o charakterze pozaprawnym. Wobec Instytutu kierowane są zarzuty, że promuje martyrologiczno-policyjną wersję historii najnowszej, zamiast jej chłodnej, akademickiej analizy. W rzeczywistości mamy tu do czynienia z próbą ograniczenia zakresu działalności instytucji państwowej, która – wobec katastrofalnego stanu nauczania historii PRL w szkołach – jako jedyna na tak dużą skalę próbuje wypełnić lukę w stanie wiedzy kolejnych roczników najmłodszych Polaków. Szkolenia dla nauczycieli, pakiety edukacyjne, wreszcie „Biuletyn IPN” docierający do kilkunastu tysięcy szkół to tylko część oferty Biura Edukacji Publicznej i jego terenowych oddziałów. Z oczywistych, wynikających z ustawy, względów najczęściej omawiane tematy wiążą się z opozycją i oporem społecznym, a także funkcjonowaniem aparatu represji. Zdarzały się wszakże inicjatywy wykraczające poza te obszary, np. bogato ilustrowana książka o festiwalu muzyki młodzieżowej w Jarocinie, którego publikacja przyczyniła się do reaktywowania tej imprezy¹³. Znamienne, że tego rodzaju wydawnictwa, wystawy czy konferencje wywoływały z kolei zarzuty o rzekome wykraczanie przez IPN poza przypisany mu przez ustawę obszar działania.

Zdecydowana większość wystaw zorganizowanych przez IPN w minionych latach miała przede wszystkim charakter edukacyjny. Wyjątek stanowił cykl zatytułowany *Twarze bezpieki*, w ramach którego zorganizowano w większości regionów wystawy prezentujące najbardziej znaczące postaci lokalnych struktur SB. W tym przypadku wymiarowi edukacyjnemu towarzyszyła też próba napiętnowania poszczególnych funkcjonariuszy UB i SB, którzy w wielu przypadkach dość skutecznie potrafili wcześniej ukrywać swoją przeszłość. Wystawy te, a także towarzyszące im katalogi, cieszyły się dużym zainteresowaniem lokalnych społeczności. Niekiedy też ich eksponowanie wywoływało akty agresji oraz prowadziło do powstawania paradoksalnych sytuacji, takich jak chociażby w przypadku otwarcia w maju 2007 roku wystawy *Twarze toruńskiej bezpieki*, zorganizowanej we współpracy z władzami Torunia. Wkrótce okazało się, że uwidoczniony na niej funkcjonariusz SB, Ryszard Górny, jest szefem firmy ochroniarzkiej wynajętej przez toruński ratusz do pilnowania wystawy¹⁴.

Kontrowersjom związanym z ujawnianiem nazwisk kolejnych współpracowników bezpieki towarzyszyło rozpoczęcie w IPN prac źródłoznawczych, których celem było określenie poziomu wiarygodności zachowanych dokumentów. Niestety, mimo podejmowanych przez IPN prób popularyzacji swoich działań edukacyjnych niezwiązanych z lustracją żadne z nich nie mogło liczyć ze strony mediów na zainteresowanie porównywalne z tym, jakie towarzyszyło ujawnianiu agenturalnej przeszłości osób publicznych. Stworzyło to w opinii publicznej obraz IPN jako instytucji zajmującej się

¹³ *Jarocin w obiektywie bezpieki*, opr. K. Lesiakowski, P. Perzyna i T. Toborek, Warszawa 2004.

¹⁴ <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,53600,4106300.html>

przede wszystkim lustracją, a zwieńczeniem tego procesu stały się zmiany w strukturze Instytutu dokonane w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 18 października 2006 roku o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, która znowelizowana z inicjatywy prezydenta Lecha Kaczyńskiego na początku 2007 roku doprowadziła do powstania czwartego, lustracyjnego, pionu IPN. Działające od 2007 roku Biuro Lustracyjne publikuje w Internecie (www.katalog.bip.ipn.gov.pl) katalogi: osób inwigilowanych w czasach PRL, osób zajmujących kierownicze stanowiska partyjne i państwowe w czasach PRL, funkcjonariuszy komunistycznego aparatu bezpieczeństwa, a także informacje na temat stanu zasobu archiwalnego i informacji ewidencyjnych o osobach pełniących obecnie funkcje publiczne w rozumieniu ustawy z 2006 roku. Zatrudnieni w Biurze Lustracyjnym prokuratorzy badają oświadczenia składane przez osoby piastujące funkcje publiczne, a w przypadku zakwestionowania ich prawdziwości kierują sprawę do sądu. Kolejne obowiązki na IPN nałożyła, skądinąd słuszna, ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o zmianie uposażenia emerytalnego osób pracujących w komunistycznym aparacie bezpieczeństwa (tzw. ustawa deubekizacyjna)¹⁵, przewidująca ich obniżenie. W ten sposób IPN obok funkcji archiwalnych, śledczych, edukacyjnych, naukowych i lustracyjnych otrzymał też zadanie związane z obszarem ubezpieczeń społecznych. Trudno nie zauważyć, że instytucja działająca na tak wielu polach może mieć problemy ze sprawnym funkcjonowaniem.

Wypada jednak mieć nadzieję, że Instytut, który w latach 2008-2009 znów znalazł się w ogniu krytyki w związku z publikacją książki na temat Lecha Wałęsy¹⁶, a następnie z uwagi na fakt, że autor kolejnej pracy o przywódce „Solidarności” był czasowo zatrudniony w IPN¹⁷, zdoła jednak przetrwać, nie tracąc przy tym swego największego osiągnięcia, czyli zaufania, jakim obdarzyło go wielu Polaków. Natomiast dzień, w którym IPN przestanie być obiektem ataków i nacisków ze strony polityków różnych orientacji, będzie zarazem pierwszym dniem, w którym Polska uwolni się ostatecznie od najmroczniejszej części dziedzictwa epoki PRL.

¹⁵ Dz.U. Nr 24 z 2009, poz. 145.

¹⁶ S. Cenckiewicz, P. Gontarczyk, *SB a Lech Wałęsa. Przyczynek do biografii*, Gdańsk – Warszawa – Kraków 2008.

¹⁷ Chodzi o książkę P. Zyzaka, *Lech Wałęsa, idea i historia. Biografia polityczna legendarnego przywódcy „Solidarności” do 1988 roku*, Kraków 2009.

BRONISŁAW WILDSTEIN

Polityka i pedagogika historyczna III RP

1. Wprowadzenie	689
2. Zmęczenie historią	690
3. Przeszłość obłąskawiona	691
4. Zmodernizować Polaków	692
5. Ujarzmić naród	693
6. Dekonstrukcja tradycji	694
7. Kompleks jako narzędzie	695



Bronisław Wildstein (ur. w 1952 roku)

Pisarz, publicysta, dziennikarz; komentator dziennika „Rzeczpospolita“. Prowadzi cotygodniowy program w TVP *Bronisław Wildstein przedstawia*.

Ukończył polonistykę na UJ w Krakowie. W latach 70. działacz opozycji antykomunistycznej. Współtwórca i autor prasy podziemnej. Współzałożyciel Studenckiego Komitetu Solidarności w Krakowie (1977). W roku 1980 uczestniczył w zakładaniu „Solidarności“ i NZS-u w Krakowie. Stan wojenny zastał go na Zachodzie. Współzałożyciel i w latach 1982-1987 redaktor naczelny wydawanego w Paryżu miesięcznika „Kontakt“. Publikował w prasie emigracyjnej i podziemnej. Paryski korespondent RWE: 1987-1990. Z początkiem roku 1990 wrócił do Polski, gdzie był m.in.: dyrektorem Radia Kraków; sekretarzem redakcji „Życia Warszawy“; zastępcą redaktora naczelnego „Życia“; Prezesem TVP; publicystą „Rzeczpospolitej“ i tygodnika „Wprost“ oraz wielu innych periodyków. Prowadził audycje w radio i telewizji. Odznaczony Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski.

Jest autorem następujących publikacji książkowych – powieści: *Jak woda* (1989) – nagroda Kościelskich, *Brat* (1992), *Mistrz* (2004), *Dolina nicości* (2008); zbiorów opowiadań: *O zdradzie i śmierci* (1994), *Przyszłość z ograniczoną odpowiedzialnością* (2003) – nagroda Andrzeja Kijowskiego; książek publicystycznych: *Profile wieku* – zbiór wywiadów (2000), *Dekomunizacja, której nie było* (2000), *Długi cień PRL-u* (2005), *Moje boje z III RP i nie tylko* (2008), *Śmieszna dwuznaczność świata, który oszalał* (2009).

1. Wprowadzenie

Istnieje podstawowy spór, do którego można zredukować rozliczne polemiki i dyskusje, dzielące polską scenę publiczną przez ostatnie 20 lat. Jest to fundamentalny spór o Polskę. Czym ma ona być? Czy mamy zasadniczo zrewidować, a więc faktycznie odrzucić, naszą tradycję, aby się zmodernizować, czyli – zdaniem rzeczników tej opcji – upodobnić do, nieco mitycznej, współczesnej Europy? Czy wręcz przeciwnie: po to, aby zmodernizować się, a więc zbudować sprawne państwo realizujące nasze narodowe interesy, powinniśmy oprzeć się na rodzimej tradycji, która jest wystarczająco żywa i twórcza? Reprezentanci tego poglądu uważają, że próba imitacji współczesnej Europy byłaby niecelowa i niemożliwa. Niecelowa, gdyż Europa współczesna w dużej mierze zatraciła cechy, które zbudowały jej wielkość, w tym doprowadziły do bezprzykładnego rozwoju jej cywilizacji materialnej. Niemożliwa, gdyż nie sposób odgórnie, zasadniczo przemodelować głębokich, narodowych struktur, a próby takie, jeśli przyniosłyby efekty, to wyłącznie destrukcyjne. Zaryzykowałbym tezę, że jest to również główna oś podziału politycznego w naszym kraju i, w pewnym uproszczeniu, można uznać ją za pokrywającą się z podziałem: lewica – prawica.

Ten spór znajduje odbicie w dyskusji na temat polskiej polityki historycznej. Wprawdzie określenie „polityka historyczna” pojawiło się w polskiej debacie dopiero w pierwszych latach XXI wieku, ale tak naprawdę nie sposób wyobrazić sobie państwa bez sfery, która tak została nazwana. Bez polityki historycznej państwo nie mogłoby istnieć. Musi ono opierać się na tradycji, a więc aktualizować określone wątki narodowego dziedzictwa, rozumianego jako całość narodowej przeszłości. Państwo musi waloryzować określone wydarzenia historyczne, eksponować jedne wybory, a inne odrzucać. Czyni to również w wymiarze symbolicznym, co widać choćby w przestrzeni publicznej. Określone osoby i działania upamiętniane są w nazwach miejsc publicznych i stawianych im pomnikach. Odznaczenia i ordery to także wybór określonych działań oraz postaw i odniesienie ich do tradycji. W procesie wychowawczym szkoła musi prezentować w miarę jasno określone hierarchie wartości, które egzemplifikację odnajdują w narodowej historii.

Fakt więc, że wpływowe ośrodki opiniotwórcze zareagowały zgorszeniem na jasno określony projekt „polityki historycznej”, który pojawił się w Polsce z początkiem XXI wieku, polegał nie na sprzeciwie wobec polityki historycznej jako takiej. Było to oburzenie wobec alternatywy, jaka została przedstawiona polityce historycznej, która realizowana była przez dominujące ośrodki III RP od początku jej istnienia i prezentowana jako jedyne i bezalternatywne podejście do naszej przeszłości, a więc i narodowej tożsamości. Polityka historyczna III RP, nigdy zresztą tak nienazwana, polegała na próbie fundamentalnej reorientacji polskiej tradycji czy wręcz zerwania

z nią. Ci, którzy po upadku komunizmu doszli do władzy, za największe zagrożenie uznali polską tradycję właśnie. Wiązało się to z uznaniem, że główną charakterystyką owej tradycji jest endecki, narodowo-katolicki komponent. Zaczniemy jednak od rysu historycznego.

2. Zmęczenie historią

Nie pamiętam dokładnie, kiedy po raz pierwszy usłyszeliśmy, że Polacy są zmęczeni historią, a zwłaszcza historią PRL-u. Może było to pod koniec 1989 roku, a może na początku 1990 roku. W każdym razie opinia ta zdominowała media ówczesne. Wprawdzie, siłą rzeczy, zajmować się one musiały PRL-em, który jeszcze trwał w różnych wymiarach, ale robiły to jakby z obowiązku, tłumacząc się, że wykonują tylko to, co absolutnie konieczne, a więc jedynie to, co bezpośrednio wiąże się z teraźniejszością. W rzeczywistości całe sfery historii najnowszej, z których bezpośrednio wyrastała realność III RP, nie zostały opisane do dziś. Tezę o zmęczeniu historią, którą narzucała „Gazeta Wyborcza”, ochoczo podchwyciły inne gazety oraz publiczne (innych wówczas prawie nie było) media elektroniczne.

Zdaję sobie sprawę, że dziś obrońcy „Wyborczej” mogą protestować, przytaczając wielką liczbę tekstów na ten temat zarówno w organie Michnika, jak i innych gazetach ówczesnej Polski. W opisie naszej najnowszej historii pozostajemy jednak daleko w tyle za Czechami czy Niemcami. W 2000 roku Ośrodek Myśli Politycznej zorganizował wspólnie z Niemcami konferencję na temat dekomunizacji. Goście skarżyli się na niedostateczną liczbę publikacji na temat NRD w ich kraju. Przekraczały one wielokrotnie liczbę prac o PRL-u opublikowaną w Polsce.

Opowieść o znużeniu Polaków historią służyła jako szantaż i usprawiedliwienie. Ci, którzy chcieli przyjrzeć się naszym najnowszym dziejom, a jeszcze, nie daj Boże, chcieli dostrzec ich bezpośredni wpływ na sytuację bieżącą, byli redukowani do figur emerytów na ławeczce w parku rozgrywających dawno zapomniane bitwy. – A ci znowu o tej historii – słyszeliśmy. Określenie „styropian” na ludzi, którzy odwoływali się do epopei „Solidarności”, ukute zostało wtedy właśnie. Był to jeden z objawów antykombatanckiej fobii, która dominować zaczęła w polskich ośrodkach opiniotwórczych. Przypominanie czasów walki z komunizmem okazywało się czymś głęboko niestosownym. Pojawiło się narzekanie na martyrologiczny ton, który miał funkcjonować w Polsce, choć tak naprawdę nikt naszej martyrologii z czasów PRL-u nie próbował nawet opisać.

Porządnych badań na temat stosunku Polaków do historii nikt nie zrobił, ale jak w wielu sprawach, mniemanie o naszym nią zmęczeniu uznawane było za oczywistość. Powtarzane przez najbardziej opiniotwórcze środowiska powodowało jego bezkrytyczną akceptację i spychało do defensywy tych, którzy uznawali, że do historii PRL-u warto wrócić. Czasami dla potwierdzenia tego zmęczenia przytaczano wypowiedzi jakichś młodocianych ignorantów, którzy mieli reprezentować nowe pokolenie. Najbardziej

znanym takim wystąpieniem była deklaracja nastolatki, która, oczywiście w „Wyborczej”, ogłosiła, że dla niej górnicy z „Wujka” czy wojowie Chrobrego to samo. Owa wypowiedź długo i poważnie roztrząsana była i komentowana. Trudno było zarzucać brak zainteresowania najnowszą przeszłością czy to konkretnym mediom, czy pojedynczym twórcom, gdyż w odpowiedzi słyszeliśmy: my może i chcielibyśmy, ale publiczność nie jest zainteresowana.

Powodzenie najnowszych filmów na ten temat – „Katyń”, „Popiełuszko” czy „Generał Nil” – dowodzi, jak bardzo nieprawdziwe były to opinie. Zresztą, kilkanaście lat temu było to równie oczywiste dla każdego, kto chciał przyjrzeć się rzeczywistości pod medialną pianą. Polacy zainteresowani byli dziełami o tematyce historycznej, czemu dawali wyraz, chodząc na nie do kina czy czytając tego typu książki. Tezy o zmęczeniu miały więc charakter instrumentalny, co nie znaczy, że spora liczba użytecznych idiotów nie powtarzała ich z dobrej woli. Po prostu – przeszłość była niebezpieczna.

3. Przeszłość obłaskawiona

Odstąpienie prawdy o czasach PRL-u odbierało byłym komunistom prawo do pozycji, jaką zajęli już w wolnej Polsce, i prowadzić musiałyby do dekomunizacji i lustracji. Toteż eliminowaniu najnowszej przeszłości z debaty publicznej towarzyszyła relatywizacja jej interpretacji. Dowiadaliśmy się, że nic w naszej historii nie było jednoznaczne, a walkę o wolną Polskę prowadzili wszyscy Polacy: jedni w PZPR-ze, a inni w opozycji i trudno wartościować, co było bardziej znaczące dla odzyskania niepodległości i demokracji. No, może ostatecznie „Solidarność” miała rację – słyszeliśmy – nie miało to jednak znaczyć, że należy odbierać dobrą wolę tym, którzy chcieli ją zniszczyć. Przecież wreszcie, na szczęście, zgodnie z tą wykładnią, wszyscy patrioci spotkali się przy Okrągłym Stole.

Tezie o wspólnej walce o wolną Polskę towarzyszyła inna, która głosiła, że wszyscy jednakowo odpowiedzialni jesteśmy za zło PRL-u. Wszyscy maszerowaliśmy w pochodach pierwszomajowych, podpisywaliśmy jakieś ideologiczne deklaracje i jakoś żyliśmy, czym, podobno, wyrażaliśmy swoją zgodę na PRL.

Utrzymanie tych nonsensownych interpretacji, które czasami przybierały wysoce wyrafinowany kształt – specjalistą od tego był skądinąd znaczący historyk idei, Andrzej Walicki – było możliwe, jeśli nie weryfikowaliśmy ich w oparciu o historię, którą przecież, jakoby, byliśmy znużeni.

Formule o znużeniu historią towarzyszył, powtarzany do dziś, apel o pozostawienie historii historykom. Oznaczał on, że historia jest zbyt skomplikowana, aby mogły zrozumieć ją rzesze profanów konstytuujących naród i dlatego należy przekazać ją do wyłącznego użytku wysoce kwalifikowanym profesjonalistom. Jest to wyobrażenie w swojej istocie niezwykle, a obfite w konsekwencje. Prowadzi do odebrania narodowi jego dziejów, które w ujęciu wyspecjalizowanych fachowców, przekute na

specjalistyczną naukę, mają być dozowane ogółowi przez oświeconych. Debata i osąd publiczny przestają być możliwe, ponieważ zakładałyby włącznie w nią profanów, czyli zaprzeczałyby doktrynie historii dla historyków. W efekcie założenie to prowadzi do zniszczenia fundamentu wspólnoty, jakim jest wspólna historia.

Ta historyczna polityka z oczywistych względów była racją bytu postkomunistów, ale wspólnie z nimi tworzyła ją elita dawnej opozycji, która w 1989 roku doszła do władzy i założyła, że optymalny dla niej będzie sojusz ze zwasalizowaną wobec niej nomenklaturą PRL-u. To, że rachuby na podrzędną rolę komunistów okazały się chybione, to inna sprawa. Sojusz przetrwał i to on tworzy establishment III RP. Najpełniejszym wyrazem jego podejścia do historii i układu budowanego wokół niego, był tekst opublikowany w „Wyborczej” i podpisany zarówno przez Adama Michnika, jak i Włodzimierza Cimoszewicza, którego autorzy nawoływali do stworzenia wspólnej, obowiązującej wersji historii napisanej przez dawną opozycję i nomenklaturę. Oczywiście, opozycja oznaczała w tej interpretacji wyłącznie środowisko Michnika.

4. Zmodernizować Polaków

Szkicowana przeze mnie polityka historyczna była jednak tylko częścią dużo szerszego projektu „modernizacyjnego”, który nowi rządzący chcieli Polakom zafundować. Ten projekt wyrastał ze specyficznej interpretacji polskich dziejów i zakładał bardzo rozbudowaną politykę historyczną w celu jego realizacji. Był on w dużej mierze kontynuacją lęków i fobii lewicowej inteligencji polskiej z okresu dwudziestolecia międzywojennego.

Pośród rozlicznych teorii próbujących historycznie opisać zjawisko komunizmu, swojego czasu dość popularna była metafora lodówki. Oznaczała ona, że komunizm został narzucony na wcześniejsze, naturalne procesy historyczne i nie tyle zmieniał je, co zamrażał, nie pozwalając ujawnić się im i rozwijać, tak że po jego upadku miały się one odrodzić w dokładnie takim samym jak wcześniej kształcie. Przykład byłej Jugosławii miał teorię tę potwierdzać. Uznanie, że narzucone odgórnie pseudofederacje nie rozwiązują, a potęgują etniczno-kulturowe konflikty, wydaje się dość banalne. Szersze zastosowanie hipotezy lodówki, np. w odniesieniu do Polski, która tak mocno doświadczona została przez wojnę i komunizm, wydaje się jednak bałamutne. Natomiast pasuje doskonale do świadomości lewicowej inteligencji polskiej po upadku komunizmu.

Dominująca w środowisku solidarnościowym lewicowa część KOR-u, która dokonana fuzji z organizującą się wokół Tadeusza Mazowieckiego i jego rządu lewicową inteligencją katolicką, prezentowała wyobrażenie narodu polskiego jako zbiorowości zacofanej, nacjonalistycznej, łączącej tradycyjny (w oczach lewicy ciemny) katolicyzm z ksenofobicznym wspólnotowym nastawieniem. Ten obraz jest powtórzeniem stereotypu endeckiego narodu, który lewicowa inteligencja wykreowała przed wojną. Polacy jawili

się tym środowiskom jako niebezpieczny żywiół, który poddać trzeba „cywilizacyjnej” obróbce. Zgodnie z tą interpretacją rozpoznawali się oni raczej w kategoriach etniczno-religijnej wspólnoty niż społeczeństwa, a więc nie byli jeszcze gotowi na przyjęcie pełnej demokracji.

Czasami przedstawiciele establishmentu III RP mówili to wprost, częściej dawali do zrozumienia. Naród się skompromitował, nie sprawdził, nie dorósł do swoich elit i demokracji – tak brzmiały wypowiedzi jego nawet najbardziej prominentnych przedstawicieli. Niekiedy formułowane były one dosłownie, częściej tylko sugerowane. W wyobrażeniu tym naród polski również kulturowo znajduje się na peryferiach Europy. Nie przeszedł tej modernizacyjnej drogi, jaką „prawdziwa”, zachodnia Europa ma już za sobą, a więc należy w trybie przyspieszonym ową „postępową” kurację Polsce zaaplikować. Przeszkodą może być Kościół, a więc trzeba wypchnąć go z życia publicznego. Przeszkodą największą jest główny nurt polskiej tradycji. Należy więc ją zredukować, niejako unieważnić, uczynić raczej obiektem wstydu niż chwały, doprowadzić do marginalizacji i akcentować głównie jej „postępowe” marginesy. Należy zastosować pedagogikę wstydu za własne dziedzictwo, aby tym samym uzyskać większą gotowość w imitowaniu rzeczywistości zachodniej Europy.

5. Ujarzmić naród

Opowiadając w sposób skrócony o tych skomplikowanych zjawiskach, muszę siłą rzeczy dokonywać znacznych skrótów i uproszczeń. Pokazuję jednak zasadniczy rys orientacji elit III RP. Nie przypuszczam, oczywiście, aby liderzy owego środowiska nawet we własnym, zamkniętym gronie mówili w języku mojego opisu. Nie sądzę nawet, aby myśleli o tym w tych właśnie słowach. Jednak sedno koncepcji, które uzasadnić miały ich działania, najbardziej adekwatnie wyrazić można w ten właśnie sposób. Nierzadko zresztą spotykałem się z wygłaszanymi przez członków głównego nurtu intelektualnego III RP pełnymi najgłębszej pogardy opisami polskiego plebsu, co formułującym je dawało, niewyrażane wprost, ale oczywiste, niezwykle poczucie wyższości. Generalnie jednak język opisu był językiem troski i niepokoju. Niepokoju wobec odradzających się jakoby tendencji klerykałno-nacjonalistycznych i troski o to, aby Polska upodobniła się wreszcie do reszty Europy.

To atawistyczne wyobrażenie narodu polskiego jako ciemnego, katolicko-nacjonalistycznego żywiółu łączyło solidarnościowo-lewicowe elity z postkomunistami. W system komunistyczny wpisana jest pogarda do zbiorowości, w którą dopiero partia jest w stanie „wnieść świadomość”. Wprawdzie władcy PRL-u daleko odeszli od komunizmu, który traktowali wyłącznie jako uzasadnienie swojej dyktatorskiej władzy, ale pozostało im przekonanie, że są oni szczególnie dysponowani do panowania nad traktowaną jako motłoch resztą społeczeństwa. Sam fakt, że potrafili wspiąć się na szczyt

partyjnej drabiny, świadczył przecież o ich „lepszości”. I wszystko jedno, czy chodziło o oświeconych aktywistów z SZSP, jak grupa Aleksandra Kwaśniewskiego, czy bardziej przaisnych czynowników, których reprezentował Józef Oleksy czy Leszek Miller, to poczucie łączyło ich, bez względu na to, czy wyrażane w kodzie postępowości i inteligencji, czy sprytu i cwaniactwa. Praktyczna legitymacja władzy zawsze wymaga jednak ideowego uzasadnienia. W tym wypadku przybierało ono kształt triumfu oświeconych nad bezrozumnym motłochem, który potrzebuje bata, a w każdym razie pasterza.

Zresztą i w wypadku lewicowo-solidarnościowych elit wyobrażenie zacofanego i niebezpiecznego narodu było doskonałym uprawomocnieniem dla sprawowania nad nim władzy. Używając marksistowskich interpretacji, można uznać, że ideologia ta doskonale nadawała się na narzędzie panowania. Konsekwentne jej upowszechnienie pozostawiało jej rzecznikom rząd dusz i spychało prawicę do obozu oszołomów. A za rządem dusz zawsze podąża rząd ciał. Formy demokracji funkcjonowały, ale wybór pozostawał radykalnie ograniczony. Przy pozorach demokracji i pluralizmu w rzeczywistości miał to być kraj jednej partii i jednej gazety.

6. Dekonstrukcja tradycji

Po to, aby utrzymać ów niebezpieczny naród w ryzach, nie pozwolić odrodzić się w nim niebezpiecznym tendencjom i uczynić podatnym na zabiegi wychowawcze mające ukształtować go na wzór wyobrażonych przez nasze elity Europejczyków, zastosowana została szeroka gama zabiegów pedagogicznych. Była to bardzo rozbudowana polityka historyczna, która wszakże nie nosiła tej nazwy. Zgodnie z jej założeniami niebezpieczne jest odnajdywanie pozytywnych wzorców czy punktów odniesienia w naszej narodowej historii. Ich afirmacja budzić miała narodową megalomanię, do której Polacy mają jakoby skłonności, a która staje się pożywką dla nacjonalizmu. Zadaniem więc „krytycznej” inteligencji miało być odbrażawianie pomników, demitologizacja narodowych mitów, demystyfikacja, dekonstrukcja, czym zresztą polska lewica upodabniała się do lewicy europejskiej tak właśnie traktującej całość zachodniej tradycji.

W Polsce strategia ta kontynuowała zabiegi polskiej lewicy jeszcze z końca XIX wieku. Postępowcy ówczesni wstydzili się własnej historii i uznawali Polskę za zaścianek, który koniecznie trzeba zeuropeizować. Atak Stanisława Brzozowskiego na Henryka Sienkiewicza może być uznany za modelowy dla owego myślenia.

Tymczasem wielki narodowy mit budowany przez wybitnego pisarza, jakim był autor Trylogii, opierał się na niezwykle płodnej tradycji polskiego republikanizmu, która była czymś unikalnym w dziejach nie tylko Europy. W swojej końcowej fazie republikanizm ten uległ degeneracji i przyczynił się do utraty niepodległości przez Polskę. Ten rozdział naszych dziejów spowodował potępienie go również przez konserwatywnych myślicieli, choćby krakowskich stańczyków. Także w ich wypadku próba

wyrwania się z polskiej niemocy powodowała podporządkowanie historii bieżącym zadaniom politycznym, a więc jej uproszczenie i zapoznanie dwóch wieków polskich sukcesów, jakie poprzedzały upadek I Rzeczpospolitej.

Marksizująca lewica, którą reprezentował Brzozowski, odrzucała całość tradycji polskiej. Uderza dziś anachronizm tego myślenia, bezwarunkowa wiara w jednoznacznie rozumiany postęp i marksistowską dialektykę dziejów. Myśl Brzozowskiego i jemu podobnych demystyfikatorów usiłowała jednak mierzyć się z rzeczywistością, jaką w Polsce ówczesnej stanowił kult historii i narodowych świętości. Dzisiejsi jego kontynuatorzy walczą z widmami. Nie znaczy to jednak, że nie dewastują elementarnych pozostałości wspólnoty, jakie funkcjonują jeszcze w Polsce.

7. Kompleks jako narzędzie

W swojej ostatniej książce, *Eseju o duszy polskiej*, Ryszard Legutko przekonująco pokazał, jak odległe od rzeczywistości są obiegowe sądy na temat Polaków. Naród przeorany przez ludobójczą wojnę i pół wieku komunizmu, który utracił istotną część swojego historycznego terytorium i w sporej części przesiedlony został na nowe, przede wszystkim ma kłopoty ze swoją tożsamością. Tymczasem dominujące w III RP elity uznały ją za największe zagrożenie i postanowiły go z niej wykorzeńić. Wcześniej dokonały jej mitologizacji. W efekcie III RP to kraj antynacjonalizmu bez nacjonalistów, przeżywający kłopoty ze zwykłym patriotyzmem.

Socjologiczne badania potwierdzają wnioski Legutki. Polacy mają jedną z najgorstszych samoocen w Europie. Próba dławienia w nich poczucia godności, które przez elity III RP uznawane jest za megalomanię, to niszczenie wartości, które mogą konstytuować naród. Historyk Andrzej Nowak opublikował znaczący artykuł zatytułowany *Westerplatte czy Jedwabne*, wskazując, jak destrukcyjne jest eksponowanie momentów narodowej hańby przy eliminacji narodowej chwały. Strategia ta prowadzi do zafałszowania historii. Jedyny kraj, który potrafił zbudować podziemne państwo, w którym za wydawanie Żydów groziła kara śmierci, oceniany jest przez dominujące elity polskie (a w konsekwencji również zagraniczne) w perspektywie Jedwabnego. Ponure ekscesy zwyrodnienia, które zdarzają się wszędzie, mają jakoby określać nasz narodowy charakter. O tych ciemnych plamach historii należy, oczywiście, mówić. Jeśli jednak akcentuje się je, dokonując nieuprawnionych generalizacji, i jednocześnie relatywizuje narodowy heroizm, efektem jest deformacja pamięci i kompleksy.

I o wywołanie tych kompleksów inżynierom świadomości III RP chodzi. W ich optyce mają być one lekiem na polski nacjonalizm. Uwewnętrznienie ich być może zapobiegnie nacjonalizmowi, ale przy okazji zniszczy narodową wspólnotę. Zbiorowość, która wyłania się po takich zabiegach, traci poczucie uzasadnionej narodowej dumy i ulega anomii. Z pewnością łatwiej nią rządzić, ale trudno wyobrazić sobie, na czym miałyby ona budować wspólną przyszłość.

ANTONI LIBERA

Widmo polskiego ciemnogrodu: pozory i prawda



Antoni Libera (ur. w 1949 roku)

Pisarz, tłumacz, reżyser teatralny, doktor nauk humanistycznych. Przełożył m.in. wszystkie dramaty Samuela Becketta, które również wystawiał w kraju i za granicą, oraz utwory Sofoklesa, Hölderlina i Wilde'a. Dokonał też nowego przekładu *Makbeta* Szekspira oraz tłumaczył libretta operowe, m.in. do *Czarnej maski* Pendereckiego i *Śmierci w Wenecji* Brittena. Autor powieści *Madame* (1998), przełożonej na dwadzieścia języków – głównej laureatki konkursu wydawnictwa Znak, nagrody im. Andrzeja Kijowskiego i finalistki międzynarodowej IMPAC Dublin Literary Award 2002. Ostatnio wydał opowieść autobiograficzną *Godot i jego cień* (Znak, 2009) o swojej fascynacji twórczością i osobą Becketta.

Proponuję zastanowić się nad sprawą Polski na tle historii Europy w perspektywie znacznie dłuższej niż ostatnie 20 lat, a nawet ostatnie stulecie.

Pozycja Polski w Europie od samego początku nacechowana była pewną dwuznacznością. Przyjęcie chrztu z Rzymu przyłączało nas do łacińskiego Zachodu i oddzielało od rodziny ludów słowiańskich, które w większości przyjęły chrzest z Bizancjum. Jednocześnie przyjęcie go od Czechów, nie zaś od napierających z Zachodu Niemców, skutkowało niejakiem odseparowaniem od centrum. Ten stan rzeczy przedstawiany był w polskiej historiografii z reguły jako opatrność losu: Rzym chronił nas od prawosławnego i mongolskiego Wschodu, słowiańskie Czechy zaś jako pośrednik i sojusznik wspierały z kolei w oporze przed dominacją germańską.

W wiekach średnich, gdy ludy europejskie wypracowywały swoje tożsamości i umacniały struktury państwowe oraz strefy wpływów, owo dwojake zakorzenienie Polski w chrześcijańskim gruncie było z pewnością korzystne.

Sprawa przestała być oczywista mniej więcej od końca XVI wieku, gdy w ślad za reformacją Europa zaczęła przeobrażać się z feudalnej w kapitalistyczną. Trudno orzec, czy to, co do tej pory było dla Polski zaletą, stało się naraz wadą i obciążeniem, czy też słabość miała charakter niezależny, niezwiązany ze specyficzną – słowiańsko-rzymską – naturą narodu; dość na tym, że nie znalazły się wówczas siły, które włączyłyby nasz kraj w nurt cywilizacyjnych przemian na podobieństwo założycielskiego aktu Mieszka I przed blisko 600 laty. Reformacja została zasadniczo odrzucona. Polska pozostała anachronicznym, feudalnym molochem. Stało się to zaczątkiem powolnego, acz narastającego regresu, który wraz z innymi bolączkami doprowadził kraj naprzód do cywilizacyjnej niewydolności, a z czasem do politycznej zapaści. I kiedy Europa Zachodnia na przełomie XVIII i XIX wieku weszła w fazę dynamicznego kapitalizmu, Polska, pozbawiona państwowości, nie uczestniczyła już w tych przemianach jako podmiot, lecz jako wyzyskiwany niewolnik.

Spójrzmy teraz, co działo się w tym czasie na europejskim Zachodzie: jak – w największym skrócie – przebiegała owa wielka reforma wywodząca się z ducha odrodzenia, a potem oświecenia; co przyniosła i do czego doprowadziła. Zrazu, mimo rozmaitych oporów i krwawych konfliktów, zarówno między narodami, jak i wewnątrz społeczeństw, było to pasmo sukcesów. Państwa w szybkim tempie bogaciły się i rozwijały, a dzięki zaoceanicznej konkwiście stawały nieraz, jak Anglia, Hiszpania czy Holandia, potęgami ekonomicznymi. Równocześnie z postępującą sekularyzacją dojrzywał światopogląd scjentyistyczny, a na jego gruncie rozmaite teorie i utopie, zmieniające radykalnie obraz kosmosu i życia na ziemi. Ostatecznie dzieła tego dopełniły cztery koncepty naukowe z przełomu XIX i XX wieku: darwinizm, marksizm, psychoanaliza i teoria względności. Można powiedzieć, że to właśnie gdzieś w nich lub na ich przecięciu dokonał się punkt zwrotny w myśleniu człowieka o sobie. To właśnie w tej sferze duchowej zaczęła się kolejna mutacja metafizyczna. Oto człowiek niejako własnymi rękami zdetronizował się w porządku natury, degradując się z korony stworzenia do przypad-

kowej i absurdalnej hybrydy materialnej. Reifikacja stała się faktem. Po teorii przyszła praktyka. Jej apogeum przypadło na pierwszą połowę XX wieku.

Z kataklizmów i hekatomb, jakie przyniosły systemy totalitarne i wojny światowe, będące niewątpliwie pochodną tej mutacji metafizycznej, Europa Zachodnia wyszła oszołomiona, przerażona i moralnie bezradna. Było już jasne, że na gruncie scjentyzmu nie da się zbudować bezpiecznego królestwa człowieka, że opcja ta nie może zagwarantować żadnego absolutnego sensu. Jednocześnie powrót do starego porządku w powszechnej skali okazał się niemożliwy.

To ideowe rozdarcie zaowocowało na poły schizofreniczną, na poły kunktatorską postawą filozoficzną i polityczną. Ponieważ nazizm otwarcie przyznawał się do zbrodni i został pokonany, stał się on głównym winowajcą i oskarżonym w wielkim rachunku sumienia, jaki poraniona Europa podjęła po drugiej wojnie, a w ślad za tym różne formacje i nurty ideowe, które, choć z hitleryzmem nie miały nic wspólnego, lecz odrzucały leninizm, uznawane były za reakcyjne. Komunizm zaś, drugie monstrum wyrosłe z oświeceniowego pnia, które nie tylko nie przegrało, lecz rozrosło się na niebywałą skalę pod patronatem zuchwałego Kremla, stało się co najmniej ważnym punktem odniesienia, pełniącym kilka funkcji naraz. Z jednej strony, jako siła, która przyczyniła się do zwalczania faszyzmu, traktowany był przez Zachód jako gałąź zdrowa i godna kultuwowania. Z drugiej, jako system wdrażany przez imperialną i zawsze wrogo nastawioną do Zachodu Rosję, stanowił krzywe zwierciadło i straszak. Rządy zachodnie toczyły z Rosją zimną wojnę; społeczeństwa zachodnie zdominowane były przez nurty lewicowe. Sytuacja ta paradoksalnie sprzyjała rozwojowi ekonomicznemu, który w krótkim czasie zaowocował cudem gospodarczym na niespotykaną dotąd skalę. Jednocześnie pogłębiała ona kryzys duchowy i moralny; dobrobyt działał znieczulająco.

Dwulicowość Zachodu, który jednym głosem nieustannie biadał nad własną nędzą ideową, fetyszem konsumpcji i uwiązaniem wyobraźni i wdychał do odrodzenia się przez rewolucję, a drugim chełpił się wolnością i dobrobytem, przejawiała się również w stosunku do społeczeństw obozu socjalistycznego. Z jednej strony wspierano ruchy opozycyjne, przyklaskiwano zrywom i dodawano otuchy zbuntowanym, z drugiej zaś nieszczerze wyrażano zazdrość, że oto społeczeństwa z za żelaznej kurtyny, z pewnością jeszcze nie w doskonały sposób, niemniej jednak osiągnęły już to, czego na Zachodzie wciąż nie ma, a mianowicie demokrację socjalistyczną. Tymczasem przez wiele lat wcale nie życzo sobie, aby podległe Rosji sowieckiej państwa Europy Środkowo-Wschodniej wyzwoliły się spod tej dominacji, choć na pokaz odgrywano współczucie.

Należy zwrócić uwagę, że do obalenia komunizmu przyczyniły się na Zachodzie nie siły lewicowe, lecz uważane tam za tradycyjnie konserwatywne. Z jednej strony była to administracja republikańskiego prezydenta Reagana, odsądzanego od czci i wiary przez różnorakie środowiska lewackie i „postępowe” w czasie jego batalii z „imperium zła”, a z drugiej krytykowany za zachowawczość Kościół katolicki, który z godną podziwu intuicją w 1978 roku wybrał na urząd papieża Polaka.

W tym właśnie momencie zaczyna się najciekawszy rozdział opisywanej tu historii. Otóż buntujące się coraz śmiej przeciw totalitarnemu reżymowi polskie społeczeństwo budzi zrazu w oczach Europy Zachodniej sympatię i podziw. Walka ta postrzegana jest oczywiście jako realizacja dążeń wolnościowych i niepodległościowych, wywodzących się jednak z ducha lewicowego. Oto rewolucja nowej generacji, zdają się interpretować masowy bunt w Polsce elity intelektualne Zachodu: rewolucja rozgrywająca się w łonie wynaturzonego wprawdzie, niemniej jednak obozu postępu i skierowana zaledwie przeciw skostniałej i skorumpowanej nomenklaturze, nie zaś przeciw słusznym z natury zasadom naukowego socjalizmu. (Gdyby elity te znały głośny swego czasu *Poemat dla dorosłych* Ważyka, z pewnością chętnie wykorzystywałyby w swojej retoryce jego pamiętną finalną frazę, iż oto polski lud o przynależne mu prawa „upomina się Partią”. Może już nie PZPR i w ogóle nie żadną z aktualnie działających formacji politycznych, lecz „Partią” z wielkiej litery, jedyną wyrazicielką wszelkich mas pracujących).

Wkrótce jednak, dokładnie: od pierwszej pielgrzymki papieża do Polski, a już na dobre od powstania „Solidarności” w sierpniu 1980 roku, obraz ten zaczyna się zmieniać, a przy tym wywołuje niejaką konsternację. Zachód zdumiewa się rozmodlonymi tłumami podczas papieskich mszy i nie pojmuje, że przywódca strajkujących stoczniovców – proletariusz Wałęsa – zamiast jakiegoś klasycznego symbolu robotniczej walki wpina sobie w klapę znaczek z obrazem Matki Boskiej i nigdy się z nim nie rozstaje. Przez jakiś czas, zwłaszcza po wprowadzeniu stanu wojennego, fenomen polskiej religijności wciąż jeszcze budzi zainteresowanie, a nawet fascynację, choć reakcje te mają w sobie coś protekcyjnego lub przynajmniej dystans właściwy przedstawicielom świata cywilizowanego wobec takiej czy innej kultury egzotycznej. Pewien typ pięknoduchów spogląda na ów żarliwy i powszechny mistycyzm nawet z pewną zazdrością i nadzieją, że może oto roznieci on na nowo gasnącą na Zachodzie wiarę, większość jednak coraz częściej dostrzega w tym głównie fanatyzm, który prowadzi prosto do najniebezpieczniejszej z wszelkich opcji – fundamentalistycznej.

Po przesileniu czerwcowym 1989 roku, odzyskaniu suwerenności i krótkiej euforii z tym związanej dość szybko wrócił na Zachodzie dawny – można rzec: przedwojenny – stereotyp Polski jako kraju nie tylko zapóźnionego w rozwoju, lecz głównie obskuranckiego i klerykalnego, o skłonnościach nieledwie faszystowskich. Tak jak przed wojną uparcie przemilczano zwycięstwo Piłsudskiego nad bolszewikami w 1920 roku (zwycięstwo, które bez wątpienia uratowało kontynent przed sowieckim zalewem), jakoż lekceważono jego wezwania do wojny prewencyjnej z Hitlerem zaraz po tym, gdy ten doszedł do władzy, natomiast ochoczo wypominano mu rządy autorytarne, tęsknoty mocarstwowe i antykomunizm, późniejszym rządów zaś fobie antysowieckie i sprzyjanie generałowi Franco, tak obecnie rozpoczęto ferować wyroki, co słuszne, postępowe i zgodne z duchem zjednoczonej Europy, co zaś niesłuszne, wsteczne i bardzo niemile widziane. Pochwały i laurki kierowano prawie wyłącznie pod adresem takiej

czy innej lewicy, przy czym nie miało znaczenia, że była to pseudolewica (przecież zarówno przefarbowana postkomuna, jak i liberalne ugrupowania postsolidarnościowe z tradycyjną lewicą nie miały wiele wspólnego, tyle że szafowały jej hasłami). Z kolei żółte i czerwone kartki pokazywano niezmiennie wszelkim innym siłom, nie dbając o to, że dzieliły je nieraz poważne różnice, lecz traktując je łącznie jako anachroniczną konserwę lub populistyczną prawicę, choć nie miało to pokrycia w rzeczywistości. Nieraz siły te, przynajmniej w wymiarze ekonomicznym, hołdowały wartościom i ideom *par excellence* socjalistycznym.

Ten schematyczny wizerunek podchwyciły w Polsce środowiska, które dokonując pierwszej fazy transformacji w kraju, zdobyły władzę, po czym zaczęły nim manipulować. Czołową rolę w tym względzie odegrała „Gazeta Wyborcza”, która z debiutującego dziennika, reprezentującego jedną z wielu opcji politycznych, zresztą wcale nie główną czy dominującą, w szybkim tempie przeobraziła się w potężny bastion propagandowy i opiniotwórczy. Obrona przez to ugrupowanie taktyka była prosta: wszystko, co nie pokrywało się z aktualną linią Mózgu Redakcji, wszystko, co nie podporządkowywało się jej lub choćby proponowało inne rozwiązania, było piętnowane jako siła reakcji, która prowadzi prosto do ciemnogrodu, ten zaś był jednoznaczny z państwem faszystowskim, w którym panoszą się hordy czarnosecinnych rezunów, oenerowskich pałkarzy, a rząd dusz sprawuje fundamentalistyczny kler, zakazujący nie tylko aborcji i prezerwatyw, lecz w ogóle współżycia płciowego niesłużącego prokreacji.

W ten sposób malowany niemal codziennie obraz społeczeństwa utrwałł czarny PR Polski na Zachodzie, a jednocześnie umacniał w jego oczach pozycję koncernu, w którym był produkowany, jako jedyne światłego i wiarygodnego ośrodka w tej mrocznej i zatęchłej krainie na rubieżach Europy.

Skutki tej zakrojonej na wielką skalę mistyfikacji okazały się społecznie szkodliwe. Elementy prawdziwie obstrukcyjne, anarchistyczne lub pełne frustracji i fobii nie tylko nie zostały osłabione czy zmarginalizowane, lecz przeciwnie – na zasadzie reakcji – wzmocniły się i ustabilizowały. Nie twierdzę, że było to założone (na zasadzie prowokacji), faktycznie jednak sprzyjało propagowanej wizji, dostarczając jej wyrazistych przykładów. Zamiast godzić i jednać różniące się strony pluralistycznego społeczeństwa, zamiast projektować rzetelne kompromisy w duchu deklarowanej i sławionej tolerancji oraz poszanowania adwersarza, podkręcano antagonizmy, żywiono negatywne emocje, okazywano pogardę i wyższość, nie spodziewając się przecież potulnej akceptacji tego rodzaju postaw. Najgorszym jednak skutkiem owej gry – służącej, jak widać, w zasadniczej mierze, interesom koncernu – jest negatywne nacechowanie idei i praktyk modernizujących, które same w sobie są wartościowe i godne wdrożenia, zwłaszcza w takim kraju jak Polska.

Nie jest bowiem tak, jak mógłby kto przypuścić z toku mego wywodu, że nasze społeczeństwo jest wspaniałe, a przynajmniej bezgrzeszne, i nie ma powodu go reformować. Jestem jak najdalej od łatwej gloryfikacji i bezrozumnej dumy. Widzę

głębokie, wywodzące się z dawnych czasów słabości, widzę wady i fatalne nawyki, widzę niebezpieczeństwa i zagrożenia płynące z wielowiekowych porażek, poniżeń i frustracji. Z tym większym więc niepokojem i irytacją postrzegam działania, które szkodzą naprawie, wzbudzając wobec niej jako takiej daleko posuniętą nieufność.

Ciemnogrodu nie zwalczy się rozgłośnym szyderstwem i nieustannym stawianiem go pod pręgierzem. Ciemnogród można ograniczyć i przewyciężyć, tworząc silną, atrakcyjną alternatywę. Do tego jednak potrzeba pokory i żmudnej, wytrwałej, chiałoby się rzec: pozytywistycznej pracy u podstaw, nie zaś krzykliwego spektaklu, obliczonego głównie na poklask i wsparcie jaśnie oświeconej metropolii.

Podsumowanie

W niniejszym rozdziale znajdujemy próby odpowiedzi na pytania o polskie zmagania z historią, zwłaszcza z dziedzictwem PRL, oraz o kształt polskiej polityki historycznej.

Wprowadzający w tę problematykę autor, prof. **Wojciech Roszkowski**, to osoba w sposób modelowy łącząca działalność na naukowym polu historii z dużymi zasługami na polu polskiej i europejskiej polityki historycznej. Podstawowy problem, dla którego demokratyczne społeczeństwo musi znaleźć rozwiązanie, brzmi następująco: „Jeśli przeszłość jest ważna dla teraźniejszości i przyszłości, to i wiedza historyczna nie jest bez znaczenia. Ważne jest, ile i jaką wiedzę historyczną posiadamy, a także kto, w jakim duchu i w jaki sposób ją przekazuje”. Profesor Roszkowski ostrzega, że jeśli będziemy zaniedbywać kształcenie historyczne młodego pokolenia – a tak się niestety dzieje w większości krajów europejskich, a za ich przykładem także w Polsce – wytworzymy próżnię ignorancji, w którą prędko wypełzną głupstwa lub demony stereotypów. Ten świat jest areną walki między różnymi interesami i wyobrażeniami narodowymi. Bezpiecznie jest przyjąć ją do wiadomości i starać się ją ucywilizować w duchu prawdy i sprawiedliwości, propagując zasadę: „Nie czyn drugiemu, co tobie niemiło”.

Zastanawianie się, czy nas, Polaków, gdzieś lubią, mówi wiele o nas samych. Problem jednak w tym, czy my się sami lubimy i za co mamy się lubić. Znajomość historii nie jest celem samym w sobie. Musi ona służyć wychowywaniu lepszych obywateli i poprawie narodowego bytu. Żeby polityka historyczna była skuteczna, musi za nią stać silne przekonanie rządzących, jak i rządzonych w tym kraju, że warto kształtować pozytywne wzorce zachowań obywateli. „Zanim podejmiemy politykę historyczną w aspekcie międzynarodowym, musimy się zgodzić, co jest w samej Polsce warte obrony, a co należałoby przezwyciężyć. Niestety, z tym jest nie najlepiej. Szkodliwa jest przesadna idealizacja naszej przeszłości, ale tak samo szkodliwe jest jej zatrucie głupimi pretensjami. Jak więc uprawiać politykę historyczną państwa, którego obywatele sami nie wiedzą, co jest warta ich historia, a jego elity wstydzą się takiej polityki, twierdząc, że lansowanie jakiejś wersji historii jest sprzeczne z zasadą krytyki naukowej i przypomina praktyki totalitarnej propagandy lub że obrona interesu narodowego jest przesądem?”.

Przykładem takiej zanikającej refleksji historyczno-tożsamościowej jest esej prof. **Jana Kieniewicza**. Porusza on zasadniczy problem powolnego zaniku zmagania o polską tożsamość, charakteryzujący życie intelektualne III RP. „Chcę oto rozróżnić zmagania Polaków o rząd w Polsce od ich postaw wobec Polski. Zmagania z Polską to zawsze spór o własną tożsamość. Natomiast zmagania o Polskę jakże często stają się próbą jej zawłaszczenia. W sumie idzie o to, żeby odkryć sens głębszy minionego dwudziestolecia. Dlatego w tym rozważaniu towarzyszy mi romantyczna refleksja o Ojczyźnie i zbiorowym obowiązku. [...] Czy w dwudziestolecie po 1989 roku miało miejsce zmaganie się z Polską, czy walka o Polskę? W dwudziestolecie było dużo

sporów o to, jaka Polska, czyli jak my powinniśmy tę Polskę zorganizować, urządzić, czy pokierować nią. Natomiast nie widzę konfrontacji wokół pytania: jaka Ojczyzna? Nie ma sporu o polskość”.

Tradycja spierania się z polskością pozostała jednak istotnym wątkiem w II Rzeczypospolitej, ponieważ sądzono, że orientacja ideowa Polaków pozostaje ważna dla trwania i bezpieczeństwa państwa. Po 1945 roku zarysował się znaczący zwrot. Kształt nowej Polski został ustalony siłą i wszelkie spory stały się bezprzemiotowe. Polska miała pozostać nieodwołalnie socjalistyczna. A gdy już zbudowano fundamenty władzy ludowej, gdy odwołano błędy i wypaczenia, pozwolono dyskutować o Polsce pod warunkiem nietykania kwestii podstawowych. Odziedzyczyliśmy wzór debaty o Polsce i nie potrafiliśmy stworzyć nowego. Sięgaliśmy po dawniejsze wzory, często nieświadomi powtarzania stereotypów. Dzisiejszy brak wiedzy jest powodem jałowości sporów, np. o dumę i wstyd z własnej przeszłości.

Zdaniem prof. Kieniewicza sporu o Polskę nie ma już od lat 80. „Polskość rozumiana jako tożsamość narodowa została tak osłabiona, że część ludzi zaczynała sobie z tego zdawać sprawę. To oznaczało także, że nie będzie już nas stać na rewolucję, a możemy nie przetrwać następnej konfrontacji. Okres komunistyczny zakłamał podstawową kwestię: na pytania, jaka Ojczyzna i kim jesteśmy, całe pokolenia uzyskiwały nieprawdziwe odpowiedzi. Reakcja nasza nie była wtedy jednoznaczna, upajaliśmy się retoryką oporu”. Zmaganie się z Polską jest nadal świadectwem jej istnienia, brak sporu nie świadczy dobrze o stanie tożsamości i więzi. To zaś oznacza, że pamięć wspólnoty nie ogranicza się tylko do gromadzenia szczegółów, nie buduje się ze wspomnienia minionych postaci i wydarzeń. Pamięć zwraca uwagę na sens podejmowania wielkich zadań, którego bez niej nie dostrzeżemy. „Zmaganie z Polską to spór ze sobą, toczony przez Polaków od co najmniej dwu stuleci. Gdy z niego zrezygnują, będzie to świadczyć o załamaniu ich istnienia wspólnotowego”.

Institucją publiczną stworzoną specjalnie w celu dokumentowania najnowszej przeszłości oraz propagowania rzetelnej wiedzy o niej i wreszcie rozliczenia popełnionych w PRL przestępstw na tle politycznym jest Instytut Pamięci Narodowej. Ten ostatni element bez wątpienia czyni z niego instytucję budzącą od samego początku jej istnienia poważne kontrowersje. Choć IPN funkcjonuje dopiero 10 lat, ma już za sobą całkiem burzliwą historię. Przypomina ją w swoim tekście jeden z najznamienitszych pracowników tej instytucji, prof. **Antoni Dudek**. Omawia on sytuację sprzed powstania IPN, następnie pierwsze boje z wrogimi instytucji wpływowymi publicystami, pierwsze polityczne testy – sprawę Jedwabnego, tzw. listę Wildsteina, lustrację o. Hejmy, a później arcybiskupa Wielgusa, problematyczne wyroki Trybunału Konstytucyjnego czy wewnętrzne spory w środowisku historyków. „Uporządkowanie i udostępnianie ponad 87 kilometrów bieżących dokumentów nadal stanowi najważniejsze zadanie IPN, będąc zarazem największą operacją tego rodzaju w dziejach polskiej archiwistyki,

[...] udało się od roku 2000 do początków 2009 roku doprowadzić do postawienia przed sądem 385 osób oskarżonych o łamanie praw człowieka w czasach dyktatury komunistycznej. [...] Jak pokazują gwałtowne ataki, z jakimi spotyka się działalność pionu edukacyjno-badawczego IPN, która zaowocowała po niespełna dziewięciu latach setkami książek, konferencji i wystaw, na sprzeciw natrafiają również rozliczenia o charakterze pozaprawnym”.

O ile prof. Dudek skupia się na instytucji ogniskującej spory o historię w III RP, o tyle red. **Bronisław Wildstein** analizuje dominujący w elitach społeczno-politycznych dyskurs. Korzenie tego problemu sięgają bardzo głęboko, bowiem do poziomu kwestii tożsamościowych. „Fakt więc, że wpływowe ośrodki opiniotwórcze zareagowały zgorznięciem na jasno określony projekt „polityki historycznej”, który pojawił się w Polsce z początkiem XXI wieku, polegał nie na sprzeciwie wobec polityki historycznej jako takiej. Było to oburzenie wobec alternatywy, jaka została przedstawiona polityce historycznej, która realizowana była przez dominujące ośrodki III RP od początku jej istnienia i prezentowana jako jedyne i bezalternatywne podejście do naszej przeszłości, a więc i narodowej tożsamości. Polityka historyczna III RP, nigdy zresztą tak nienazwana, polegała na próbie fundamentalnej reorientacji polskiej tradycji czy wręcz zerwania z nią”.

Na początku lat 90. tezę o zmęczeniu historią, którą narzucała „Gazeta Wyborcza”, ochocho podchwyciły inne gazety oraz publiczne (innych wówczas prawie nie było) media elektroniczne. Opowieść o znużeniu Polaków historią służyła jako szantaż i usprawiedliwienie. Dominująca w środowisku solidarnościowym lewicowa część KOR-u, która dokonała fuzji z lewicową inteligencją katolicką, prezentowała wyobrażenie narodu polskiego jako zbiorowości zacofanej, nacjonalistycznej, łączącej tradycyjny (w oczach lewicy „ciemny”) katolicyzm z ksenofobicznym wspólnotowym nastawieniem. W wyobrażeniu tym naród polski również kulturowo znajduje się na peryferiach Europy. Nie przeszedł tej modernizacyjnej drogi, jaką „prawdziwa”, zachodnia Europa ma już za sobą, a więc należy w trybie przyspieszonym ową „postępową” kurację Polsce zaaplikować. Przeszkodą może być Kościół, a więc trzeba wypchnąć go z życia publicznego. Przeszkodą największą jest główny nurt polskiej tradycji. Należy więc ją zredukować, niejako unieważnić, uczynić raczej obiektem wstydu niż chwały, doprowadzić do marginalizacji i akcentować głównie jej „postępowe” marginesy. Należy zastosować pedagogikę wstydu za własne dziedzictwo. Redaktor Wildstein podsumowuje: „III RP to kraj antynacjonalizmu bez nacjonalistów przeżywający kłopoty ze zwykłym patriotyzmem”.

Uzupełnieniem tych rozważań o polskim historycznym dyskursie publicznym jest esej **Antonięgo Libery** o „widmie polskiego ciemnogrodu” krążącym po Europie. Upatrując źródła polskiej odmienności w procesach historycznych, rozgrywających się u zarania ery nowożytnej, na skutek których „Polska pozostała anachronicznym,

feudalnym molochem”, autor na początku analizuje upadek zachodniej cywilizacji oświeceniowej, opartej na światopoglądzie scjentyistycznym, i będące skutkiem tego faktu wojny światowe i fascynacje totalitaryzmami.

Dwulicowość powojennego Zachodu, który jednym głosem nieustannie biadał nad własną nędzą ideową, fetyszem konsumpcji i uwiędnięciem wyobraźni i wzdychał do odrodzenia się przez rewolucję, a drugim chełpił się wolnością i dobrobytem, przejawiała się również w stosunku do społeczeństw obozu socjalistycznego. Z jednej strony wspierano ruchy opozycyjne, przyklaskiwano zrywom i dodawano otuchy zbuntowanym, z drugiej zaś – nieszczercze wyrażano zazdrość, że oto społeczeństwa zza żelaznej kurtyny osiągnęły już to, czego na Zachodzie wciąż nie ma, a mianowicie demokrację socjalistyczną. Tymczasem przez wiele lat wcale nie życzone sobie, aby podległe Rosji sowieckiej państwa Europy Środkowo-Wschodniej wyzwoliły się spod tej dominacji, choć na pokaz odgrywano współczucie.

Po przesileniu czerwowym 1989 roku, odzyskaniu suwerenności i krótkiej euforii z tym związanej dość szybko wrócił na Zachodzie dawny – można rzec: przedwojenny – stereotyp Polski jako kraju nie tylko zapóźnionego w rozwoju, lecz głównie obskurantycznego i klerikalnego, o skłonnościach nieledwie faszystowskich. Rozpoczęto ferować wyroki, co słuszne, postępowe i zgodne z duchem zjednoczonej Europy, co zaś niesłuszne, wsteczne i bardzo niemile widziane. Ten schematyczny wizerunek podchwyciły w Polsce środowiska, które dokonując pierwszej fazy transformacji w kraju, zdobyły władzę, po czym zaczęły nim manipulować. Czołową rolę w tym względzie odegrała „Gazeta Wyborcza”, która z debiutującego dziennika, reprezentującego jedną z wielu opcji politycznych, zresztą wcale nie główną czy dominującą, w szybkim tempie przeobraziła się w potężny bastion propagandowy i opiniotwórczy.

Antoni Libera, podsumowując, stwierdza: „Najgorszym jednak skutkiem owej gry, służącej, jak widać, w zasadniczej mierze interesom koncernu, jest negatywne nacechowanie idei i praktyk modernizujących, które same w sobie są wartościowe i godne wdrożenia, zwłaszcza w takim kraju jak Polska. Widzę głębokie, wywodzące się z dawnych czasów słabości, widzę wady i fatalne nawyki, widzę niebezpieczeństwa i zagrożenia płynące z wielowiekowych porażek, poniżeń i frustracji. Z tym większym więc niepokojem i irytacją postrzegam działania, które szkodzą naprawie, wzbudzając wobec niej jako takiej daleko posuniętą nieufność”.

U źródeł wielu problemów omawianych w poprzednich esejach tkwi pytanie: „Jakim więc krajem była PRL? Niepełnego autorytaryzmu, odmianą systemu korporatystycznego, dyktaturą nowej generacji, mieszkanką czy wypadkową w różnej proporcji tych klasyfikacji, czy może jednak w jakiejś mierze totalitarnym? Wybór odpowiedzi definiuje pamięć o wspólnej przeszłości, stosunek do kwestii jej rozliczenia, w konsekwencji różnie stawia też problem osobistego z nią rozrachunku”. Swojej odpowiedzi udzielił prof. **Jan Kofman**. Na pewno nie jest kontrowersyjną teza, że system PRL był niejednorodny i podlegał ewolucji o niejednoznacznym wektorze – okresom

liberalizacji systemu towarzyszyły zwroty o charakterze regresywnym. Naturę tej ewolucji zasadniczo określała aktualna forma dominacji ZSRR – „narzucona wszechstronna i głęboka podległość ideologiczna, polityczna, gospodarcza, która zasadniczo wpływała na sytuację wewnętrzną w kraju i opresyjność systemu”.

Profesor Kofman przypomina, że społeczeństwo powojenne było wyniszczone oporem i z powodów egzystencjalnych dążyło do względnej stabilizacji. „Przez dziesięciolecia życia w PRL ludzie nabrali nawyku zachowań, które przyjęło się określać jako przystosowanie i opór. Przystosowaniem było wchodzenie w system, płytsze lub głębsze zakorzenianie się w nim aż po jego akceptację; opór był także stopniowalny – od biernego różnej postaci, po czynny. Ówczesne pragnienie Polaków przystosowania się do nowych warunków życia postrzegano jako całkiem naturalne – było to przecież bardzo wyniszczone społeczeństwo, ze zdziśiatkowaną inteligencją, poddane presji nazizmu, doświadczone przez wojnę, dotknięte przesunięciem granic na zachód i przesiedleniami”.

Zbytнім zatem uproszczeniem, przybierającym nieraz formę moralnego złudzenia, wynikającego z ulegania patriotycznemu frazesowi, jest według prof. Kofmana „formułowane nierzadko twierdzenie, że system popierali tylko stosunkowo nieliczni cynicy i konformiści, przeciwstawiani reszcie społeczeństwa trwającego w oporze, przynajmniej biernym. Obok heglowsko »ukąszonej« inteligencji projekt nowej rzeczywistości pociągał też wielu robotników, chłopów, ludzi młodych, wiążąc ich z władzą i partią. Dla relatywnie długiego podtrzymywania żywotności systemu istotne też były powielane okresowo wspomniane związki dużych grup społeczeństwa z władzą. Zwłaszcza że relacje te były także skutkiem awansu społecznego setek tysięcy i milionów osób”. Czym więc była PRL? Możliwe są różne narracje, tworzone przez różnych ludzi, o odmiennych życiorysach, i przez to rozmaicie pamiętających ów czas.

Redakcja

Summary

This chapter attempts at finding answers to questions about the Polish struggle with history, especially with the heritage of the People's Republic of Poland, and the shape of Polish politics of history.

Professor **Wojciech Roszkowski**, who introduces these issues, is a person who combines academic activity in the field of history with numerous achievements in the field of Polish and European politics of history in a model way. The basic problem to which a democratic society must find a solution is the following: "If the past is important to the present and the future, then the knowledge of history is also significant. It is important how much and what kind of historical knowledge we have, as well as who passes this knowledge to us and in what spirit." Professor Roszkowski warns that if we neglect historical education of younger generations – which is the case in most European countries and, following their example, also in Poland – we would create a vacuum of ignorance absorbing stupidity and demons of stereotypes. This world is an arena for the fight between various interests and national expectations. It is safe to acknowledge it and try to civilise it in the spirit of truth and justice, popularising the rule "do unto others as you would have them do unto you."

Wondering if they like us, Poles, anywhere reveals a lot about us. However, the problem is whether we like ourselves and for what. The knowledge of history is not an aim in itself; it must serve the upbringing of better citizens and the improvement of national welfare. In order for the politics of history to be efficient, it must be backed with a strong conviction of the ruling class and the governed ones that it is worthwhile to shape positive citizen behaviour patterns. "Before we attempt at politics of history in the international aspect, we must agree on what is worth protecting in Poland and what should be abolished. Unfortunately, we could do much better. Overridealisation of the past is harmful but it is equally harmful to instil it with silly grievances. How are we then to pursue politics of history of a nation whose citizens do not know what their history is worth, its elites are ashamed of such policy stating that promoting a given version of history is against the scientific criticism principles and resembles totalitarian propaganda or that protection of the Polish interest is a superstition?"

An example of such a vanishing historical and identity reflection may be the essay by Professor **Jan Kieniewicz**. It is dedicated to the fundamental problem of gradual atrophy of the struggle for the Polish identity which characterises the intellectual life of the Third Republic. "I would like to distinguish between the struggle of Poles for the Polish government and their attitudes towards Poland. Struggle with Poland is a dispute about our own identity. On the other hand though, struggle for Poland is often an attempt to appropriate it. In sum, it is all about discovering some broader sense of the past two decades. While I was considering the issue, a romantic idea came to my mind of my mother country and the common duty. (...) Was it a struggle with Poland

or a struggle for Poland after 1989? During the past two decades, several disputes have been going on about the shape of Poland, that is, how we should organise it, arrange it and govern it. However, I have not heard of any dispute on what sort of motherland should we strive for. There is no dispute about what it means to be Polish.”

The tradition of struggling with being Polish remained a significant issue in the Second Republic; therefore it was widely believed that ideological orientation of Poles remains an important matter in the context of continuity and security of the state. After 1945, we witnessed a significant turn. The shape of the new Poland was set by force and all disputes became irrelevant. Poland was to remain indefinitely socialist and when the foundations of the people’s government were laid, when errors and mistakes were retracted, the discussion about Poland was admitted on condition of keeping away from basic issues. We have inherited a long-established model of debating about Poland and we have been unable to create a new one. We reached for earlier models, often being unaware that we have been repeating stereotypes. Today’s lack of knowledge is a reason for fruitless disputes about a.o. the pride and shame regarding our own past.

In Professor Kieniewicz’s view, there has been no dispute about Poland since 1980s.”The essence of being Polish understood as national identity had been weakened to such extent that it has become clearly visible. This also meant that we would not see our way to revolution and we would not necessarily survive another confrontation. The period of Communism blurred the basic issue: entire generations received wrong answers to questions on what sort of a motherland we have and who we are. Our reaction was not unambiguous, we were basking in the rhetoric of resistance.” Struggling with Poland still proves its existence, absence of disputes is a proof of a poor condition of identity and bonds. This means that collective memory is not limited to remembering details, figures and events of the past are not built of memories. Memory draws attention to the point of undertaking great tasks, which we would not otherwise see. “Struggling with Poland is a dispute with oneself indulged in by Poles for at least two centuries now. If they refrain from it, it would prove the collapse of their common existence.”

The Institute of National Remembrance is a public institution established specifically to document recent past, disseminate reliable knowledge about the period and finally, reckon political crimes committed in the communist Poland. The latter makes it undoubtedly an institution raising controversy from its very inception. Although the Institute of National Remembrance has operated for only 10 years, it already has a stormy past. It is evoked in the paper by one of its most distinguished staff members, Professor **Antoni Dudek**. He discusses the situation prior to the establishment of the Institute, then the disputes with columnists opposing the very idea of the Institute, first political tests – the case of Jedwabne, the so-called *Wildstein’s list*, vetting of father Hejmo and archbishop Wielgus, problematic rulings of the Polish Constitutional Tribunal or disputes between historians. “Organising and making available of over 87 linear kilometres of documents remains the most important task of the Institute, being

the largest such venture in the history of Polish archives, (...) between 2000 and the beginning of 2009, the Institute managed to bring 385 persons accused of infringing human rights during the communist dictatorship to justice. (...) As evidenced by violent attacks on the Public Education Office of the Institute, whose operation resulted in hundreds of books, conferences and exhibitions after nearly nine years, non-court reckoning also faces opposition.”

Insofar as Professor Dudek focuses on the institution attracting disputes about the history in the Third Republic, **Bronisław Wildstein** analyses the discourse dominating the social and political elites. The roots of this problem reach as deep as identity issues. “Even as influential opinion-makers were shocked to see a clearly specified „politics of history” project which emerged in Poland in the beginning of the 21st century, there was no opposition towards politics of history as such. They hated the alternative of the politics of history pursued by the Third Republic from its very beginning and presented as the one and only attitude towards our past and, thus, to our national identity. The politics of history of the Third Republic, never actually called the name, consisted in an attempt to fundamentally refocus Polish tradition, or even to break off with it altogether.”

At the beginning of the 1990s, the idea of “being fed up with history,” imposed by *Gazeta Wyborcza* daily, was willingly seized upon by other newspapers and public electronic media (since there were no others). The story about Poles being fed up with history served as blackmail and justification. The leftist part of the Workers’ Defence Committee (KOR) dominating in the Solidarity environment, that merged with the leftist catholic intelligentsia, presented the image of the Polish nation as a handicapped, nationalistic community combining traditional (in the eyes of the leftists – ignorant) Catholicism with a xenophobic attitude. The Polish nation was also presented as peripheral to Europe in terms of culture. It did not go through modernisation already completed by the „real” Western Europe; therefore this „progressive” treatment was to be applied to Poland in no time. The Church was considered an obstacle which was supposed to be removed from public life. The main current of Polish tradition was the main obstacle, it was therefore to be reduced, dismissed in a way, made shameful rather than glorified, marginalised it and accentuated only for its “progressive” margins. Pedagogy of shame for our own heritage was to be applied. Mr Wildstein concludes that: “The Third Republic is an anti-nationalist country without nationalists that has problems with normal patriotism.”

A follow-up on these deliberations on the Polish historical public discourse is featured in the essay by **Antoni Libera** on the “ghost of the Polish ignorance” hunting Europe. Finding the source of Polish distinctness in historical processes taking place at the dawn of the modern era due to which “Poland remains an anachronistic, feudal monster,” the author initially analyses the fall of Western enlightenment civilization based on a scientific viewpoint along with the resulting world wars and totalitarian fascinations.

The two-facedness of post-war West, which lamented upon its own ideological poverty, consumptionist fetish and atrophy of imagination and longed for renaissance via revolution, simultaneously bragged about its own freedom and prosperity, was reflected also in the attitude to socialist bloc societies. On the one hand, opposition was supported, uprisings were applauded and the rebels were cheered up, on the other hand though, artificial jealousy was expressed for the fact that the societies behind the iron curtain had achieved the social democracy, something still missing in the West. For years the West had not wished that the Central and Eastern European countries freed themselves from the Russian domination, at the same time showing fake sympathy.

After the crisis of June 1989, regaining sovereignty and a short-lived related euphoria, the West rather quickly readopted its old – one could say: pre-war – stereotype of Poland as a country not only developmentally retarded, but also obscurant, clerical and displaying virtually fascist tendencies. Judgments concerning what was right, progressive and compliant with the spirit of united Europe and what was wrong, retarded and not welcome at all were passed. This schematic image was seized on in Poland by circles who gained power as a result of carrying out the first phase of transformation and who started manipulating it. The leading role in this respect was played by “Gazeta Wyborcza” which out of a debuting daily newspaper, representing one of the many political options, not even the main or dominating one, quickly transformed into a powerful propaganda and opinion-forming bastion.

Summing up, Antoni Libera states that: “The most harmful result of the game that obviously served mainly the interests of the syndicate, is the negative stigmatisation of modernisation ideas and practices which are valuable and worthy of implementation, especially in Poland. I can see far-reaching weaknesses, drawbacks and dismal habits deriving from old times, I can see dangers and threats resulting from the centuries of failure, humiliation and frustration. Therefore, I am ever more anxious and irritated to see actions that disserve the repair, raising far-fetched distrust towards it as such.”

The following question lies at the source of many problems discussed in previous essays: “What sort of country was the People’s Republic of Poland? not fully authoritarian, a variety of corporatist system, dictatorship of a new generation, mixture or resultant of these classifications in varied proportions, or maybe, to some extent, a totalitarian one? The answer one selects defines memory about the common past, attitude towards the issue of its reckoning and in consequence – puts the problem of personal reckoning in different lights.” Professor **Jan Kofman** provided his input on the issue. It is surely not controversial to say that the system of the People’s Republic of Poland was not homogeneous and was subject to evolution of different sorts – the periods of liberalisation were followed by regression. The nature of this evolution was basically defined by a current form of the Soviet Union’s domination, “an imposed, universal, deep ideological, political and economic submission which fundamentally influenced the internal affairs and the system’s oppressiveness.”

Professor Kofman reiterates that the post-war society was devastated by resistance and strived for relative stability for existential reasons. “Through decades of life in the People’s Republic of Poland people gained a habit of what we call adaptation and resistance. Adaptation is defined as entering the system, becoming deeply or shallowly rooted until its potential acceptance; resistance was also gradable – from various forms of passive to active. The longing of the Poles at that time to adapt to the new living conditions was utterly natural, after all it was an extremely devastated society, with intelligentsia decimated, pressurized by Nazism, tormented by war, affected by the eastward movement of borders and repatriations.”

Therefore, in the view of Professor Kofman, it is an oversimplification, sometimes taking the form of moral illusion resulting from succumbing to a patriotic slogan, that “the system was supported only by a few cynics and conformists, in contrast to the rest of the society remaining in opposition, at least passive. Apart from intelligentsia with a twist of Hegelianism, the idea of a new reality also attracted many workers, peasants and the young, thus binding them with power and the party. In order to sustain the life of the system for a relatively prolonged period, the links between large social groups and the ruling power, periodically reinforced, were also significant, particularly as these relations were also a result of social advance of hundreds of thousands or millions of people.” What was the People’s Republic of Poland then? There are a number of various narratives by various people with diverse biographies and remembering those times in various ways.

Editorial team



Jan Sadeler I, wg kompozycji Dirka Barentsena *Personifikacja Europy*

ROZDZIAŁ VII

POLSKA W EUROPIE

Adam Daniel Rotfeld <i>Wprowadzenie</i>	719
Maciej Szpunar <i>Bilans zysków i strat – 5 lat Polski w Unii Europejskiej</i>	735
Marek Cichocki <i>Polskie strategie w Europie</i>	753
Janusz Reiter <i>Stosunki Polski z Niemcami i USA – stan i perspektywy</i>	769
Jerzy Pomianowski <i>Stosunki Polski ze wschodnimi sąsiadami</i>	775
Adam Kobieracki <i>Ewolucja struktur bezpieczeństwa z punktu widzenia interesów Polski (NATO, OBWE, EU/ESDP, reżim CFE)</i>	783
Stanisław Koziej <i>Polityka obronna a bezpieczeństwo Polski w latach 1989–2009: od ubezwłasnowolnienia do pełnej podmiotowości strategicznej</i>	791
Podsumowanie	835
Summary	841

ADAM DANIEL ROTFELD

Wprowadzenie

1. Wprowadzenie	721
2. Cele	722
3. Zmiana	724
4. Zagrożenia	725
5. Nowy porządek?	726
6. Nowe wyzwania	729
7. Nowi aktorzy	730
8. Priorytety	731



Adam Daniel Rotfeld (ur. w 1938 roku)

Współprzewodniczący Polsko-Rosyjskiej Grupy do Spraw Trudnych (od 2007 roku). Powołany w styczniu 2006 roku przez sekretarza generalnego ONZ w skład Kolegium Doradczego ONZ do spraw rozbrojenia (ABDM). Uczestnik Kolegium Doradczego Niezależnej Międzynarodowej Misji ds. Konfliktu w Gruzji powołanej pod auspicjami Unii Europejskiej (Genewa 2009) oraz wielu innych rad naukowych i konsultacyjnych w kraju i zagranicą.

Były Minister Spraw Zagranicznych (2005).

Pełnił również funkcje: dyrektora Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem – SIPRI (1991-2002), wcześniej – kierownika projektu badawczego SIPRI pt. *Kooperatywny system bezpieczeństwa w Europie* (1989-2001), osobistego przedstawiciela Przewodniczącego KBWE w sprawie politycznego rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu (1992-93).

Publikacje: ponad 20 monografii i prac zbiorowych oraz ponad 300 studiów i artykułów – głównie na temat prawno-politycznych skutków II wojny światowej, redukcji zbrojeń i rozbrojenia.

Przewodniczył Warszawskiej Grupie Refleksyjnej, której wynikiem było kilka raportów opublikowanych w latach 2003-2009, m.in.: *Towards the UN Reform. New Threats, New Responses. The Report of the Warsaw Conference* (2004); *Transatlantic Security: new realities, changing institutions* (2004); *Towards Complementarity of European Security Institutions* (2005); *Arms Control Revisited: Non-proliferation and Denuclearization. Warsaw Reflection Group* (March 2009).

Ostatnie książki: *Dokąd zmierza świat?* (redaktor naukowy i współautor, 2008) *Polska w niepewnym świecie* (2006).

Wykładał na wielu uniwersytetach – m.in.: w Austrii, Chinach, Japonii, Korei Południowej, Niemczech, Rosji, Stanach Zjednoczonych, Szwecji, Szwajcarii, na Ukrainie, w Wielkiej Brytanii i innych państwach. W Polsce wykładał w Kolegium Europejskim w Natolinie, Collegium Civitas i Akademii Dyplomatycznej MSZ (PISM).

1. Wprowadzenie

Od odzyskania przez Polskę pełnej suwerenności minęło 20 lat. Powołanie w 1989 roku pierwszego po II wojnie światowej niekomunistycznego rządu Tadeusza Mazowieckiego skłania do refleksji i podsumowań. Warto przypomnieć – w największym skrócie – jakie były wówczas oczekiwania. W dniu 4 marca 1990 roku Stefan Kisielewski opublikował tekst, w którego tytule – w typowy dla siebie przewrotny sposób – zadał pytanie: „Komu potrzebna jest Polska?” i odpowiadał: „Boję się więc nadal okresowego, nieświadomego szaleństwa Niemców i wieloletniego, niewolniczo ideologicznego obłądzenia Rosjan. I oto Polska będzie żyła między najpotężniejszym obok USA i Japonii mocarstwem produkcyjnym świata a największym kolonialnym imperium tegoż świata, upadającym wprawdzie, lecz zawsze zdolnym jeszcze do szaleństw militarnych. Z zachodnich pacyfistycznych dziś krajów Francji, Włoch, Austrii przez zjednoczone Niemcy pomostem do euroazjatyckich narodów Imperium Sowieckiego jest Polska. Czy spełnia ona swoją rolę, czy okaże się dostatecznie silna, czy komuś nie zawadza, nie przeszkadza? I znów moje pytanie: komu potrzebna jest Polska?”¹. Dziś z perspektywy blisko 20 lat możemy odpowiedzieć na to przewrotne i retoryczne w swej istocie pytanie, że Polska była i jest przede wszystkim potrzebna Polakom, ale potrzebna jest też Europie i światu.

Kilka miesięcy później (17 czerwca 1990 roku) Bronisław Geremek przestrzegając², że w okresie przejściowym Polsce i innym krajom, które wyzwoliły się z komunistycznej dyktatury, towarzyszą trzy zagrożenia: pierwszym jest populizm, drugim – pokusa rządów silnej ręki, a trzecim – nacjonalizm. Nie ulega dziś wątpliwości, że była to diagnoza trafna, a sygnalizowane ostrzeżenia były na czasie.

Tak czy inaczej – jakościowa zmiana wymagała przed 20 laty zdefiniowania na nowo fundamentalnych założeń polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jeden z czołowych amerykańskich analityków sformułował wówczas pogląd, że podział Europy lepiej służył stabilizacji niż ewentualny paneuropejski wielostronny system³. W odpowiedzi na to stanowisko przedstawiłem wówczas inny punkt widzenia. „Każda zmiana – pisałem w 1991 roku – niesie ze sobą ryzyko destabilizacji; radykalne przemiany w Europie Środkowej i Wschodniej nie są wyjątkiem.

¹ S. Kisielewski, *Komu potrzebna jest Polska?* „Tygodnik Powszechny”, 4 marca 1990 (przedruk w antologii *Spór o Polskę 1989-1999. Wybór tekstów prasowych*, wybór i układ P. Śpiewak, Warszawa 2000, s. 31, 33).

² B. Geremek, *Polski układ nadziei*, „Tygodnik Powszechny”, 17 czerwca 1990, s. 36-37.

³ J. J. Mearsheimer, *Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War*, „International Security”, 1990, vol. 15, nr 2, s. 5-6.

Bezpieczeństwo Polski w nadchodzących latach będzie bardziej zależało od rozwoju nowych demokratycznych struktur i gospodarki rynkowej wewnątrz kraju oraz od skuteczności nowych instytucji w Europie niż od wojskowej modernizacji czy zastąpienia jednego systemu wojskowego innym⁴.

Przytoczyłem tych kilka cytatów, by uświadomić, że jakkolwiek dylematy, przed którymi stała Polska po odzyskaniu pełnej suwerenności, zostały rozstrzygnięte przez przystąpienie do obu struktur euroatlantyckiej wspólnoty demokratycznych państw, to jednak miejsce i rola państwa polskiego w Europie i w świecie wymagają wciąż na nowo redefiniowania sposobów zapewnienia bezpieczeństwa i optymalizacji naszych relacji z otaczającym nas światem.

W sumie, minionych 20 lat pozwala na postawienie kilku podstawowych pytań. Od odpowiedzi na te pytania zależy ocena polskiej polityki zagranicznej w sprawie fundamentalnej: jakie były i jakie są dziś i na najbliższą przyszłość priorytety polityki bezpieczeństwa. Dość powszechna jest w Polsce opinia (można ją nazwać „obiegową”), że po wejściu naszego kraju do NATO (1999) i akcesji do Unii Europejskiej (2004) spełnione zostały cele strategiczne. Dążenie do przystąpienia do obu tych wielostronnych transatlantyckich instytucji stanowiło czynnik mobilizujący i organizujący myślenie polityczne „ponad podziałami”. Warto wobec tego zastanowić się, w jakiej mierze uczestnictwo w NATO i Unii Europejskiej umocniło pozycję Polski wobec głównych sąsiadów – Rosji i Niemiec? Jakie są główne zagrożenia i ryzyka dla Polski w XXI wieku? Jakie sprawy są pomijane lub niedoceniane, choć powinny być w centrum uwagi polskiej polityki zagranicznej? Czy Polska wykorzystuje nowe możliwości, jakie stwarza jej udział w strukturach transatlantyckich do umocnienia swej pozycji w Europie? Czy w relacjach Europa – USA polska polityka zagraniczna powinna zajmować stanowisko wspólne z głównymi europejskimi partnerami, czy też poszukiwać dla siebie specyficznej roli w dwustronnych stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi? Wreszcie, jakie są perspektywy dla pozycji Polski w świecie XXI wieku?

2. Cele

Wyrażana jest opinia, że Polska w istocie zajmuje postawę reaktywną, a nie aktywną, że zabiega o utrzymanie się w głównym nurcie (*mainstream*), którego kierunek określają inne mocarstwa – USA w NATO, a Niemcy i Francja – w Unii Europejskiej. Przeważa w debacie politycznej pogląd, że przed wejściem do NATO i Unii Europejskiej państwa Europy Środkowej i Wschodniej „prowadziły względnie solidarną politykę międzynarodową”, natomiast „wraz z osiągnięciem podstawowego celu nastąpiła istotna

⁴ A. D. Rotfeld, *Dylematy polskiej polityki bezpieczeństwa (1944–1990)* [w:] *European Detente: A Reappraisal*, ed. R. Davy, London 1992, s. 195 – przedruk w języku polskim [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia. Koncepcje. Instytucje*, red. R. Kuźniar i Z. Lachowski, Warszawa 2003, s. 654.

zmiana charakteru interesów wiążących te kraje”⁵. Stawiana jest teza, jakoby wszystkie te kraje opowiadają się jedynie za utrzymaniem unijnego budżetu na wysokim poziomie, w pozostałych zaś sprawach interesy tych państw są różne, „niekiedy wręcz rozbieżne”, a związki łączące te kraje cechują się „niejednorodnością i fragmentarycznością” (wyjątkiem są interesy bezpieczeństwa sąsiadów Federacji Rosyjskiej, zwłaszcza Estonii, Łotwy, Litwy i Polski)⁶. Autorzy tej diagnozy upatrują środek zaradczy w posiadaniu przez państwo „wysokiej jakości zaplecza analitycznego rządów”⁷.

Nie wdając się w oceny tych analiz i sposobów określania strategii państwa, warto jedynie odnotować, że starania o wejście do NATO i Unii Europejskiej nie były traktowane jako cel sam w sobie albo panaceum na rozwiązanie wszystkich problemów, jakie stały przed nowymi demokracjami w Europie Środkowo-Wschodniej, ale obie te struktury są – i powinny być – uważane za ważne instrumenty realizacji założeń strategii rozwoju i bezpieczeństwa Polski oraz innych państw regionu.

Największy wpływ na określenie celów i strategii polityki zagranicznej Polski suwerennej wywarły dwie postacie. Mam na myśli Juliusza Mieroszewskiego i Jerzego Giedroycia⁸. Formułowali je w wyjątkowo trudnych warunkach, przy braku zrozumienia w swoim najbliższym emigracyjnym otoczeniu – Giedroyc w Paryżu, Mieroszewski w Londynie. Ich wpływ na strategiczne wybory w polskiej polityce był nieporównanie większy niż dziesiątki oficjalnych dokumentów, doskonale opracowanych, których jednak nikt – lub prawie nikt – nie brał pod uwagę w praktycznym działaniu. Publicystyka Mieroszewskiego i Giedroycia jest przykładem zwycięstwa ducha nad materią. Świadczy o tym, że myśl i trafne idee ułożenia dobrych i przyjaznych stosunków z sąsiadami na Wschodzie w istocie rzeczy torują sobie drogę i kształtują elity oraz wpływają na proces decyzyjny – nawet jeśli niekiedy wyprzedzają swój czas o kilkadziesiąt lat.

Cele polityki demokratycznego państwa można sprowadzić do prostej formuły: zapewnienie optymalnych warunków zewnętrznych dla wewnętrznego rozwoju w warunkach wolności, poszanowania zasad państwa prawa i respektowania praw człowieka. Jednak każdy czas ma swoją specyfikę. Zmieniają się uwarunkowania zewnętrzne, zmieniają się priorytety. Co stanowi o istocie nowych wyzwań i zagrożeń? Jakie są zewnętrzne uwarunkowania i ograniczenia polskiej polityki?

⁵ *Polityka bez strategii. Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej i Polski w perspektywie ładu globalnego*, red. A. Z. Kamiński, Warszawa 2008, s. 119.

⁶ Tamże, s. 119.

⁷ Tamże, s. 139.

⁸ Zob. K. Pomian, *W kręgu Giedroycia* (rozdział II *Giedroyc i Mieroszewski*), Warszawa 2000, s. 75-152 oraz materiały konferencji na zakończenie Roku Giedroycia: *Aktualność przesłania paryskiej „Kultury” w dzisiejszej Europie. Zbiór studiów*, Lublin 2007.

3. Zmiana

Sytuacja przed rokiem 1989 była prosta i jasna: system dwubiegunowy zapewniał wysoki stopień stabilizacji, a zarazem ograniczał możliwość wybuchu konfliktów lokalnych i regionalnych, a zwłaszcza ich przekształcanie w konflikty globalne. Innymi słowy, konflikty były ograniczane i redukowane do konkretnych regionów (Bliski Wschód, Korea, Indochiny, Afryka, Ameryka Środkowa). W tej mierze nastąpiła zasadnicza zmiana paradygmatów: istnieje realna groźba, że konflikty w Azji, Zatoce Perskiej, na Bliskim Wschodzie lub Półwyspie Koreańskim mogą prowadzić do konfliktu globalnego.

System międzynarodowy w XXI wieku jest heterogeniczny – nie ma podziału bipolarnego. W tym systemie występują różne grupy państw: 1) demokratyczne i nie-demokratyczne; 2) nowoczesne, ponowoczesne i przednowoczesne; 3) biedne i bogate; 4) dobrze zorganizowane i upadające lub upadłe; 5) słabe i silne. Nowe zasady międzynarodowego porządku, proklamowane po załamaniu się zimnej wojny – państwo prawa, pluralizm, demokracja, wolny rynek – w istocie rzeczy nie są przez państwa kontestowane przynajmniej na płaszczyźnie werbalnej. Jednak zasady te i wartości torują sobie drogę z ogromnym trudem. Są bowiem różnie pojmowane i w sposób dowolny interpretowane. Żyjemy w czasie wielkich i przyśpieszonych zmian. Zaciera się granica między tym, co wewnętrzne, a tym, co zewnętrzne. Dotyczy to również zmian ustrojowych, które oddziałują na międzynarodową sytuację. Pragmatyczna koncepcja transformacji ustrojowej, czyli zmiany reżimów (*regime change*), jest *a limine* odrzucana przez państwa, które nie respektują rządów prawa i demokracji. Z kolei próby narzucania demokracji z zewnątrz prowadzą ze swej istoty do skutków odwrotnych do zamierzonych (dodajmy, że w Iraku koncepcja ta definitywnie się zdyskredytowała). Co więcej, taki sposób promowania demokracji postrzegany jest jako ukryta forma powrotu do metod kolonialnych. Jest ona określana jako amerykanizacja czy też westernizacja różnych regionów Azji, Afryki, Ameryki Łacińskiej. Stare i nowe mocarstwa odwołują się często do wspólnych wartości i interesów społeczności międzynarodowej. Jednak w percepcji państw Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej są to próby narzucania przez wielkie potęgi własnych, egoistycznych, mocarstwowych interesów. Odrzucana jest zwłaszcza koncepcja szczególnej roli Stanów Zjednoczonych. Kwestionowane jest ich przywództwo w świecie. Antyamerykanizm zyskał nie tylko na popularności, ale stał się swoistą nową ideologią czy też religią przede wszystkim w niektórych krajach Ameryki Łacińskiej i Azji.

Stany Zjednoczone po wyborze nowego prezydenta, Baracka Obamy, nie chcą odgrywać roli światowego hegemonu, żandarma. Z programowych dokumentów amerykańskiej administracji można wnosić, że wchodzimy w okres, kiedy Stany Zjednoczone z jednej strony będą prowadzić politykę samoograniczania się, a z drugiej – unilateralizm ustąpi w ich polityce miejsca multilateralizacji. Niewykluczone, że nowa ad-

ministracja USA będzie krytykowana właśnie za to samoograniczenie się i przeniesienie współodpowiedzialności na inne państwa, zwłaszcza na swoich sojuszników w NATO.

USA zachowają jednak rolę mocarstwa niezbędnego. Nie będzie to powrót do doktryny Monroe'a z XIX wieku (Amerykanie ograniczyli wówczas swoje wpływy do półkuli zachodniej) czy też polityka izolowania się i wyłączenia z systemu stosunków międzynarodowych w skali globalnej.

Najpoważniejszym wyzwaniem dla całego świata na najbliższe lata jest kryzys finansowy, który stopniowo przekształca się w kryzys gospodarczy. Jego zasięg globalny paradoksalnie dotknie w największej mierze wysoko rozwinięte i najbardziej „ubankowane” bogate państwa półkuli północnej – Stany Zjednoczone, Europę, Rosję. Kraje biedne z mniejszą siecią banków i z konserwatywnym podejściem, którego przejawem jest ograniczone zaufanie przy udzielaniu kredytów, odnotują zapewne straty na mniejszą skalę.

Jednak załamanie systemów finansowych zmusiło rządy do zmiany priorytetów – również w stosunkach zewnętrznych.

4. Zagrożenia

Nowym czynnikiem w kształtowaniu się systemu międzynarodowego jest zwiększająca się liczba państw słabych, upadających i upadłych. Są one dzisiaj postrzegane jako jedno z głównych zagrożeń. To słabość wewnętrzna, a nie zewnętrzna agresja, jest przyczyną większości współczesnych konfliktów od 1991 roku. W latach 1992–2008 wybuchło w świecie ponad 70 poważnych konfliktów zbrojnych. Za wielkie konflikty zbrojne uważa się wojny, w których co najmniej 1000 osób poniosło śmierć. W tej grupie jedynie trzy konflikty miały charakter międzypaństwowy: między Indiami a Pakistanem w sprawie Kaszmiru, spór graniczny między Erytreą a Etiopią (po secesji Erytrei), wreszcie – interwencja amerykańska w Iraku. Wszystkie inne konflikty miały charakter wewnątrzpaństwowy⁹.

Tak więc dwa nowe elementy określają politykę zagraniczną i bezpieczeństwa: osłabienie pozycji państw i wzrost znaczenia pozapaństwowych aktorów na scenie międzynarodowej.

Nasuwa się pytanie: jakim kryteriom powinno odpowiadać państwo w XXI wieku? Na gruncie prawa międzynarodowego państwo powinno spełniać trzy kryteria: mieć wyraźnie zdefiniowane terytorium, określoną ludność, wreszcie, zdolność do skutecznego wykonywania władzy, czyli kontrolować rozwój wypadków na swo-

⁹ L. Harbom, P. Wallensteen, *Patterns of Major Armed Conflict 1998–2007. Definitions, Sources and Methods for the Conflict Data*, „SIPRI Yearbook 2008. Armament, Disarmament and International Security”, Oxford 2008, s. 70–86.

im terytorium oraz posiadać zdolność utrzymywania relacji z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych. Są to trzy kryteria znane od czasów Grocjusza. Rozwój prawa międzynarodowego, a zwłaszcza praw człowieka, sprawił, że w XXI wieku należałoby definicję państwa uzupełnić nowymi elementami, a mianowicie: władza nie tylko powinna być skutecznie wykonywana, ale też ma być wykonywana zgodnie z prawem (z prawem wewnętrznym i z prawem międzynarodowym). Władze państwa zobowiązane są respektować prawa jednostki. Państwa podlegają w tej mierze międzynarodowej ocenie. W przeszłości reżimy totalitarne – jeżeli wykonywały władzę w sposób skuteczny – były praktycznie bezkarne w naruszaniu praw człowieka. Nie było procedur oceny, w jaki sposób władza jest sprawowana wewnątrz państwa. Dzisiaj łamanie praw człowieka uznawane jest za działanie bezprawne. Innymi słowy, kolejnym nowym elementem jest faktyczna redefinicja suwerenności: państwa są rozliczane przed własnym społeczeństwem oraz przed społecznością międzynarodową i nie mogą w tej mierze powoływać się na zasadę niemieszania się w sprawy wewnętrzne, jak na tarczę, która w przeszłości chroniła je przed odpowiedzialnością za naruszanie praw jednostek i praw grup mniejszościowych.

Nowi aktorzy, nowy typ konfliktów (głównie wewnątrz państw, a nie między nimi), narastający kryzys gospodarczy, kryzys przywództwa, zagrożenia natury pozawojskowej (terroryzm, międzynarodowa przestępczość, przemyt, handel ludźmi, pranie brudnych pieniędzy), które wymagają raczej policyjnej niż militarnej reakcji, oraz perspektywa proliferacji broni masowego rażenia (łącznie z uzyskaniem dostępu do tej broni przez pozapaństwowe struktury) – wszystko to stawia na porządku dziennym konieczność poszukiwania nowych instrumentów skutecznego przeciwdziałania nowym zagrożeniom i ryzykom. Innymi słowy, stare klasyczne zagrożenia i konflikty nie wygasły, ale pojawiły się nowe. Nadal pozostaje nierozwiązany węzeł gordyjski na Bliskim Wschodzie, utrzymuje się napięcie na Półwyspie Koreańskim, trwa konflikt między Indiami a Pakistanem, rośnie zagrożenie ze strony Iranu. Chiny i Rosja demonstrują swoją potęgę militarną. Szybko rosną wydatki zbrojeniowe świata¹⁰, armie wyposażane są w nowe „inteligentne” typy uzbrojenia – natomiast systemy bezpieczeństwa regionalnego i globalnego są coraz mniej skuteczne i nie odpowiadają nowym potrzebom i zagrożeniom.

5. Nowy porządek?

Wraz z zakończeniem zimnej wojny upadł system dwubiegunowy. Nowy jeszcze nie powstał, dopiero się kształtuje. Systemu bipolarnego nie zastąpił system unipolarny ani multipolarny. Jakkolwiek koncepcja wielobiegunowości jest popularna w niektórych państwach, zwłaszcza w Chinach i w Rosji, to – w istocie rzeczy – system taki miałby

¹⁰ Według miarodajnych danych SIPRI wydatki wojskowe świata w roku 2007 wyniosły 1339 mld dolarów, co oznacza realny wzrost w porównaniu do 1998 roku o 45%. „SIPRI Yearbook 2008”, dz. cyt., s. 175.

oznaczają legitymizację stref wpływów czy też uprzywilejowanych stref interesów wielkich mocarstw. Z kolei bezpieczeństwo oparte na unipolarystyce to nic innego jak legitymizacja hegemonii lub dominacji jednego mocarstwa. Na to zgody w społeczności międzynarodowej nie ma. Państwa średnie i małe nie godzą się na żadne strefy wpływów, ponieważ preferują własną niepodległą politykę bezpieczeństwa. Przy braku instytucjonalnych form bezpieczeństwa i skutecznych struktur wielostronnych może to prowadzić nieuchronnie do renowacji polityki bezpieczeństwa narodowego.

W rozważaniach na temat skutecznego międzynarodowego systemu potrzebna jest idea porządkująca. Bezpośrednio po załamaniu się zimnej wojny w latach 1990–1991 ówczesny prezydent Stanów Zjednoczonych, George Bush senior, sformułował koncepcję nowego porządku światowego (*New World Order*). Idea ta nie zyskała jednak poparcia. Nie ukształtowała się dotychczas żadna inna idea porządkująca nowy wyłaniający się system na miarę tej, jaką w okresie zimnej wojny było wzajemne odstraszenie. Brytyjski analityk, a zarazem główny doradca Javiera Solany w sprawach polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Robert Cooper, w swojej książce *Zalamywanie się narodów. Porządek i chaos w XXI wieku* zwrócił uwagę, że mamy w świecie trzy równoległe systemy, które obejmują różne kategorie państw¹¹. Pierwsza to państwa ponowoczesne – do tej kategorii należą członkowie Unii Europejskiej, Stany Zjednoczone, Kanada, Japonia, Australia, Nowa Zelandia. Są to zamożne, demokratyczne państwa prawa. Uwzględniają one w polityce uniwersalne wartości oraz interesy. Druga kategoria to państwa nowoczesne. Do tej kategorii należą mocarstwa skrótowo określane jako BRIC – Brazylia, Rosja, Indie, Chiny oraz wiele innych (w istocie rzeczy blisko sto państw można zaliczyć do grupy nowoczesnych). Kraje te z reguły kierują się normami zachowania obowiązującymi w wieku XIX i w pierwszej połowie wieku XX, a mianowicie opierają się głównie na interesach i przywiązują większą wagę do siły niż do respektowania uniwersalnych wartości, a postulaty poszanowania tych zasad traktują jako mieszanie się w ich sprawy wewnętrzne i naruszanie zasady suwerenności. Przy tym odwołują się często do dziewiętnastowiecznej koncepcji równowagi siły. Jest to najliczniejsza grupa państw, które w znacznej mierze określają bieg wypadków we współczesnym świecie. Wreszcie trzecia kategoria to państwa przednowoczesne, których ustrój jest hybrydą elementów wspólnoty plemiennej, organizacji klanowej, a zarazem państwa w klasycznym rozumieniu tego słowa. Są to więc państwa z reguły słabe i upadłe, niezdolne do kontroli sytuacji na swoich terytoriach. Do tej kategorii należą niektóre państwa Afryki (np. Sudan, Somalia), a w Azji np. Afganistan i Jemen. Są też państwa, które rzucają wyzwanie powszechnym normom i wartościom, np. Korea Północna, Iran, a do niedawna Libia, które nie należą do żadnej z wymienionych kategorii.

¹¹ R. Cooper, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*, London 2003, s. 55.

W tym złożonym obrazie świata zmieniała się rola czynnika wojskowego w zapewnieniu bezpieczeństwa państw. W okresie zimnej wojny wysokiemu prawdopodobieństwu wybuchu wojny nuklearnej towarzyszył odpowiednio wysoki stopień stabilizacji. Po zakończeniu zimnej wojny prawdopodobieństwo wybuchu wojny nuklearnej było bliskie zera, ale stopień stabilizacji też się odpowiednio zmniejszył. Stało się to inspiracją do sformułowania teorii chaosu¹².

W poszukiwaniu ogólnej idei, która ułatwiłaby zrozumienie zachodzących w świecie procesów, niektórzy obserwatorzy formułują koncepcję „nowej zimnej wojny”¹³.

Bezpośrednie przenoszenie analogii z przeszłości jest raczej wyrazem intelektualnej bezradności w adekwatnym określeniu tego, co stanowi jakościowo nowy element rzeczywistości pozimnowojennej i nie służy właściwemu rozpoznaniu i diagnozie głównych sił motorycznych określających rozwój świata w XXI wieku. Odwoływanie się do historii jest pomocne i konieczne, ale wtlaczanie nowej rzeczywistości do starych ram może utrudniać, a nie ułatwiać zrozumienie problemów, którym muszą sprostać osoby podejmujące decyzje w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Oznacza to konieczność przemyślenia nowych realiów, do których należy to, że dzisiejsza Rosja to nie ZSRR, a napięcia między Rosją a Zachodem nie są nowym etapem „starej” zimnej wojny. To nie konfrontacja ideologiczna wyznacza podziały w świecie XXI wieku. Jakkolwiek w rosyjskim postrzeganiu świata dominują często stereotypy z okresu zimnej wojny, to w państwach demokratycznych przeważa myślenie nowe: organizowanie bezpieczeństwa nie jest oparte na poszukiwaniu wroga, ale na współzależności. Oznacza to, że przewartościowania wymagają również instrumenty kontroli rozwoju wypadków i zarządzania kryzysowego.

Ilustrują to mechanizmy i reguły kontroli zbrojeń. Broń jądrowa straciła na znaczeniu. Głównym sposobem przenoszenia broni (zarówno broni masowego zniszczenia, jak i każdej innej broni) na znaczne odległości stały się rakiety krótkiego i średniego zasięgu oraz międzykontynentalne rakiety batalistyczne. Przykładem była wojna prowadzona przez Hezbollah i Hamas z południowego Libanu przeciwko Izraelowi latem 2006 roku. Ta dziwna wojna sygnalizowała w istocie nowe zjawisko: był to konflikt zbrojny prowadzony przez podmioty niepaństwowe z nowoczesnym, dobrze zorganizowanym państwem, które uważane jest pod względem wojskowym za jedną z najsilniejszych potęg w tym regionie. Niemniej to Izrael był w tym starciu stroną przegraną. Główną tego przyczyną był niedostosowany do nowych realiów sposób organizowania jego obrony i bezpieczeństwa. W skali globalnej nowe zagrożenia wiążą się z międzykontynentalnymi raketami balistycznymi. Sprawily one, że wzrosło znaczenie wojskowe i polityczne obrony przeciwraketowej. Innymi słowy, rakiety i obrona przeciwraketowa

¹² T. Delpuch, *La politique du chaos: l'autre face de la mondialisation*, Paris 2002.

¹³ E. Lucas, *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, przekł. J. Stawski, Poznań 2002.

są nowym sposobem prowadzenia wojen, nowym instrumentem na podobieństwo tego, czym w czasie I wojny światowej były pancerne pociągi i pojazdy opancerzone, a w czasie II wojny światowej – czołgi, samoloty, helikoptery.

Nowy wymiar zyskał czynnik bezpieczeństwa energetycznego. Dotyczy to nie tylko takich surowców, jak gaz, ropa, ale praktycznie wszystkich surowców nieodnawialnych. W najbliższej przyszłości przyczyną konfliktów w wielu regionach będzie dostęp do uzyskania wody pitnej. Problem wody za 10 lat stanie się nie tyle głównym tematem politycznej debaty, ile przyczyną najpoważniejszych napięć w tych regionach świata, w których zasoby słodkowodne już dziś są bardzo ograniczone (dodajmy, że Polska nie należy do państw bogatych w zasoby tej wody i w tej mierze już dziś należałoby podejmować działania uwzględniające przyszłe potrzeby).

6. Nowe wyzwania

Granica między zagrożeniami wewnętrznymi a zewnętrznymi praktycznie dziś nie istnieje. Dowodzą tego nie tylko ataki terrorystyczne inspirowane, organizowane i finansowane z zewnątrz (np. w listopadzie 2008 roku ślady zamachu w Bombaju wyraźnie wskazywały, że organizatorem tego ataku były służby specjalne Pakistanu), ale również, a właściwie przede wszystkim, wojny domowe i rozpad państw wielonarodowych, mające źródła i przyczyny natury wewnętrznej. Coraz ważniejszym aspektem bezpieczeństwa międzynarodowego jest respektowanie prawa na gruncie wewnętrznym. Dotyczy to zarówno praw człowieka, jak i realizacji prawa narodów do samostanowienia. Naruszanie praw grup etnicznych i mniejszości prowadzi z reguły do dezintegracji państw. Jest to poważne wyzwanie, przed którym stoją nie tylko państwa słabe i położone na obrzeżach głównych mocarstw (np. Gruzja na Kaukazie). Naruszanie zasady samostanowienia narodów prowadzi do powolnego rozpadu również wielu innych państw. Ilustracją jest walka Kurdów zamieszkałych w Iraku oraz kilku państwach graniczących z Irakiem o uzyskanie niepodległości (Turcja, Syria, Iran).

Poszanowanie odrębności grup etnicznych w państwach demokratycznych stawia też na porządku dziennym sprawę politycznej emancypacji regionów. Klasycznym przykładem jest Belgia, gdzie w istocie Flamandowie i Walonowie pozostają w coraz większej separacji. Elementem łączącym jest wspólna stolica, której status też jest przedmiotem poważnej politycznej debaty. W Wielkiej Brytanii, oprócz Irlandii Północnej, pojawiły się emancypacyjne tendencje w Szkocji i Walii. W Hiszpanii niepodległości domagają się Baskowie i Katalończycy. Lista kandydatów do emancypacji jest znacznie dłuższa.

Na porządku dziennym staje problem natury ogólnej: integracji państw w ramach Unii Europejskiej towarzyszą silne tendencje dezintegracyjne, których podłożem jest potrzeba zachowania własnej tożsamości narodowej, etnicznej, kulturowej. Problem nie ogranicza się do Unii. Zjawisko jest znacznie szersze – globalne. Są to procesy

narodowotwórcze na obszarze byłych imperiów. Przykładem są republiki autonomiczne w ramach Federacji Rosyjskiej (Czeczenia, Dagestan, Inguszetia, Baszkiria, Tatarstan, Jakucja etc.), na Bałkanach – Kosowo, Macedonia. W Chinach – dążenie do autonomii Tybetu. Wszystkie te procesy w znacznym stopniu wiążą się z prawem narodów do samostanowienia. Prawo to można pogodzić z zasadą integralności terytorialnej i nienaruszalności granic jedynie pod warunkiem zapewnienia najszerszej autonomii narodów dążących do emancypacji wewnątrz państw. Innymi słowy, samostanowienie może i powinno być realizowane głównie na gruncie prawa i demokracji w ramach istniejących państw, a nie secesji, czyli odrywania się i proklamowania nowych państw – na ogół słabych i niezdolnych do samodzielnego bytu. Jak prawo do rozwodu nie oznacza, że każde małżeństwo musi się rozpaść, tak prawo do samostanowienia nie oznacza, że państwa wielonarodowe nie mają w przyszłości racji bytu.

7. Nowi aktorzy

Jakkolwiek państwa nadal są głównymi podmiotami prawa i stosunków międzynarodowych, to na scenie międzynarodowej pojawili się nowi aktorzy. Są to nie tylko nowe państwa, ale również nowe niepaństwowe struktury. Niektóre z nich, np. kryminalne i terrorystyczne organizacje, stwarzają realne zagrożenie. Ich przestępcza działalność wymusza na państwach konieczność intensywnej współpracy wywiadów. Skuteczne zwalczanie tych struktur i międzynarodowej przestępczości zależy od udostępniania na zasadzie wzajemności informacji, które były dawniej najściślej strzeżoną tajemnicą państw.

Gdyby taka współpraca istniała między Indiami a Pakistanem, można byłoby zapobiec zamachowi terrorystycznemu w Bombaju z listopada 2008 roku. Zorganizowana przestępczość międzynarodowa, przemyt broni, narkotyków i ludzi oraz pranie brudnych pieniędzy mogą być skutecznie zwalczane jedynie poprzez ścisłą i poufną współpracę organów państw, zajmujących się transferem pieniędzy, kontrolą celną i graniczną. Informacje o powiązaniach, kanałach przemytu i transferze środków finansowych warunkują przeciwdziałanie tej przestępczej aktywności.

Innego typu zjawiskiem jest jakościowo nowa i pozytywna, nieznana w przeszłości rola, jaką odgrywają ponadnarodowe instytucje. Bez precedensu w historii Europy i świata jest nowe miejsce i znaczenie Unii Europejskiej, która jest czymś innym i bardziej zintegrowanym niż organizacja międzynarodowa, ale nie jest państwem *sui generis*. Obok międzyrządowych organizacji – takich jak ONZ, NATO, OBWE, Rada Europy – głównymi instrumentami bezpieczeństwa państw średnich i małych stają się różne ponadnarodowe instytucje. Wielkie mocarstwa z reguły przywiązują wagę do tych instytucji wtedy, gdy są one instrumentami w realizacji ich polityki. Innymi słowy, wielkie mocarstwa traktują je instrumentalnie, ale nie chcą być instrumentami

realizacji strategii ponad- i wielonarodowych wielostronnych instytucji i organizacji.

Kolejnym nowym zjawiskiem są takie mocarstwa jak Chiny, Indie, Brazylia i „nowa” Rosja, jak również trzy nowe państwa atomowe – Indie, Pakistan i Izrael. Fakt, że posiadają one broń jądrową, jest wyzwaniem dla systemu nierozprzestrzeniania tej broni (NPT), funkcjonującego do tej pory w starych instytucjonalnych ramach. Z punktu widzenia systemu nierozprzestrzeniania broni jądrowej – na podstawie traktatu o nieprolifracji – trzy nowe państwa atomowe (jakkolwiek nie są sygnatariuszami NPT) były zaliczane do grupy państw „nieatomowych”. Jednak faktycznie po przeprowadzeniu prób z bronią jądrową w 1998 roku przez Indie i Pakistan weszły one w posiadanie tej broni. Izrael, jakkolwiek nie przeprowadził testów z bronią jądrową, uważany jest powszechnie za państwo, które dysponuje tą bronią lub zdolne jest do wyprodukowania głowic jądrowych w ciągu kilku dni. Nowe państwa jądrowe sygnalizują nieadekwatność ograniczeń i instytucji, które powstawały po zakończeniu II wojny światowej i nie uwzględniają nowej rzeczywistości.

Dwie kategorie odgrywają w bezpieczeństwie kooperatywnym kluczową rolę: *human security*, czyli bezpieczeństwo miękkie, uwzględniające głównie czynniki ludzkie, ekonomiczne, w tym energetyczne, ekologiczne, kulturowo-cywilizacyjne. I druga kategoria – często przeciwstawiana pierwszej – to bezpieczeństwo twarde (*hard security*), czyli siła militarna, sojusze wojskowe, nowe bronie, technologie i nowe zbrojenia.

W myśleniu o polskiej polityce zagranicznej podstawą przebudowy ładu globalnego w skali całego świata – postrzeganego również z perspektywy Organizacji Narodów Zjednoczonych – jest triada, na którą składają się trzy elementy: bezpieczeństwo, rozwój i prawa człowieka.

Główną antynomią naszych czasów jest przeciwstawianie kategorii narodu i państwa z jednej strony, a społeczeństwa i wspólnoty państw – z drugiej. Najlepszym sposobem jej przezwyciężenia jest umacnianie instytucji unijnych oraz instytucjonalne powiązanie w sferze bezpieczeństwa Unii Europejskiej z Sojuszem Północnoatlantyckim.

Z polskiej perspektywy byłoby błędem nadawanie wyższej rangi Unii Europejskiej niż NATO lub odwrotnie. Zadaniem polskiej polityki powinno być umacnianie obu tych struktur, ich stopniowe wzajemne instytucjonalne powiązanie, a w perspektywie – utworzenie transatlantyckiej wspólnoty bezpieczeństwa i obrony.

8. Priorytety

W tym kontekście na liście priorytetów polskiej i europejskiej polityki bezpieczeństwa na pierwszym miejscu – obok integracji i zwiększania efektywności Unii Europejskiej – postawiłbym umacnianie Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz trwałe zakotwiczenie Stanów Zjednoczonych w Europie. Oznacza to konieczność podejmowania działań, które nie tylko zapobiegałyby marginalizacji NATO, ale przywracały Sojuszowi jego

właściwą funkcję gwaranta bezpieczeństwa terytoriów państw członkowskich. W ostatniej dekadzie Sojusz był postrzegany niekiedy jako wyłaniająca się swoista struktura bezpieczeństwa zbiorowego. Dotyczyło to zwłaszcza wielu nowych instytucji, które są dla NATO formą współpracy z państwami nieczłonkowskimi, jak Partnerstwo dla Pokoju, Euro-Atlantycka Rada Partnerstwa Euroatlantydzkiego, Rada NATO – Rosja, Komisja NATO – Ukraina i inne. Instytucje te nie mogą jednak przesłaniać zasadniczych celów, jakie przyświecały sygnatariuszom Paktu Północnoatlantyckiego: „ochroniać wolność, wspólne dziedzictwa i cywilizację swych narodów, oparte na zasadach demokracji, wolności jednostki i praworządności” oraz „połączyć swe wysiłki w celu zbiorowej obrony oraz zachowania pokoju i bezpieczeństwa”. Rosnący polityczny wymiar Sojuszu i jego nowe postrzeganie jako systemu bezpieczeństwa zbiorowego mają wartość dodaną, a nie zastępują obronnej istoty Paktu. Jedność państw wspólnoty transatlantyckiej, czyli ścisły związek bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych i Europy, jest kamieniem węgielnym bezpieczeństwa wszystkich demokratycznych państw obszaru, który obejmuje traktat waszyngtoński.

Po drugie, dla Europy w XXI wieku istotne znaczenie mają dwu- i wielostronne instytucjonalne powiązania Sojuszu Północnoatlantyckiego z Unią Europejską. Czas najwyższy, aby obie te struktury, jednoczące demokratyczne państwa Europy i Ameryki Północnej, nie tylko składały w sprawach bezpieczeństwa wspólne deklaracje, ale i wypracowały nowe formy i sposoby wspólnego działania i reagowania na wspólne zagrożenia.

Po trzecie, testem skuteczności instytucji bezpieczeństwa euroatlantyckiego będzie uzgodniona i w praktyce realizowana wspólna strategia NATO i UE w różnych regionach, a zwłaszcza wobec Rosji. Nie oznacza to postulatu izolacji Rosji, przeciwnie – oznacza otwarcie dla Rosji perspektywy konstruktywnego włączenia się do realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa w różnych częściach świata. Jednak przy założeniu, że Rosja odrzuci bezzasadną propagandową retorykę traktowania NATO jako „wrogiego ugrupowania”, a co ważniejsze – przyjmie (nie tylko werbalnie) system wspólnych uniwersalnych wartości, którymi kieruje się transatlantycka wspólnota demokratycznych państw.

Z polskiej perspektywy ważna jest odpowiedź na pytanie: czy Rosja może się stać integralną częścią świata demokratycznego i wspólnoty euroatlantyckiej? Podstawowym i jedynym w istocie warunkiem włączenia Rosji do demokratycznej wspólnoty transatlantyckiej jest redefinicja sposobu sprawowania władzy, której fundamentem powinny być reguły prawa, poszanowanie zasad, norm i procedur prawa wewnętrznego i międzynarodowego – nie tylko traktowanie ich jako dekoracji i werbalnych deklaracji, lecz i przestrzeganie praw człowieka i pluralizmu politycznego w praktyce. Rosja stoi więc przed wyborem: państwo prawa, wielopartyjność oraz gospodarka rynkowa czy też rządy autokratyczne, arbitralne, niepoddane kontroli wewnętrznej i zewnętrznej. Demokracja jest procesem – poprzedzają ją rządy prawa i ukształtowane społeczeństwo

obywatelskie. O tym, czy Rosja wybierze ten kierunek rozwoju, mogą zdecydować tylko Rosjanie... Gdyby taka opcja wzięła górę, Rosja kierowałaby się w swej polityce nie tylko interesem, ale również wspólnymi wartościami.

Po czwarte, należy pilnie w trybie wielostronnym poszukiwać nowego określenia zadań NATO i UE w nowym środowisku bezpieczeństwa. Poważnej refleksji wymaga określenie strategii NATO i UE w zwalczaniu terroryzmu, w podejmowaniu interwencji humanitarnych w państwach słabych i upadłych, w zapobieganiu atakom piratów oraz zwalczaniu i zapobieganiu proliferacji broni masowego rażenia czy też w reagowaniu na ataki cybernetyczne (jak to miało miejsce w odniesieniu do Estonii). Sprawą najwyższej wagi jest uzgodnienie wspólnej strategii bezpieczeństwa w dostępie do źródeł energii.

Po piąte, należy dążyć do takiej transformacji transatlantyckiej wspólnoty bezpieczeństwa, która nie zamykałaby, lecz otwierała drzwi dla Ukrainy, Gruzji i wszystkich innych demokratycznych państw kontynentu zainteresowanych przyłączeniem się do tych struktur bezpieczeństwa. Powinna to być suwerenna decyzja zainteresowanych państw, o ile spełniają one warunki przynależności do NATO i Unii Europejskiej.

Z polskiego punktu widzenia sprawą kluczową jest jedność Zachodu i przyszłość transatlantyckiej wspólnoty bezpieczeństwa w obliczu nowych wyzwań i zagrożeń. W tym kontekście istotne znaczenie ma nie tyle zmiana, w wyniku wyborów, prezydenta Stanów Zjednoczonych, ile zapowiedziana zmiana priorytetów w amerykańskiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Następuje również przewartościowanie koncepcji transatlantyckiego partnerstwa przez Unię Europejską. Nie bez znaczenia wreszcie jest to, że prezydent Rosji, Dmitrij Miedwiediew, przedstawił w Ewian, na konferencji o polityce światowej (8 października 2008 roku), projekt zwołania szczytu poświęconego nowej architekturze bezpieczeństwa. Z polskiej perspektywy stosunek Rosji do Sojuszu Północnoatlantyckiego i do Stanów Zjednoczonych, jak też zróżnicowane podejście do państw Unii Europejskiej mają znaczenie na tyle istotne, że wymagają stosownego uwzględnienia w określaniu naszych priorytetów.

Strategia europejskiej polityki powinna zapobiegać z jednej strony „renacjonalizacji” bezpieczeństwa i różnicowania polityk głównych państw Europy i Ameryki Północnej, a z drugiej – powrotowi do tworzenia XIX-wiecznych „koncertów mocarstw”, „dyrektoriatów” lub innych form narzucania państwom średnim i małym woli mocarstw wielkich i silnych. W interesie Europy nie leży ani rewizjonizm polityczno-terytorialny, gdziekolwiek by takie tendencje nie występowały, ani podtrzymywanie separacji i konkurencyjności w sprawach bezpieczeństwa między Stanami Zjednoczonymi a Europą lub szerzej – między NATO a Unią Europejską. Nowa strategia bezpieczeństwa nie wymaga nowej „architektury”, czyli powoływania do życia nowych instytucji. Kluczem do sprostania nowym wyzwaniom i zadaniom będzie zdolność do określenia celów i sposobów ich realizacji na miarę realnych potrzeb i możliwości.

MACIEJ SZPUNAR

Bilans zysków i strat – 5 lat Polski w Unii Europejskiej

1. Wprowadzenie	737
2. Spojrzenie 5 lat wstecz. Weryfikacja obaw i nadziei	738
3. Korzyści i koszty 5 lat po akcesji Polski do Unii Europejskiej	739
3.1. Wymiar gospodarczy	739
3.2. Wymiar społeczny	744
3.3. Wymiar polityczny	747
4. Podsumowanie	750



Maciej Szpunar (ur. w 1971 roku)

Adwokat, doktor habilitowany nauk prawnych, ekspert w zakresie reprezentacji rządu polskiego przed Trybunałem Sprawiedliwości i Sądem Pierwszej Instancji, uczestnik jako *witness expert* w międzynarodowych postępowaniach arbitrażowych.

Absolwent Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. W 1996 roku ukończył studia podyplomowe na Wydziale Prawa Kolegium Europejskiego w Brugii. Odbił wiele staży, m.in. w Centrum Europejskich Studiów Prawniczych na Uniwersytecie w Cambridge, w Instytucie Europejskich Studiów Prawniczych „Fernand Dehousse” na Uniwersytecie w Liège, w Sądzie Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich w Luksemburgu oraz Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji.

W latach 2001-2004 adwokat wykonujący zawód jako wspólnik w spółce partnerskiej. Wykładał m.in. na Uniwersytecie Jagiellońskim, Uniwersytecie Gdańskim, Uniwersytecie Łódzkim, Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Kolegium Europejskim w Natolinie oraz Collegium Civitas. Współpracował z Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury, Akademią Prawa Europejskiego w Trewirze, Fundacją Centrum Prawa Gospodarczego, Centrum Europejskim w Łodzi, British Centre for English and European Legal Studies oraz Civic Education Project; członek i sekretarz zespołu prawa prywatnego międzynarodowego w Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego działającej przy Ministerstwie Sprawiedliwości. Członek Komitetu Redakcyjnego „Problemów Prawa Prywatnego Międzynarodowego”, „Europejskiego Przeglądu Sądowego” oraz „Nowej Europy – Przeglądu Natolińskiego”. Autor licznych publikacji z zakresu prawa europejskiego, prawa cywilnego, międzynarodowego prawa handlowego i prawa prywatnego międzynarodowego.

Podsekretarz stanu ds. prawnych UE w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

1. Wprowadzenie

Akcesja Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku była dla Polaków wydarzeniem szczególnie ważnym. Oznaczała symboliczny powrót do Europy, gdzie zawsze było nasze miejsce. Przez wiele lat Polacy byli wyłączeni z realnego udziału w kształtowaniu wizji i polityki Europy. Przez ten czas powoli kształtowało się w narodzie polskim przekonanie, że jedynie wspólna i wolna Europa może stanowić zabezpieczenie polskiej wolności.

Marzenia te urzeczywistniły się 1 maja 2004 roku. Były efektem długoletnich starań i wysiłków czynionych przez rzesze osób i instytucji. Akcesja, mimo iż była sukcesem wieńczącym długoletnie starania, nie oznaczała jednak ich zakończenia. Fali entuzjazmu – związanego z przystąpieniem do Wspólnoty – towarzyszyły często rozterki i niepewność, co przyniesie przyszłość. Obawy, lęki i uprzedzenia związane z integracją europejską były powszechne nie tylko w środowiskach eurosceptycznych. Natomiast oczekiwania związane z członkostwem były tak duże, że mało kto wierzył, iż uda się im do końca sprostać.

Na efekty członkostwa w Unii Europejskiej nie trzeba było jednak długo czekać, już pierwsze lata po akcesji pokazały, że przystąpienie do niej było korzystne dla Polski. Konsekwencje tego wydarzenia dotyczyły nie tylko sytuacji politycznej, ale okazały się widoczne i namacalne dla wielu Polaków. Przykładowo, dzięki możliwości korzystania z funduszy europejskich, Unia stała się obecna w każdym polskim mieście, powiecie w każdej polskiej gminie. Wraz z coraz bardziej powszechnym dostrzeganiem korzyści wynikających z członkostwa rosło w społeczeństwie polskim poparcie dla obecności we Wspólnocie. Wysoka i stabilna akceptacja społeczna dla Unii stanowi niezwykle ważny kapitał, a zarazem najlepszy dowód na sukces polskiej integracji.

Z każdym rokiem przybywało też doświadczenia w wykorzystaniu szans, jakie stwarza członkostwo w Unii. Oznaczało to, w przypadku władz, coraz częstsze współdecydowanie o kierunkach rozwoju prawa wspólnotowego i praktyki instytucjonalnej. Natomiast tzw. zwykli obywatele, przedsiębiorcy czy choćby organizacje pozarządowe w coraz większym stopniu czerpali z możliwości, jakie stwarza wolny rynek (swoboda przepływu towarów, osób, kapitału i usług) lub chociaż coraz sprawniej korzystali z pomocy finansowej, jaką oferuje Unia.

Celem tego referatu nie jest jednak historyczna refleksja nad minionymi 5 latami. Polsce potrzebna jest dziś głęboka debata o jej roli w Unii Europejskiej, a 5. rocznica naszej akcesji powinna służyć jako pretekst do takiej debaty. Analizując polskie doświadczenia w Unii Europejskiej, powinniśmy wyciągać także wnioski na przyszłość. Powinniśmy stawiać pytania o wyzwania, które wciąż stoją przed nami, o to, w jakim stopniu członkostwo Polski w Unii zmieniło nasze otoczenie: gospodarcze, polityczne, ale też społeczne.

2. Spojrzenie 5 lat wstecz. Weryfikacja obaw i nadziei

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej było drogą w nieznaną. Akcesji towarzyszyło bardzo wiele nadziei, ale też pojawiały się obawy. Co istotne, Polacy myśleli o potencjalnych korzyściach raczej w wymiarze długookresowym. Dominowało przekonanie, że przystępujemy do Unii nie dla siebie, ale dla przyszłych pokoleń.

Z członkostwem Polski w Unii Europejskiej wiązano olbrzymie nadzieje. Najczęściej dotyczyły one poprawy sytuacji na rynku pracy, lepszej perspektywy dla młodych ludzi oraz poprawy sytuacji gospodarczej. W dalszej kolejności oczekiwania dotyczyły poprawy warunków życia i wzrostu zamożności społeczeństwa (jednocześnie powszechne były obawy o pogorszenie warunków życia), otwarcia granic, swobody przemieszczania się oraz zmniejszenia korupcji we władzach, zaprowadzenia ładu i porządku w życiu politycznym.

Dzisiaj często trudno uwierzyć w niektóre lęki, związane z Unią, sformułowane niespełna 5-6 lat temu – nie tylko w Polsce, ale też pozostałych krajach kandydujących. Obawy związane z rolnictwem (konieczność dostosowania polskiego rolnictwa i przetwórstwa spożywczego do standardów Unii Europejskiej) czy trudnościami w sprostaniu konkurencji na rynku wewnętrznym Unii nie tylko nie spełniły się, ale zostały korzystnie uregulowane, przez co stanowią dzisiaj paradoksalnie jedne z najczęściej podnoszonych korzyści. Mimo iż modernizacja rolnictwa nie była łatwa i kosztowała wiele wysiłku, okazała się korzystna dla wszystkich. Wbrew obawom, Polsce udało się sprostać wymaganiom stawianym w prawie unijnym, a polskie przedsiębiorstwa i wytwarzane produkty okazały się konkurencyjne na europejskim rynku. Nie spełniły się także czarne scenariusze dotyczące wykupu ziem polskich przez obcokrajowców (jak prognozowało w listopadzie 2003 roku 37% Polaków). Po akcesji nie nastąpił dynamiczny wzrost zakupu ziemi przez obywateli innych krajów. Liczba wydawanych zezwoleń na nabycie nieruchomości rolnych i leśnych utrzymuje się na stabilnym poziomie.

Niepokoje związane z utratą tożsamości, kultury narodowej czy choćby naciskami ze strony Unii na zalegalizowanie w Polsce aborcji wydają się dzisiaj niedorzeczne i absurdalne, jednak jak wynika z badań opinii społecznej, niespełna pół roku przed akcesją do Unii opinie takie podzielała blisko 1/3 obywateli (od 27% do 33% odpowiedzi twierdzących). Dzisiaj poglądy takie prezentują odsetki zbliżone do błędów statystycznego.

Warto podkreślić, że obawy związane z akcesją wyrażali nie tylko obywatele krajów nowo przystępujących, ale także tzw. starych państw członkowskich. Mieszkańcy Europy Zachodniej obawiali się głównie zakłóceń w funkcjonowaniu systemów gospodarczych i społecznych swoich państw. Nie nastąpił jednak masowy napływ tańszych pracowników z nowo przyjętych państw. Co więcej, te państwa, które otworzyły rynki pracy dla pracowników z państw Europy Środkowo-Wschodniej, ewidentnie na tym skorzystały. Napływ młodych, zmotywowanych do pracy, dobrze wykształconych pracowników przyczynił się do wzrostu PKB w tych krajach. Nie odnotowano ani wzrostu

bezrobocia, ani też obniżenia wynagrodzeń z tego powodu. Obawy przed dumpingiem socjalnym okazały się nieuzasadnione. Także obawy dotyczące paraliżu decyzyjnego instytucji unijnych – na skutek blisko podwojenia liczby państw członkowskich – nie sprawdziły się.

Warto wspomnieć o najbardziej wyraźnym przykładzie obaw – związanym z mi-tem polskiego hydraulika. Być może, gdyby wraz z pracami nad dyrektywą usługową nastąpiła rzetelna informacja o możliwych skutkach dla krajowego rynku pracy, „polski hydraulik” nie stanowiłby aż takich powodów do obaw.

3. Korzyści i koszty 5 lat po akcesji Polski do Unii Europejskiej

Z perspektywy tych 5 lat można stwierdzić, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej okazało się sukcesem. Wiele z korzyści, jakie odczuwają dziś Polacy, przerosło wszelkie oczekiwania i prognozy przygotowywane w okresie przedakcesyjnym. Nie oznacza to oczywiście, że członkostwo Polski w Unii przyniosło same sukcesy. Istnieją też dziedziny, dla których 5 lat stanowi zbyt krótką perspektywę, aby jednoznacznie je oceniać – bądź jako sukces, bądź też porażkę. Na ich ocenę potrzeba jeszcze kilku lat. Efekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej dotyczą bowiem bardzo wielu aspektów życia Polaków. Zasadnie jest zatem rozpatrywać je na 3 płaszczyznach: gospodarczej, społecznej i politycznej.

3.1. Wymiar gospodarczy

Ujawniające się efekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej są zróżnicowane pod względem skali, charakteru i obszaru. Najwięcej ich można dostrzec w sferze współpracy gospodarczej z państwami Unii, w efekcie objęcia Polski jednolitymi zasadami obowiązującymi na rynku wewnętrznym Unii. Podobnie wiele istotnych zmian odnotowano np. w rolnictwie, z racji głębokiego zaawansowania procesu integracji europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Członkostwo w Unii stało się ogromnym impulsem prorozwojowym dla Polski, także w czasach kryzysu. W ciągu minionych 5 lat PKB Polski zwiększył się o 38%, bezrobocie spadło o połowę, handel wzrastał o 19% rocznie¹. Przyciągnęliśmy do Polski łącznie 62 mld euro w ramach bezpośrednich inwestycji zagranicznych, m.in. centra naukowo-badawcze czy centra usług. Zwiększenie inwestycji oddziaływało na wzrost gospodarczy i proces modernizacji krajowej gospodarki. Dzięki temu luka rozwojowa pomiędzy Polską a Unią Europejską zaczęła się zmniejszać. Gonimy Europę.

Przystąpienie Polski do UE powinno być oceniane z punktu widzenia długookresowych efektów, kiedy to realizowane są największe korzyści z członkostwa w Unii, a krótkookresowy charakter obecnych zjawisk kryzysowych nie powinien przysłonić

¹ Eurostat.

osiągnąć 5 lat członkostwa w Unii. Należy również pamiętać, że rozszerzenie z 2004 roku przyniosło korzyści wszystkim państwom członkowskim. Według ocen w okresie 2000-2008 w nowych państwach członkowskich nastąpiło zwiększenie wzrostu gospodarczego średnio o około 1,75% rocznie.

Członkostwo w Unii Europejskiej miało istotny wpływ na zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego w Polsce. Po akcesji do wzrostu gospodarczego przyczyniły się w szczególności popyt konsumpcyjny i inwestycyjny, a najwyższy wzrost PKB – na poziomie 6,6% – osiągnięto w 2007 roku. Potwierdziły się tym samym przedakcesyjne prognozy dotyczące pozytywnego wpływu akcesji na wzrost gospodarczy, związany m.in. ze zwiększeniem obrotów handlu zagranicznego i inwestycji, a także transferów z unijnego budżetu. Dodatkowo PKB *per capita* w Polsce wzrósł z 43% średniej UE-15 (w 2003 roku) do niemal 51% (w 2008 roku). Natomiast wskaźnik produktywności pracy w Polsce wzrósł w tym okresie z 31,21 zł na przepracowaną godzinę do 41,57 zł.

Ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego Polski w latach 2004-2009, a także jego perspektyw na przyszłość, były transfery z budżetu Unii Europejskiej. W okresie od 1 maja 2004 roku do 31 grudnia 2008 roku transfery wyniosły 26,5 mld euro². Jednocześnie Polska wpłaciła do unijnego budżetu 12,5 mld euro. Dodatnie saldo przepływów finansowych z Unii po 5 latach członkostwa ukształtowało się więc na poziomie 14 mld euro.

Jednym z pośrednich efektów przystąpienia do Unii było zwiększenie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Wiązało się to ze wzrostem wiarygodności, stabilności makroekonomicznej oraz atrakcyjności inwestycyjnej Polski. Napływ BIZ do Polski wzrósł do rekordowego poziomu 16,6 mld euro w 2007 roku, przekraczając w tych latach próg 5% PKB. BIZ stały się ważnym czynnikiem wspierającym w Polsce wzrost, a także przyczyniły się do zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki.

W przypadku wymiany handlowej od akcesji obroty rosły przeciętnie ok. 18,7% rocznie. Od wejścia do Unii Europejskiej saldo wymiany handlowej pogarszało się (z -11,8 mld euro w 2004 roku do -25 mld euro w 2008 roku), m.in. z powodu poprawy sytuacji materialnej Polaków. Jednocześnie dzięki napływowi BIZ nieznacznie zaczęła poprawiać się struktura handlowa w zakresie dóbr wysoko przetworzonych. Coraz bardziej znaczącymi partnerami handlowymi stawały się nowe państwa członkowskie, a także kraje rozwijające się.

W okresie poakcesyjnym odnotowano ożywienie stosunków gospodarczych z państwami trzecimi zarówno w sferze inwestycji, jak i wymiany handlowej. Nastąpiła widoczna poprawa wizerunku Polski w środowiskach gospodarczych i politycznych krajów pozaeuropejskich. Wzrosło zainteresowanie współpracą gospodarczą z Polską jako partnerem oferującym produkty i usługi wysokiej („unijnej”) jakości za stosunkowo niższą cenę.

² Ł. Sosnowski, *Przepływy finansowe [w:] 5 lat Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 226.

Zniesienie barier handlowych między Polską a Unią Europejską pokazało wysoką konkurencyjność cenową krajowych produktów rolnych i spożywczych. Od momentu akcesji utrzymywało się dodatnie saldo w handlu zagranicznym tymi towarami. W latach 2003–2007 eksport zwiększył się o 250%, podczas gdy import o ok. 125%³. W 2003 roku prawie 2/3 eksportu rolno-spożywczego kierowane było do krajów obecnej UE-27, podczas gdy w 2007 udział ten przekraczał 80%.

Wbrew oczekiwaniom społeczeństwa członkostwo w Unii Europejskiej nie miało znaczącego wpływu na poziom inflacji w Polsce. W pierwszych miesiącach akcesji nastąpił relatywnie duży, jednorazowy wzrost inflacji do poziomu 4,6%, wynikający głównie z wprowadzenia nowych stawek podatków pośrednich i zwiększenia popytu zagranicznego⁴. Następnie, w latach 2005–2007 roczne wskaźniki cen w Polsce utrzymywały się na poziomie poniżej 3%. W 2008 roku roczny poziom inflacji przekroczył 4%, przy czym w ostatnich miesiącach 2008 roku inflacja zaczęła spadać. Zmiany cen miały swoje podstawy przede wszystkim w zjawiskach niezwiązanych z akcesją, natomiast mających charakter globalny (m.in. wahania cen energii i żywności). Ponadto wpływ na inflację miały czynniki krajowe, m.in. następujący po akcesji wzrost przekładający się na wyższy poziom konsumpcji, co pociągało za sobą presję inflacyjną.

Dzięki członkostwu w Unii Polska otrzymała możliwość korzystania ze środków polityki spójności (fundusze strukturalne i Fundusz Spójności). W latach 2004–2006 było to około 12 mld euro, natomiast w latach 2007–2013 dla Polski przypadnie ok. 68 mld euro. Środki z polityki spójności przeznaczone zostały na projekty z zakresu infrastruktury transportowej, ochrony środowiska, wspierania małych i średnich przedsiębiorstw, aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych.

Absorpcja środków z polityki spójności w okresie 2004–2006 wyniosła na koniec stycznia 2009 roku około 92,4% w przypadku funduszy strukturalnych oraz około 51% w przypadku Funduszu Spójności. Odnotowywane problemy w absorpcji środków z Funduszu Spójności w latach 2004–2006 wynikały przede wszystkim z utrudnień w realizacji inwestycji infrastrukturalnych związanych z implementacją prawa wspólnotowego z zakresu ochrony środowiska oraz przeprowadzaniem procedury przetargów publicznych. Opóźnienia w wydatkowaniu środków na lata 2007–2013 wynikały natomiast m.in. z przedłużenia negocjacji na poziomie Unii, dotyczących wielkości i podziału jej budżetu na te lata. Dlatego też faktyczne rozpoczęcie naboru projektów nie nastąpiło na początku 2007 roku i w związku z tym ilość zaabsorbowanych środków ciągle jest stosunkowo niska. Niemniej jednak należy podkreślić, że system działa sprawnie i w najbliższym czasie należy się spodziewać znacznego wzrostu tempa absorpcji, tym bardziej że w związku z kryzysem gospodarczym opracowano program mający na celu uproszczenie procedur.

³ Eurostat.

⁴ H. Sroczyńska, P. Toporowski, *Perspektywa makroekonomiczna [w:] 5 lat Polski...*, dz. cyt., s. 50, za: M. Grela, *5 lat Polski w Unii Europejskiej*, ekspertyza na zlecenie UKiE.

Trzeba też powiedzieć, że w trudnych czasach kryzysu członkostwo w Unii Europejskiej jest tarczą, która nas chroni. Sytuacja Polski byłaby zdecydowanie gorsza, gdybyśmy nie byli tak mocno zakotwiczeni w Unii. Członkostwo w niej okazało się amortyzatorem⁵ zabezpieczającym przed wstrząsami w światowej gospodarce. Polska, będąc częścią rynku wewnętrznego Unii, jest w dużym stopniu chroniona przed tendencjami protekcjonistycznymi pojawiającymi się na świecie w związku z kryzysem finansowym i ekonomicznym. Rolę ochronną w Polsce pełnią również środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej, które w istotny sposób będą wspierać wzrost gospodarczy w przyszłości.

W związku z kryzysem Polska może liczyć na pozostałe państwa członkowskie oraz wsparcie europejskich instytucji finansowych. Obecnie nie ma konieczności wykorzystania tego rodzaju pomocy, a także przesłanek, że taka potrzeba zaistnieje w przyszłości. Niemniej sama świadomość, że takie możliwości są dostępne, jest dodatkową polisą ubezpieczeniową. Przykładem solidarnego działania państw członkowskich jest decyzja podjęta na szczycie Rady Europejskiej w marcu 2009 roku i zatwierdzona przez Radę ECOFIN w maju 2009 roku o podwojeniu – do 50 mld euro – funduszu wsparcia bilansów płatniczych dla państw spoza strefy euro. Przystąpienie do Unii pozwoliło Polsce współuczestniczyć w tworzeniu, na poziomie UE, rozwiązań antykryzysowych. Ich przykład stanowi także podwyższenie we wszystkich państwach członkowskich 100% gwarancji dla depozytów bankowych do 50 tys. euro.

Polska wykorzystała szansę, jaką dla rozwoju gospodarczego stworzyło członkostwo w Unii, jednocześnie budując gospodarkę opartą na zdrowych fundamentach i rozsądnej polityce makroekonomicznej. Nawet w warunkach światowego kryzysu gospodarczego, Polska jest określana jako prawdopodobnie jedyny kraj w Unii Europejskiej i jeden z nielicznych krajów na świecie, które w 2009 roku mają szansę na uniknięcie spadku PKB oraz są uznawane za najbardziej konkurencyjne gospodarki Unii – według raportu Lisbon Council i Allianz *European Growth and Jobs Monitor 2009* polska gospodarka jest drugi rok z rzędu drugą (po Finlandii) najbardziej konkurencyjną gospodarką Unii.

Solidne podstawy naszej gospodarki w połączeniu z rozsądną krajową polityką ekonomiczną sprawiają, że jesteśmy dzisiaj lepiej przygotowani na zjawiska kryzysowe i ich skutki. O stabilności polskiej sytuacji ekonomicznej świadczy przyznanie Polsce przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy elastycznej linii kredytowej (*Flexible Credit Line*, FCL) – mechanizmu przeznaczonego dla państw o stabilnych fundamentach gospodarczych i finansowych oraz mogących wykazać się skuteczną polityką ekonomiczną.

Wejście Polski do Unii Europejskiej przyczyniło się do zmian na wsi. Instrumenty wspólnej polityki rolnej pozytywnie wpłynęły na dochodowość produkcji rolniczej i poprawiły sytuację finansową rolników. Wprowadzenie polityki rozwoju obszarów wiejskich przyspieszyło proces modernizacji sektora rolnego i dywersyfikacji źródeł

⁵ W. Orłowski, *Czy poza Unią łatwiej byłoby znieść kryzys?* [w:] *5 lat Polski...*, dz. cyt., s. 550-559.

dochodu na wsi. W 2008 roku przeciętny dochód osoby zatrudnionej w rolnictwie w Polsce był wyższy o 90% od poziomu osiąganego w 2000 roku. Należy jednak zauważyć, że chociaż względnie najwyższy przyrost dochodów odnotowały gospodarstwa bardzo małe, to ich poziom nadal zdecydowanie odbiega od przeciętnego dochodu osiąganego w miastach i nie zapewnia środków na inwestycje w rozwój gospodarstwa.

Nie wszystkie pozytywne skutki akcesji zostały wykorzystane. Niedosyt mogą pozostawiać zmiany infrastrukturalne, a konkretnie inwestycje w budowę i modernizację sieci dróg i infrastruktury transportowej. Trzeba jednak pamiętać, że tego rodzaju korzyści na ogół dają się odczuć w perspektywie dłuższej niż 5 lat. Wciąż widoczny jest potencjał do czerpania dalszych korzyści zarówno dla nowych, jak i starych państw członkowskich. W celu ich optymalizacji konieczne jest zakończenie tworzenia rynku wewnętrznego i wdrożenie reform modernizujących gospodarkę. Szczególnie ważne jest przestrzeganie czterech swobód, a największym zagrożeniem dla zachowania pozytywnych efektów rozszerzenia jest ryzyko podejmowania działań protekcyjnych przez państwa członkowskie w obliczu kryzysu.

Implementacja dorobku prawnego Unii Europejskiej w obszarze energetyki doprowadziła do daleko idących zmian własnościowych i przekształcenia polskiego rynku gazu ziemnego. Dokonano zmian mających stworzyć warunki na rynku umożliwiające wolną konkurencję. Zostało poprawione bezpieczeństwo energetyczne Polski w sektorze paliwowym dzięki powstaniu systemu zapasów obowiązkowych paliw płynnych oraz uzyskaniu możliwości dostępu do skutecznego mechanizmu pomocowego w ramach Unii, pozwalającego zwalczać negatywne skutki przerw w dostawach ropy naftowej.

W związku z koniecznością dostosowania do standardów unijnych w latach 2004-2009 odnotowano pozytywne tendencje w zakresie poprawy stanu środowiska bez negatywnych konsekwencji dla wzrostu gospodarczego. Przed akcesją Polska uzyskała aż 20 cząstkowych okresów przejściowych pozwalających na dogodne rozłożenie w czasie działań najbardziej kosztochłonnych. Kwota wydatków na cele środowiskowe jest wielka, o czym świadczyć może fakt, że jedynie w latach 2003-2005 na budowę lub modernizację oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnych wydano ponad 7,5 mld zł, a na ochronę powietrza, w samym tylko sektorze produkcji cementu, w latach 1990-2008 wydankowano aż 6 mld zł. Ogólnie wielkość nakładów inwestycyjnych do poniesienia w ciągu 15-20 lat po akcesji szacuje się na 120-140 mld zł⁶.

Dyskusja o bilansie Polski w Unii Europejskiej to także pytanie o to, co się nie udało. Z pewnością straciliśmy szansę, jaką było przystąpienie Polski do strefy euro tuż po akcesji. Przyjęcie euro stanowiłoby dla nas dodatkową ochronę w czasach obecnego kryzysu. W konsekwencji, Polska nie może czerpać potencjalnych korzyści, takich jak: redukcja ryzyka kursowego, wzmocnienie wiarygodności kraju czy zwiększenie możliwości wykorzystania rynku wewnętrznego.

⁶ E. Forkiewicz, *Ochrona środowiska [w:] 5 lat Polski...*, dz. cyt., s. 160.

3.2. Wymiar społeczny

Z perspektywy 5 lat, mijających od akcesji, widać, jak wiele udało się w Polsce dokonać. Osiągnięcia te dotyczą jednak nie tylko sfery gospodarczej, czyli efektywnie funkcjonującej gospodarki wolnorynkowej czy ogólnego wzrostu stopy życiowej, ale także szeroko pojętej wolności. Społeczny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest może mniej spektakularny od aspektu gospodarczego, ale nie oznacza, że i w tej materii nie dokonały się istotne przemiany. Dotyczą one w szczególności migracji oraz sytuacji na rynku pracy, jak również swobody podejmowania nauki, podróżowania czy choćby ochrony konsumenta. Społeczny aspekt akcesji do struktur unijnych to także zmiany w percepcji obywateli, dotyczące oceny tego wydarzenia oraz skutków, jakie wywołało.

Przystąpienie do Unii zwiększyło skalę mobilności Polaków w nieprzewidywanej przez nikogo skali. Polacy skorzystali z otwierających się możliwości wyjazdu zagranicę w poszukiwaniu pracy, aby podjąć naukę czy w celach turystycznych. Zagranicą zatrudnienie znalazło ponad 1,3 mln Polaków. Na wzmożone przepływy migracyjne z krajów Europy Środkowej i Wschodniej największy wpływ miało uzyskanie łatwiejszego dostępu do legalnego zatrudnienia w Europie Zachodniej oraz zaistnienie warunków związanych z podażą pracy w krajach UE-8 i popytem na pracę w tzw. nowych krajach członkowskich⁷.

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, wskaźnik bezrobocia obniżył się do poziomu nienotowanego po 1989 roku. Zmiany na polskim rynku pracy pod wpływem akcesji zbiegły się w czasie z dobrą koniunkturą gospodarczą (m.in. licznymi inwestycjami). W latach 2004-2009 liczebność polskiej siły roboczej warunkowały ponadto: demografia (zmiany liczebności kohort osób w wieku produkcyjnym), sytuacja przedsiębiorstw (zmiany w popycie na pracę) oraz czynnik aktywności zawodowej (a właściwie stosunek liczby osób pracujących do liczby osób zdezaktywizowanych)⁸. W latach 2004-2008 systematycznie rósł wskaźnik zatrudnienia, który jednak od 2009 roku – na skutek światowego kryzysu gospodarczego – przestał się zwiększać. Zmieniała się także struktura zatrudnienia – największy przyrost odnotowano w budownictwie, handlu, hotelarstwie i gastronomii. Spadek stopy bezrobocia i niedoborów pracowniczych spowodował presję płacową, przechodzenie od „ryнку pracodawcy” do „ryнку pracownika”. Tendencje makroekonomiczne w latach 2004-2008 miały charakter w dużej mierze strukturalny, niemniej na skutek kryzysu od 2009 roku dała o sobie znać niekorzystna wciąż struktura polskiego rynku pracy.

Analizując wpływ członkostwa w Unii Europejskiej i otwarcia europejskiego rynku pracy dla Polaków, nie należy zapominać o negatywnych aspektach procesów migracyjnych. Należą do nich z pewnością braki, występujące na krajowym rynku pracy

⁷ J. Wiśniewski, *Rynek pracy i migracje* [w:] *5 lat Polski...*, dz. cyt., s. 260.

⁸ Tamże, s. 250.

wśród zawodów wyspecjalizowanych, czy choćby zjawisko zwane eurosieroctwem. Wyzwaniem pozostaje wciąż nierównomierne rozłożenie korzyści z akcesji, co wynika ze specyfiki samego procesu integracji i kompetencji Unii. Przedsiębiorcy, studenci – ludzie najbardziej dynamiczni i mobilni – skłonni byli najszybciej i najbardziej wykorzystać szanse związane z akcesją. Rolnicy zostali objęci wsparciem w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Natomiast renciści, emeryci, ludzie z niskim wykształceniem – tym grupom społecznym relatywnie trudniej było czerpać z możliwości, jakie daje Unia Europejska.

Równy dostęp do szkolnictwa w państwach członkowskich jest wymiernym efektem akcesji Polski do Unii. W następstwie członkostwa we Wspólnocie liczba Polaków studiujących na uczelniach europejskich zwiększyła się ponad dwukrotnie. Największy wzrost dynamiki liczby polskich studentów podejmujących studia za granicą odnotowano w przypadku Wielkiej Brytanii, jednocześnie spadła dynamika podejmowania przez Polaków studiów w Niemczech. Jednym z efektów członkostwa było też kilkukrotne zwiększenie środków finansowych przydzielanych polskim uczelniom na realizację programu Erasmus. Umożliwiło to wyjazd większej liczbie polskich studentów na okresowe studia na uczelniach europejskich. Już w roku 2006/07 odnotowano dwukrotnie większą liczbę polskich studentów biorących udział w programie Erasmus w stosunku do roku 2003/04.

Przystąpienie Polski do strefy Schengen (21 grudnia 2007 roku) ułatwiło podróżowanie w ramach Unii. Zniesiono kontrolę na lądowych granicach wewnętrznych Unii między Polską a innymi państwami członkowskimi, co przyniosło daleko idące konsekwencje ekonomiczne w handlu, turystyce i transporcie. Polacy pokazali, że czują się Europejczykami i chcą korzystać z otwierających się przed nimi szans, korzystać z możliwości faktycznej realizacji swobody przemieszczania się. To właśnie otwarcie granic stanowi jedną z najczęściej podkreślanych korzyści, związanych z akcesją – blisko 85% ankietowanych dostrzegło i dobrze oceniło skutki tego wydarzenia. Wprowadzenie zharmonizowanego systemu wizowego oraz ogólnoeuropejskiej kontroli imigracji było konieczne dla zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa w warunkach pełnego otwarcia granic wewnętrznych Unii, niemniej skutkowało finansowym i prawnym utrudnieniem dla sąsiadów Polski ze Wschodu. Zagadnienie to jest przedmiotem wzmoczonych wysiłków podejmowanych przez stronę polską na rzecz wprowadzenia uregulowań korzystnych dla wszystkich.

Dzięki przystąpieniu do Schengen zwiększyła się znacznie skuteczność polskich organów ścigania w walce z przestępczością, a dokumenty tożsamości zostały lepiej zabezpieczone przed fałszowaniem. Polska uzyskała też dostęp do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), Systemu Informacji Wizowej (SIV) czy baz informatycznych Europolu. Nie sprawdziły się formułowane przed akcesją obawy o wzrost przestępczości i zagrożenia związane z nieskuteczną ochroną granic.

Przystąpienie do rynku wewnętrznego wymagało uregulowania transgranicznych kwestii ochrony zdrowia, a rozwój gospodarczy i ożywiona wymiana towarów i usług implikowała potrzebę zapewnienia konsumentom wysokiego poziomu bezpieczeństwa i ochrony. Dzięki stworzeniu odpowiednich ram prawnych oraz zaprowadzeniu zmian instytucjonalnych wzmocnieniu uległa rola organów ochrony konsumentów. W połączeniu z intensyfikacją kampanii społecznych przyniosło to wymierne efekty w postaci wzrostu świadomości konsumenckiej. Rosnąca świadomość praw konsumenckich, poparta odpowiednimi regulacjami prawnymi, a także wysokie kary nakładane na przedsiębiorstwa naruszające prawa polskich konsumentów są trudnym do przecenienia efektem członkostwa w Unii Europejskiej.

Ponadto, na skutek objęcia Polski przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Polacy uzyskali prawo do opieki medycznej na terenie wszystkich państw członkowskich. Wpływ członkostwa na sytuację polskiej służby zdrowia (z założenia, pozostającej w jurysdykcji państw członkowskich), poza przemieszczaniem się w ramach rynku wewnętrznego oraz uzyskaniem dodatkowych praw, odbywał się poprzez fundusze strukturalne, umożliwiające modernizację placówek opieki medycznej, wzrost bezpieczeństwa epidemiologicznego, importu leków, a także zmiany czasu pracy pracowników służby zdrowia⁹. Wskutek akcesji zahamowaniu uległa także tendencja spadkowa w turystyce wyjazdowej Polaków oraz przyjazdowej do Polski. Zwiększający się popyt na usługi zdrowotne oraz atrakcyjna polska oferta, gwarantująca wysoką jakość przy relatywnie niskiej cenie, doprowadziły do wytworzenia się po 2004 roku nowej gałęzi turystyki – turystyki zdrowotnej.

Najlepszym dowodem na sukces polskiej akcesji do struktur Unii Europejskiej pozostaje jednak wysoka akceptacja większości Polaków dla członkostwa. Jest to bez wątpienia ogromny kapitał, jaki udało się w tym czasie wypracować. Na tle notowanych od kilku lat wysokich wskaźników poparcia dla Unii w Polsce często zapomina się, jak istotna zmiana zaszła w tej materii. Tymczasem w ciągu 5 lat od akcesji poparcie dla Unii Europejskiej wśród Polaków systematycznie zwiększyło się: z 56% w 2004 roku do 85% w 2009 roku, co oznacza wzrost o 29 punktów procentowych. Wbrew powtarzanym często opiniom zjawisko to nie jest wyłącznie efektem entuzjazmu tzw. „nowych” państw członkowskich, o czym świadczą wyniki badań społecznych realizowanych m.in. na Łotwie czy Węgrzech. Wysoki i stabilny poziom społecznego poparcia dla członkostwa we Wspólnocie w Polsce uwidocznili się szczególnie w trzecim roku członkostwa. Jest ono pochodną korzyści coraz bardziej widocznych w bezpośrednim otoczeniu.

⁹ J. Szczodrowski, *Ochrona konsumenta i zdrowie publiczne [w:] 5 lat Polski...*, dz. cyt., s. 340.

Mimo iż zarówno na poparcie dla Unii, jak i na pozytywną percepcję korzyści wpływają podobne zmienne społeczno-ekonomiczne (wiek, wykształcenie, wielkość zamieszkiwanej miejscowości, poziom dochodów), akceptacja dla członkostwa we Wspólnocie oraz przekonanie o uzyskiwanych z tego tytułu profitach są powszechne w niemal wszystkich grupach i kategoriach społecznych.

Część efektów akcesji dała o sobie znać stosunkowo wcześniej, jednak ich społeczna ocena wcale nie była tak jednoznaczna, ewoluując dopiero po 3–4 latach. Przykładem takich opinii jest pozytywny wpływ członkostwa na wysokość wynagrodzeń (płace pracowników): w ciągu kilku lat odsetek tych opinii wzrósł o 33 punkty procentowe, czy choćby sytuacja małych i średnich przedsiębiorstw (wzrost o 25 punktów procentowych)¹⁰.

Na marginesie niniejszych rozważań warto dodać, że zmieniała się również społeczna ocena procesu integracji krajów starych i nowych. W stosunku do wyników uzyskanych w przededniu rozszerzenia z 2004 roku obecnie dwukrotnie mniej badanych Polaków jest przekonanych, iż beneficjentami rozszerzenia są głównie stare kraje członkowskie. Natomiast umacnia się przekonanie, że proces ten przyniósł korzyści krajowi przystępującemu.

3.3. Wymiar polityczny

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zwiększyło nasze znaczenie w świecie. Uzyskaliśmy możliwość wpływania na decyzje Unii Europejskiej, kształtującej politykę 27 państw i 500 mln obywateli. Współtworzymy największe zintegrowane ugrupowanie gospodarcze, na które przypada ok. 31% światowego produktu krajowego brutto¹¹ i ok. 17% światowego handlu. Aktywnie kształtujemy politykę Unii wobec Wschodu, budujemy pozycję lidera w regionie. Gramy w pierwszej lidze.

Proces rozszerzenia zwiększył sferę stabilności w Europie, umocnił potencjał transformacyjny i pozycję międzynarodową Unii Europejskiej w świecie. Potwierdzony został tym samym model integracji oparty na otwartości rynków oraz zasadzie solidarności. Model ten – gwarantujący skuteczne i pokojowe przezwyciężanie podziałów między społeczeństwami – okazał się potężnym źródłem *soft power* Unii i punktem odniesienia dla innych ugrupowań regionalnych w świecie. Akcesja nowych państw członkowskich w 2004 roku i 2007 roku dowiodła, że polityka rozszerzenia była i pozostaje polityką Unii o największej sile oddziaływania i wielkiej mocy sprawczej. Efekty akcesji 12 nowych państw członkowskich dowodzą, że polityka rozszerzenia powinna być kontynuowana.

¹⁰ M. Pilecka, *Spoleczna percepcja członkostwa Polski w UE [w:] 5 lat Polski...*, dz. cyt., s. 363.

¹¹ K. Smyk, *Perspektywa polityczna [w:] 5 lat Polski...*, dz. cyt., s. 370.

Główne priorytety polityki Polski w Unii Europejskiej wpisywały się w ramy maksymalizowania szans wynikających z członkostwa, sprawnej adaptacji do funkcjonowania w Unii oraz zapewnienia pozycji wpływowego państwa członkowskiego z ambicjami proporcjonalnymi do jej rozmiarów i potencjału gospodarczo-społecznego. Polska brała czynny udział w pracach prowadzonych na forum ubijnym, w tym w najważniejszych debatach w latach 2004-2009: finansowej, traktatowej oraz klimatyczno-energetycznej, jak też dotyczących poszczególnych polityk. To dowiodło, że jedną z istotniejszych korzyści płynących z naszej akcesji do Unii była możliwość wpływania na proces jej reformowania i dostosowywania jej do wyzwań, jakie Europie stawia rzeczywistość.

Jednym z projektów, jaki zainicjowała i skutecznie realizuje Polska we współpracy ze Szwecją, jest Partnerstwo Wschodnie. Po rozszerzeniu na Wschód Europa przestała widzieć kraje Europy Wschodniej przez pryzmat stosunków z Rosją, a Partnerstwo Wschodnie skutkować będzie dalszym zbliżeniem. Polska natomiast dzięki obecności w Unii stała się dla wschodnich sąsiadów jeszcze bardziej atrakcyjnym partnerem. Unia dostrzegła Ukrainę jako odrębnego adresata swojej polityki zagranicznej.

Polska aktywnie włączyła się w kształtowanie polityki Unii Europejskiej wobec Ukrainy. Począwszy od działań na rzecz zaangażowania Unii w pomarańczową rewolucję w 2004 roku, Polska starała się wspierać rozwój dialogu politycznego i współpracy gospodarczej z Ukrainą jako ważnym partnerem i sąsiadem Unii. Innym obszarem aktywności Polski było większe zaangażowanie Unii w stosunki z Białorusią.

Z perspektywy 5 lat członkostwa niewątpliwie największym sukcesem Polski była inicjatywa Partnerstwa Wschodniego zgłoszona wspólnie ze Szwecją w 2008 roku, która obejmowała 6 państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Jej akceptacja przez wszystkie państwa członkowskie daje nadzieje na istotny postęp w angażowanie tych regionów we współpracę z Unią Europejską. Temu celowi służyć będzie przeznaczenie na realizację Partnerstwa 600 mln euro z unijnego budżetu, o czym zadecydowała Rada Europejska w marcu 2009 roku.

Przesunięcie granic Unii Europejskiej na wschód stało się impulsem do zredefiniowania polityki unijnej wobec nowych sąsiadów, ujętej w ramy tzw. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, utworzonej w 2004 roku. W efekcie kraje Europy Wschodniej uzyskały swą odrębną podmiotowość i stały się w większym zakresie obecne w europejskim dyskursie politycznym. Unia doceniła geopolityczną rolę regionu Europy Wschodniej, co pociągnęło za sobą zmianę stanowiska w kluczowych kwestiach. Z drugiej strony, wciąż utrzymujące się dysproporcje w alokacji środków w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (3 euro na południe wobec 1 euro na wschód) realnie odzwierciedlają priorytety Unii.

Polska ma dużo do powiedzenia o efektach wynikających z rozszerzenia. Powinniśmy o tym dyskutować z naszymi obywatelami, ale także kierować informację szerzej poza Polskę. Dyskusja o efektach rozszerzenia jest potrzebna także w UE-15. Niektórzy kwestionują korzyści z naszej akcesji, mają obawy co do kontynuacji procesu rozsze-

rzenia. Pojawił się termin „zmęczenia rozszerzeniem”. Badania społeczne pokazują, że w wielu krajach uważa się, że akcesja nowych państw w 2004 roku osłabiła Unię Europejską. Trzeba koniecznie weryfikować te obawy i uprzedzenia.

Rozszerzenie w 2004 roku przyczyniło się do wzmocnienia pozycji Polski w świecie, budowy współpracy regionalnej, także rozszerzenia działalności na forum organizacji międzynarodowych. Jednocześnie członkostwo Polski w Unii Europejskiej stało się impulsem do reewaluacji polskiej polityki zagranicznej, jej priorytetów i celów oraz kierunków zaangażowania. Przystępując do Unii, Polska zyskała możliwość aktywnego współtworzenia polityki Unii wobec świata. Dzięki temu poszerzeniu uległy kierunki zainteresowania polskiej polityki zagranicznej. Rozszerzenie dodatkowo zwiększyło poziom ambicji i umocniło potrzebę zdynamizowania rozwoju unijnej polityki zagranicznej. W efekcie okres od 2004 roku był ważnym etapem dalszego umacniania tożsamości Unii jako kluczowego aktora sceny międzynarodowej w wymiarze globalnym.

Przystąpienie do Unii Europejskiej wprowadziło istotne zmiany w funkcjonowaniu polskiej administracji rządowej. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć fakt, że sprawy związane z polityką europejską przestały być kwestią zewnętrzną wobec polityki krajowej. Nastąpiło w związku z tym aktywne włączenie w programowanie, uzgadnianie, a następnie realizację polityki europejskiej większości komórek organizacyjnych w większości resortów, co stało się ważnym etapem „europeizacji” polskiej administracji.

Doświadczenia w zakresie szacowania kosztów wdrożenia prawa wspólnotowego, zdobyte w czasie negocjacji akcesyjnych, od samego momentu akcesji pozwoliły Polsce na włączenie się w unijną dyskusję na temat poprawy procesu stanowienia prawa i upraszczania obowiązujących przepisów. Pomimo że po 5 latach od wstąpienia do Unii Europejskiej nie widać pełnego zakorzenienia się tych procesów w strukturach polskiej administracji, należy odnotować realizację wielu ich pozytywnych elementów. Należą do nich: opracowanie kompleksowego programu rządowego, stworzenie pierwszych struktur instytucjonalnych czy wykorzystywanie możliwości poprawy umiejętności administracji w tworzeniu prawa dobrej jakości dzięki funduszom strukturalnym.

Pierwsze 5 lat Polski w Unii poświęcone było umiejscowieniu kraju w unijnych mechanizmach i strukturach. Wraz z nabieraniem doświadczenia można mówić o procesie „emancypacji” Polski w Unii Europejskiej. Z czasem działania Polski były bardziej aktywne i innowacyjne. Polska wchodziła w koalicje, stopniowo była też ich inicjatorem i liderem. Wyznacznikiem obecności Polski w Unii w najbliższych latach będzie to, w jakim zakresie Polska identyfikuje się jako państwo biedne, a w jakim stopniu jako państwo duże.

Naturalną konsekwencją przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i szczególnego rodzaju zobowiązaniem wynikającym ze statusu państwa członkowskiego jest sprawowanie przewodnictwa w Unii. Polska w 2008 roku rozpoczęła intensywne przygotowania do pierwszego w historii polskiego przewodnictwa w Unii przypadającego na II połowę

2011 roku. W tym celu w lipcu 2008 roku rząd powołał pełnomocnika ds. przygotowań, który koordynuje prace rządu w tym zakresie, a szczególnie w takich obszarach, jak przygotowanie zasobów ludzkich (szkolenia), budżet, logistyka i bezpieczeństwo oraz promocja i kultura. Rozpoczęły się również prace w zakresie programowania i wyboru priorytetów polskiego przewodnictwa. W lutym 2009 roku uruchomiono specjalną stronę internetową, na której można śledzić stan prac (www.prezydencjaue.gov.pl). Z pewnością prezydencja będzie ogromnym wyzwaniem i jednocześnie najpoważniejszym instrumentem oddziaływania na Unię Europejską, jakim Polska będzie dysponowała w najbliższych latach.

Wraz z uzyskaniem członkostwa w Unii Polska zdobyła możliwość udziału w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości, Sądem Pierwszej Instancji oraz Trybunałem EFTA i kształtowania w ten sposób swojej sytuacji prawnej we Wspólnocie. Polska uzyskała także możliwość wpływania na formowanie się, w drodze orzecnictwa sądów, interpretacji przepisów prawa wspólnotowego. Pięć lat po przystąpieniu do Unii Polska znajduje się w „górnej strefie stanów średnich” pod względem liczby postępowań na tle wszystkich państw członkowskich, co pokazują zarówno statystyki liczby postępowań wszczynanych w poszczególnych latach, jak i zestawienia postępowań w toku. Powstrzymanie tego procesu, czy wręcz odwrócenie jego kierunku, staje się coraz pilniejszym zadaniem.

4. Podsumowanie

Przytoczone fakty świadczą o niewątpliwie korzystnym bilansie integracji europejskiej. Po 5 latach członkostwa we Wspólnocie można powiedzieć, że „oswoiliśmy” Unię do tego stopnia, że często zapominamy, jak daleką drogę trzeba było przejść i jak wiele wysiłku włożyć, aby osiągnąć zamierzone cele. Tymczasem sukces członkostwa w Unii Europejskiej jest efektem pracy i wysiłków milionów Polaków.

Pozytywny bilans akcesji nie był wcale tak oczywisty, jak się dziś często wydaje. Nasze członkostwo należy rozpatrywać przede wszystkim jako szansę, których dobre wykorzystanie zależało od indywidualnych działań każdego nowego państwa członkowskiego. Korzystnego bilansu członkostwa we Wspólnocie nie należy jednak traktować jako *status quo*, lecz w kategoriach wyzwań, stojących wciąż przed Polską i Unią. Należą do nich z pewnością te, związane z wejściem w życie traktatu lizbońskiego czy przystąpieniem do strefy euro. Jak wspomniano, nie wszystkie działania związane z akcesją zakończyły się sukcesem, tak samo jak nie wszystkie szanse zostały wykorzystane. Część z nich ma wciąż szansę na poprawienie swych wyników, przykładowo: tempo wdrażania przepisów prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego obecnie wciąż jest niezadowolające. Także kwestia rozwoju i modernizacji infrastruktury transportowej

pozostawia dziś wiele do życzenia. Jest to efekt wieloletnich zaniedbań, których nie da się nadrobić w ciągu 5 lat członkostwa w Unii Europejskiej. To również wyzwanie, któremu Polska powinna stawić czoła.

Istotnym wyzwaniem, stojącym nie tylko przed Polską, ale i całą Unią (oraz całym światem), jest z pewnością światowy kryzys gospodarczy i finansowy. Stanowi on jednocześnie sprawdzian skuteczności i wiarygodności całej Unii. Polska gospodarka poprzez członkostwo w Unii Europejskiej stała się z jednej strony bardziej powiązana z rynkami innych państw, z drugiej zaś – obecność w Unii pozwala łatwiej znosić wstrząsy w światowej gospodarce (m.in. dzięki środkom z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności UE). Kryzys dodatkowo udowodnił, że polska polityka makroekonomiczna sprawdza się i chroni przed jego negatywnymi skutkami.

Bilans członkostwa Polski w Unii Europejskiej wypada jednak bardziej pozytywnie niż pozostałych nowych państw członkowskich. Polacy wiązali z obecnością w Unii wiele nadziei, z których znaczna część się spełniła, a także wyrażali szereg obaw, które się nie potwierdziły. Utrzymujące się na stałym wysokim poziomie poparcie obywateli dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej stanowi najlepszy dowód na sukces polskiej integracji z Unią Europejską.

Powinniśmy przekaz o efektach przystąpienia do Unii Europejskiej kierować do państw będących dopiero na drodze do członkostwa. Powinniśmy utwierdzać je w przekonaniu, że wysiłek dostosowawczy i ogromny trud przygotowań, jaki trzeba pokonać na drodze do Unii, ma głęboki sens. Powinniśmy dzielić się z nimi doświadczeniami, weryfikować obawy, utwierdzać w nadziejach.

MAREK A. CICHOCKI

Polskie strategie w Europie

1. Wprowadzenie	755
2. Cztery podejścia do polityki europejskiej w Polsce	755
2.1. Postawa adaptacyjistyczna	755
2.2. Postawa integracjonistyczna	756
2.3. Postawa suwerenistyczna	757
2.4. Realizm minimalistyczny	758
3. Determinanty	759
3.1. Polityka adaptacyjna	759
3.2. Polityka integracjonizmu	762
3.3. Suwerenizm	764
3.4. Polityka płytkiego realizmu	765
4. Wnioski: aktualna strategia – minimalistyczny realizm	767



Marek A. Cichocki (ur. w 1966 roku)

Polski filozof, historyk idei politycznych, dziennikarz i publicysta.

Ukończył studia w zakresie filologii germańskiej. W 1998 roku uzyskał stopień doktora nauk humanistycznych w zakresie filozofii w Instytucie Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk (na podstawie rozprawy pt. *Konserwatyzm afirmatywny. Struktura konserwatywnego myślenia w tradycji niemieckiej filozofii politycznej od politycznego romantyzmu do Carla Schmitta*).

W latach 1996–2000 był asystentem, a następnie adiunktem w Katedrze im. Erazma z Rotterdamu przy Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Od 2001 roku pracuje jako adiunkt w ISNS. W latach 2000–2002 wykładał nauki polityczne w Wyższej Szkole Dziennikarstwa im. Melchiora Wańkowicza w Warszawie.

Zajmuje się historią idei politycznych, w szczególności myślą konserwatywną i jej współczesną recepcją, jak również bieżącymi problemami społeczno-politycznymi, w tym stosunkami międzynarodowymi, a zwłaszcza relacjami polsko-niemieckimi.

Od 2000 roku był dyrektorem programowym w Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie, a od 2004 roku jest dyrektorem programowym w Centrum Europejskim Natolin i redaktorem naczelnym pisma „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”. Od 2003 roku jest wydawcą i redaktorem naczelnym rocznika „Teologia Polityczna”. Współpracuje z krakowskim Ośrodkiem Myśli Politycznej. Opublikował wiele książek, esejów i artykułów z dziedziny filozofii, politologii i stosunków międzynarodowych, m.in. *Polska – Unia Europejska, w pół drogi* (2002), *Porwanie Europy* (2004) oraz *Władza i pamięć* (2006).

Od stycznia 2007 roku wspólnie z Dariuszem Gawinem i Dariuszem Karłowiczem prowadzi w TVN program *Trzeci punkt widzenia*.

Od stycznia 2007 roku do kwietnia 2010 roku był doradcą społecznym prezydenta Lecha Kaczyńskiego. Podczas szczytu Unii Europejskiej w Brukseli w dniach 21–22 czerwca 2007 roku był głównym negocjatorem ze strony polskiej.

1. Wprowadzenie

Polska nie ma jednej wielkiej strategii europejskiej. Jeśli ją w ostatnim dwudziestoleciu kiedykolwiek miała, to ograniczała się ona tylko do krótkiego okresu poprzedzającego wejście do Unii Europejskiej i koncentrowała na samej perspektywie uzyskania członkostwa. Prawdopodobnie nie mogło być inaczej. Polska nie należy do krajów założycieli integracji europejskiej. Nasza obecność w Unii jest silnie naznaczona jej brakiem na przestrzeni dziesięcioleci. Weszliśmy w proces integracji, który ma już swoją historię i dynamikę. Dlatego nasze strategie są raczej wynikiem reagowania *ad hoc* na zaistniałe sytuacje niż dziełem głębokich założeń politycznych, których trzymamy się od wieków.

Obserwując ostatnie 10 lat polskiej polityki wobec Unii możemy wyróżnić cztery postawy kierujące się odmiennymi założeniami i celami politycznymi: postawę adaptacyjną, integracjonistyczną, suwerenistyczną oraz realizm minimalistyczny. Historycznie reprezentują one kolejne etapy funkcjonowania Polski na polu integracji europejskiej, dlatego ich kolejność w opisie nie jest tutaj przypadkowa. Niemniej można je także traktować jako polityczne modele, dzięki którym mamy możliwość opisanie obecnych dylematów polskiej polityki w Unii oraz prawdopodobnych przyszłych jej scenariuszy.

Ważna jest również uwaga, że wszystkie cztery postawy traktuję jako strategie prawomocne, a więc nie odmawiam żadnej z nich racji bytu. Każda z nich jest w jakimś stopniu refleksem realnego doświadczenia i ma własne, niekiedy całkiem dobrze ugruntowane, racje. Nie znaczy to, że wszystkie one są mi w równym stopniu sympatyczne i że utożsamiam się z nimi. Jedne wydają mi się bardziej zasługiwać na krytykę, inne są mi bliskie.

2. Cztery podejścia do polityki europejskiej w Polsce

2.1. Postawa adaptacyjna

Postawa ta jest ściśle związana z okresem przedakcesyjnym, a więc z negocjacjami Polski w sprawie członkostwa w Unii. Charakteryzuje ją bezalternatywna konieczność, a nie wybór. Wynika to stąd, że podstawowy cel: wejście do Unii, nie jest tutaj owocem kalkulacji, lecz oczywistej konieczności. Członkostwo jest absolutnie jedynym sposobem uzyskania bezpieczeństwa. A jedyną drogą realizacji celu pozostaje przystosowanie się do zadanych kandydatowi standardów pod postacią *acquis communautaire*.

W takim ujęciu Unia jest przede wszystkim zbiorem zastanych norm i reguł oraz stosowanych kar i nagród. Co ciekawe, uniemożliwiało to spojrzenie na Unię (także na NATO i inne struktury Zachodu) jako na dynamiczny proces, rzeczywistość podlegającą zmianie. Raczej sprzyjało traktowaniu Unii jako stałego, niezmiennego punktu odniesienia, miary, wzoru. Myślę, że w znacznym stopniu tu właśnie leży przyczyna

późniejszego rozczarowania, iż Unia oraz inne struktury Zachodu nie są już tymi, do których początkowo aspirowaliśmy, że się zmieniły. To statyczne i miarodajne traktowanie Unii nie pozostawia nazbyt wiele przestrzeni ani dla własnej podmiotowości, ani demokratycznej deliberacji. Jest udziałem głównie „ekspertów”, „fachowców”, ekskluzywnej wiedzy technicznej oraz charakteryzujących się europejską świadomością elit. Z punktu widzenia polityki państwa bycie bezproblemowym „prymusem” bez narzucania się z własnym zdaniem staje się tutaj najlepszym środkiem osiągnięcia pożądanej efektywności. Dobrym wyrazem takiej postawy była w latach 90. doktryna sformułowana przez ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych Dariusza Rosatiego, zgodnie z którą podczas negocjacji członkostwa Polska powinna unikać wyrażania własnego zdania na wewnętrzne, kontrowersyjne kwestie Unii.

Po uzyskaniu członkostwa adaptacjonizm stracił sporo z racji swego bytu, chociaż wielu ludzi, którzy praktykowali podejście adaptacyjne w czasie negocjacji, znalazło się później w Unii na kluczowych stanowiskach z polskiej puli przedstawicieli. Niemniej w polityce i debacie publicznej Polski adaptacjonizm pojawia się co pewien czas, czy to np. w kontekście dyskusji o ratyfikacji traktatu konstytucyjnego, a później lizbońskiego (Polska powinna jako pierwszy kraj ratyfikować traktat, aby pokazać swoją europejskość), czy sprawy przyjęcia wspólnej europejskiej waluty (Polska powinna przyjąć euro, ponieważ jest to ostatni etap integracji), czy w końcu przygotowań do polskiej prezydencji w 2011 roku (kierunki polskiej prezydencji wyznaczają zagraniczni eksperci).

2.2. Postawa integracjonistyczna

W polskiej polityce europejskiej pierwszym zerwaniem z postawą adaptacyjną był integracjonizm, chociaż obiektywnie nie musimy mieć tutaj do czynienia z jakimś koniecznym antagonizmem. Postawa integracjonistyczna, nakierowana na głębokie wejście w struktury Unii i maksymalizację korzyści płynących z wysokiej politycznej jakości członkostwa, może być po prostu logiczną konsekwencją dokonania się procesu adaptacji. W polskich warunkach obie postawy znalazły się jednak w silnej opozycji, dzieląc tych, którzy istotę polskiej polityki europejskiej po 2004 roku widzieli w dalszej adaptacji do bezalternatywnych reguł, a tymi, którzy podkreślali konieczność dokonywania wyborów, jako nową zasadę członkostwa (dość przypomnieć pełen emocji spór między Andrzejem Olechowskim a Janem Marią Rokitą z 2004 roku). Dla integracjonistów Unia – należy podkreślić, cała Unia lub Unia jako całość – była zbiorem alternatywnych możliwości, konkurujących ze sobą scenariuszy. Istotą członkostwa jest dokonywanie między nimi wyborów, przez co polityka europejska państwa zyskuje polityczną autonomiczność oraz zdolność wpływania na całość. Zmiana postawy miała praktyczne konsekwencje. Zamiast preferowanego przez adaptacjonistów funkcjonalnego dostosowania się do francusko-niemieckiego tandemu w Unii jako *junior partner*, integracjonizm postulował silną obecność w całej Unii w oparciu o taktykę zmiennych sojuszy. Polska miała współpracować z różnymi państwami członkowskimi, nawet

tymi obiektywnie odległymi, jak np. z Hiszpanią w kwestiach instytucjonalnych lub budżetowych. Nadrabiając stracony za sprawą komunizmu czas realnej nieobecności w procesie integracji w latach 1950–2004, aspirowała do udziału w grupie sześciu największych i najbardziej wpływowych państw Unii. Integracjonizm przejawiał się również w polskich postulatach oparcia systemu głosowania w Radzie na degresywnej proporcjonalności, na opóźnieniu podziału Europejskiej Polityki Sąsiedztwa na część południową i wschodnią, wreszcie na zmuszeniu niemieckiej prezydencji w 2007 roku, by wbrew swym krajowym preferencjom zajęła na szczycie w Samarze w maju wyjątkowo krytyczne stanowisko wobec polityki Putina.

2.3. Postawa suwerenistyczna

Suwerenizm także oznacza odejście od założeń adaptacjonizmu, aczkolwiek kieruje się odmiennymi celami. Stosunkowo późno pojawia się w nurcie polskiej polityki europejskiej. W latach 90. sam dyskurs suwerenistyczny był często etykietowany jako nazbyt nacjonalistyczny lub po prostu anachroniczny. Nie kojarzono go z nowoczesnością, lecz z tradycjonalizmem; podobnie nie uważano, aby pasował do neoliberalnej logiki transformacji ekonomicznej, gdzie wszystko miało już być globalne i ponadnarodowe. Wydawał się odwrotnością głównych procesów integracyjnych zachodzących na Zachodzie, rodzajem dziecinnego odreagowania dziesięcioleci zależności od sowietów. Jego status miał więc pozostać podejrzany i marginalny. Ta sytuacja zmieniła się na przełomie wieków, kiedy nadzieje na koniec historii musiały ustąpić pod naporem faktów, szczególnie widocznego procesu renacjonalizacji Unii Europejskiej i rosnącego znaczenia geopolityki (np. w sektorze energetycznym). W Polsce rehabilitacja suwerenizmu jest związana z polityczną zmianą, którą przyniosły wybory 2005 roku, choć także wcześniej mamy do czynienia z ważnymi wydarzeniami, które przyczyniły się do ewidentnej zmiany dyskursu dotyczącego polityki zagranicznej. Wśród nich na pewno wymienić należy decyzję Aleksandra Kwaśniewskiego o udziale polskich wojsk w interwencji w Iraku oraz sprzeciw Leszka Millera wobec zapisów traktatu konstytucyjnego. W ten sposób ludzie wyrastający, można rzec, z samego rdzenia adaptacyjnej postawy, swoimi decyzjami przygotowali grunt pod swoistą rewoltę suwerenizmu.

Suwerenizm jest sposobem myślenia o polityce, który podmiotowość własnego państwa i jego interesy umieszcza na pierwszym miejscu listy priorytetów. W warunkach polskich suwerenizm wyrażał się przede wszystkim przez postulat odnowy i wzmocnienia instytucji państwa – także w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej i integracji europejskiej. Logika neoliberalnej transformacji lat 90. nie przywiązywała zbyt wiele wagi do kondycji struktur państwowych, a nawet postrzegała je jako przeszkodę. Wejście do Unii było po prostu rozszerzeniem skali dotychczasowych zmian wolnorynkowych oraz liberalizacji gospodarki – jak zauważył jeden z polskich negocjatorów: istnieje tylko jedno kryterium dostosowania w procesie akcesji, przyjmowane reguły unijne nie mogą hamować polskiego wzrostu gospodarczego. Wkrótce jednak okazało się,

że Unia nie jest wcale neoliberalnym rajem, a *acquis* biblią neoliberalizmu. Inaczej rzecz ma się z suwerenizmem, który postulat wzmocnienia struktur państwa czerpał z rozpoznania ich postkomunistycznej słabości. Słabe państwo polskie znajduje się z tej perspektywy w znacznym „niedoczasy” politycznym względem dotychczasowych członków Unii, szczególnie tych największych. W bezpośrednim starciu z nimi Polska nie ma szans, dlatego musi budować dystans wobec głównych nurtów integracji przez spowalnianie integracji lub wyłączenie się z określonych obszarów. W przyszłości, kiedy okrzepną jej instytucje, Polska będzie mogła brać udział w integracji w pełnym zakresie. Praktyczny wymiar suwerenizmu przyjął w polskiej polityce europejskiej na przykład w kwestii podpisania protokołu polsko-brytyjskiego do traktatu lizbońskiego, w sprzeciwie wobec europejskiej polityki energetycznej opartej na liberalizacji rynku czy w polityce wschodniej opartej na regionalnym bloku sojuszników.

2.4. Realizm minimalistyczny

Ostatnią postawą jest realizm minimalistyczny. Jest on dzisiaj wynikiem krytycznej oceny osiągnięć integracjonistów i suwerenistów w polityce europejskiej. Krytyka ta odnosi się przede wszystkim do trzech zasadniczych kwestii, definiowanych jako dotkliwa porażka: nieefektywności polskich starań o zbudowanie strategicznych relacji ze swymi wschodnimi sąsiadami (przede wszystkim z Ukrainą); mizernych korzyści zaangażowania się po stronie amerykańskiej polityki walki z globalnym terroryzmem; wreszcie nieudanej próbie korzystnego dla Polski zreformowania podstaw traktatowych Unii. Z tej perspektywy zarówno strategia odważnego wejścia w struktury i mechanizmy Unii, jak i budowanie dystansu do nich nie przyniosły pożądanych efektów. Dlatego należy w polityce europejskiej kierować się przesłanką minimalizmu, ograniczonych ambicji. Postawa czysto adaptacyjna nie jest już możliwa (przynajmniej retorycznie), ponieważ Polska stała się członkiem Unii oraz jest państwem o znacznym potencjale. Jednak w swej polityce powinna raczej poszukiwać sposobów dopasowania się do głównych trendów w Unii (komplementarność), niż próbować je przełamywać – charakterystyczny postulat „bycia w głównym nurcie”.

Minimalistyczny wymiar racjonalizmu w polskiej polityce europejskiej ma swoje korzenie w doświadczeniach polityki wschodniej i pierwotnie odnosił się przede wszystkim do niej. Zakładał on porzucenie wygórowanych historiozoficznych oraz ideologicznych ambicji. Dostrzegał bowiem ich niewspółmierność do możliwości realnego oddziaływania na sytuację Europy Wschodniej, przede wszystkim na Ukrainę. Skuteczność polityki powinna być więc uwarunkowana precyzyjnym określeniem naszych realnych możliwości¹.

¹ Zob. B. Sienkiewicz, *Pochwała minimalizmu*, „Tygodnik Powszechny”, 24-31 grudnia 2000.

Realizm minimalistyczny stał się po 2007 roku dominujący w praktyce polityki europejskiej w Polsce. Bezpośredni polityczny wymiar tej idei dzisiaj zapewne znacznie odbiega od pierwotnego zamysłu, chociaż zwraca uwagę instytucjonalny i personalny związek między jej twórcami a strukturami rządu Donalda Tuska. Dodatkowo wydaje się, że minimalistyczny realizm stał się w polskiej polityce europejskiej zakładnikiem idei postpolityki (cnoty normalności i miłości), a więc ideologii „sprawnego administrowania bez odnoszenia się do głębszych ideowych sporów”.

Praktycznym wyrazem minimalistycznego realizmu jest projekt Partnerstwa Wschodniego.

Cztery podejścia do polityki europejskiej w Polsce, które można wyróżnić w ostatniej dekadzie, są w dużym stopniu determinowane przez warunki lokalne, czyli przez konsekwencje postkomunistycznej transformacji w Europie Środkowo-Wschodniej. Specyfiką tego regionu jest zjawisko niedoczasu, które pojawiło się wraz z wejściem postkomunistycznych państw regionu w logikę zaawansowanego rozwoju integracji 15 państw Unii. Urzeczywistnienie się tego zjawiska jest jednoznaczne z odsłonięciem słabości regionu. Świadomie nie używam określenia „zapóźnienie”, aby uniknąć dawnych skojarzeń z tzw. krajami Trzeciego Świata.

Cztery omawiane podejścia są więc z punktu widzenia lokalnego doświadczenia próbą poradzenia sobie ze zjawiskiem niedoczasu w kontekście integracji. Możliwy jest również piąty sposób – opóźnianie maksymalnie najdłużej momentu urzeczywistnienia się niedoczasu oraz odsłonięcia słabości. W praktyce oznacza to niewchodzenie w logikę zaawansowanego rozwoju integracji, tak jak to uczyniły Białoruś i Azerbejdżan, nie mówiąc już o Rosji. Wydaje się jednak z różnych powodów, iż akurat ta piąta strategia radzenia sobie z niedoczasem była społecznie i politycznie absolutnie nie do przyjęcia w przypadku krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

3. Determinanty

3.1. Polityka adaptacyjna

Opisane powyżej podejścia mają także swój szerszy kontekst. Można je bowiem wpisać w zjawiska i trendy o znaczeniu ponadlokalnym. Dzięki temu uzyskują szersze znaczenie.

Polityka adaptacyjna jest w znacznym stopniu pochodną charakteru postkomunistycznej transformacji – a więc zjawiska specyficznie lokalnego, choć także warunkowanego zewnątrz, dlatego stanowi odbicie szerszego zagadnienia: natury rozszerzania struktur Unii Europejskiej na kraje Europy Środkowo-Wschodniej i Południowo-Wschodniej (Bałkany). Ta natura ma swoje korzenie w liberalnym idealizmie lat 90., który nadał polityczny impet procesom rozszerzenia UE i NATO na Wschód. W liberalno-idealistycznej perspektywie rozszerzanie pola integracji jest naturalną konsekwencją procesów globalizacji, przy czym globalizacja jako efekt zbawiennej

liberalizacji i znoszenia sztucznych państwowych podziałów była tutaj rozumiana jako modernizacja oraz emancypacja, realizowane zgodnie z modelem centrum–peryferie. Peryferie były w tym procesie postrzegane jako beneficjent uzyskujący stabilizację, bezpieczeństwo oraz demokratyzację. Centrum jednak (czyli Zachód) pozostawał ośrodkiem kumulacji zasobów, wiedzy, technologii, surowców, informacji – mówiąc krótko: władzy. To powiązanie globalizacji z rozszerzaniem integracji może jednak prowadzić również do negatywnych konsekwencji wtedy, gdy sama globalizacja nie ma już jednoznacznie pozytywnej konotacji w społecznej perspektywie i jest przede wszystkim utożsamiana z zagrożeniem. Wówczas lęki wywołane globalizacją mogą łatwo przenosić się na rozszerzenie sfery integracji, tak jak miało to miejsce w drugiej połowie lat 90. w niemieckiej opinii publicznej wobec rozszerzenia na wschód czy we francuskiej w pierwszych latach XXI wieku.

Często możemy usłyszeć pogląd, że rozszerzenie jest najbardziej skutecznym instrumentem prowadzenia polityki przez Unię wobec krajów jej najbliższego otoczenia. Tak skutecznym, iż w praktyce prowadzi ono czasami do rozmycia zasady nieinterwencji w politykę wewnętrzną między suwerennymi państwami. Rozszerzenie jest w istocie daleko idącym wpływem na sprawy wewnętrzne – ich zewnętrzną penetracją i kontrolą. Niektórzy badacze, jak Lykke Friis, będą mówić o formie rządzenia przez rozszerzenie (*enlargement governance*), co jest eleganckim opisem sytuacji, w której instytucje i państwa Unii mogą sprawować w pewnym zakresie władzę nad państwami kandydującymi dzięki monitorowaniu procesu dostosowania, penetracji ich rynków oraz instytucji. Proces ten charakteryzuje bowiem zasadnicza asymetryczność środków i potencjałów, która cechuje zarówno rozszerzenie południowe z lat 80., jak również ostatnie rozszerzenie na wschód. W bardziej skrajnych koncepcjach, szczególnie ostatnie fale rozszerzenia Unii Europejskiej, mogą być ujmowane nawet jako rodzaj imperialnego rozciągania kontroli nad niestabilnymi, biednymi obszarami Wschodu i południowego Wschodu. Jak zauważa Jan Zielonka: „Ostatnie rozszerzenie było w gruncie rzeczy imponującym przykładem budowania imperium. Unia spróbowała roztoczyć polityczną i gospodarczą kontrolę nad uboższą, wschodnią częścią kontynentu. Rzecz polegała na tym, żeby wypełnić bezprecedensową próżnię polityczną, która powstała w północnej, wschodniej i południowej części Europy. Chodziło o zdobycie i zreformowanie nowych, rozkwitających rynków oraz poddanie ich regulacji”².

Procesu rozszerzenia na kraje Europy Środkowo-Wschodniej nie da się więc opisać jako sytuacji negocjacji prowadzonych przez dwie, równorzędne, partnerskie strony. Nie miał on charakteru Lockowskiej umowy, kontraktu ustanawiającego nowe europejskie *societas*, nie był też rodzajem reunifikacji Europy.

² J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007, s. 59.

Okoliczność, która w istotny sposób nadała ostatniej fali rozszerzenia Unii szczególny charakter i umożliwiła jej „imperialną” formułę, to fakt, że kandydujące kraje Europy Środkowo-Wschodniej w fazie akcesyjnej znajdowały się w samym środku procesu ustrojowej transformacji. To skrzyżowanie dwóch procesów, akcesyjnego i transformacji, dotąd zresztą nieopisanego w całościowy sposób, zadecydowało o przebiegu, skutkach i charakterze „rozszerzenia na wschód”. Poddane transformacji z ustroju komunistycznego do nigdy nieokreślonej i nieuzgodnionej formy końcowej (ogólne pojęcia państwa prawa, gospodarki wolnorynkowej czy demokracji miały nadać jej z grubsza pozór koncepcji) państwa Europy Środkowo-Wschodniej znajdowały się w momencie negocjacji akcesyjnej w fazie głębokiego zamętu własnej politycznej i ekonomicznej tożsamości oraz dekompozycji swoich struktur. Mogły więc jedynie z dużym wysiłkiem próbować określić spójną koncepcję własnych interesów i taktyk ich obrony.

Asymetryczność rozszerzenia, promująca przede wszystkim zachowania adaptacyjne, wzmacniana była w latach 90. zrozumiałym z punktu widzenia geopolitycznej sytuacji państw Europy Środkowo-Wschodniej strategicznym wyborem dokonany przez postkomunistyczne elity tych krajów, zgodnie z którym akcesja jest jedyną możliwą drogą rozwoju. W warstwie retorycznej owocowało to często natrętną i niezbyt subtelną propagandą, natomiast w realnej polityce bezwarunkową adaptacją jako oczywistym, bezalternatywnym postulatem uzasadnianym geopolitycznie, etycznie lub pragmatycznie. Siłą rzeczy determinowało to sam proces negocjacji. Na tym tle możemy dostrzec podobieństwa łączące wcześniejsze rozszerzenie o kraje południowe z rozszerzeniem na wschód. Tak jak w przypadku Grecji, Hiszpanii czy Portugalii sytuację rozszerzenia definiowano jako przyjęcie krajów biednych (zacończonych i rolniczych) oraz wychodzących spod wojskowych dyktatur, podobnie kraje Europy Środkowo-Wschodniej były krajami biednymi i wychodzącymi spod władzy dyktatur komunistycznych. Dlatego w obu przypadkach mamy do czynienia z integracją przez adaptację jako transformację. Inaczej przebiega proces negocjacji, jeśli kandydat nie siada do stołu z przekonaniem, że poza Unią nie ma dla niego przyszłości, a inaczej, jeśli podjął już strategiczną decyzję, iż nie istnieją żadne inne opcje. Ta różnica każe inaczej traktować naturę rozszerzenia Unii na wschód i południe niż rozszerzenie o Wielką Brytanię, rozszerzenie na północ czy obecne negocjacje z Turcją.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden element asymetrii, istotny z punktu widzenia legitymizacji adaptacyjnej postawy przez opinię publiczną w krajach postkomunistycznych. Jest to asymetria w sposobie postrzegania własnych oraz unijnych instytucji. We wszystkich państwach pokomunistycznych w Europie mamy do czynienia z uderzającym w swej skali kredytem zaufania dla instytucji unijnych – w przypadku Polski jest to 72% poparcia (dane z 2006 roku) przy 28% poparcia dla instytucji własnego państwa. Kwestia ta wygląda całkiem odmiennie w przypadku państw zachodnich: w Finlandii 84% zaufania dla instytucji własnego państwa, 16% dla instytucji unijnych, w Wielkiej Brytanii odpowiednio 76% i 24%, w Niemczech 62% i 38%, we Francji 54% i 46%.

Ta dysproporcja sprawia, że w społeczeństwach postkomunistycznych spotykamy daleko idącą akceptację nawet głębokiej penetracji i kontroli własnego kraju przez instytucje unijne lub zachodniego kraju członkowskiego. Z tych samych powodów całkiem inaczej podchodzi się do informacji lub ocen formułowanych przez te instytucje lub media niż do ocen i informacji krajowego pochodzenia. Ta dość wyraźna cecha członkostwa krajów Europy Środkowo-Wschodniej prowokuje niektórych do postawienia pytania o istnienie w Europie nowych form europejskiego, wewnętrznego kolonializmu³.

3.2. Polityka integracjonizmu

Z kolei pojęcie integracjonizmu w polityce jest w odniesieniu do Unii Europejskiej tylko pozornie jednoznaczne. Historycznie oznacza ono przede wszystkim zwolenników supranacjonalizmu, federalizmu europejskiego z początków procesu integracji, którego manifestem stała się Deklaracja Schumana z 1950 roku. Wreszcie integracjoniści to zwolennicy metody wspólnotowej. Zwykle więc przeciwstawiano ich koncepcjom zwolenników luźniejszego związku europejskiego, opartego przede wszystkim na współpracy w ramach wolnego handlu. W bardziej praktycznej polityce wyrazem postawy integracjonistycznej była na przykład inicjatywa z 1994 roku niemieckich chadeków, Wolfganga Schäublego i Karla Lammersa, zacieśnienia relacji niemiecko-francuskich w celu utworzenia rdzenia europejskiego federalizmu. W 2000 roku myślenie integracjonistyczne znalazło swój pełny wyraz w omawianym szeroko wystąpieniu Joschki Fischera na Uniwersytecie Humboldta. Dla porządku naszego wywodu ten typ myślenia będziemy określać mianem klasycznego integracjonizmu.

Z ideowego punktu widzenia integracjonistyczne podejście wypływa z podobnego optymizmu, który towarzyszył pozytywnym oczekiwaniom wobec skutków globalizacji. Być może obie postawy – adaptacyjna i integracjonistyczna – mają po prostu wspólny, liberalny korzeń. Dlatego pozytywne skutki globalizacji to m.in. relatywizacja absolutnego znaczenia granicy oraz terytorium w budowaniu politycznej tożsamości. W konsekwencji to także zmniejszanie dystansu, większa cyrkulacja oraz wymiana etc. W praktyce Unii integracjonizm zakłada, że historia i geografia nie muszą być czynnikami absolutnie określającymi politykę, jej cele i możliwości. Jest więc wyrazem pewnej nadziei na emancypację spod władzy konieczności, za jakie uchodzić mogą historyczne doświadczenie i położenie geograficzne. Jak każda teoria podszyta nadzieją na emancypację, także integracjonizm może prowadzić do nierealistycznych założeń, tak jak np. wobec globalizacji tworzy nadzieję na całkowite przezwyciężenie państwa i ustanowienie rządu światowego, a wobec integracji europejskiej na powstanie europejskiego państwa federalnego. Drobnym, ale wymownym przykładem niemądrych skutków bezkrytycznego potraktowania integracjonistycznego idealizmu mogą być zalecenia Komisji Europejskiej dla unijnych placówek edukacyjnych, zgodnie z którymi

³ *A new colonialism*, „The Economist”, 21st March 2009.

nowoczesne uczenie integracji europejskiej oraz jej różnych polityk (np. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa) nie powinno odbywać się przy korzystaniu z map. Mapy sugerują bowiem geograficzne uwarunkowania, które integracja europejska pragnie znieść. Innym przykładem szkodliwych wniosków, płynących z bezkrytycznego przyjęcia postawy integracjonistycznej, mogą być próby tworzenia uwspólnotowionej wizji historii i pamięci europejskiej, co między innymi odnajduje swój wyraz w koncepcji przestrzegania przez państwa w Unii Europejskiej swoistej *acquis historique communautaire*. Naiwne i szkodliwe formy integracjonizmu, które przypominają w swych wyrazach wręcz komunistyczny internacjonalizm, możemy spotkać także czasami w Parlamencie Europejskim.

Wydaje się że klasyczny integracjonizm z biegiem czasu staje się postawą, która coraz mniej odpowiada realnym warunkom integracji europejskiej w ramach 27 i więcej państw członkowskich. Natomiast wzięty bez zastrzeżeń staje się źródłem niezbyt mądrych pomysłów. Sądzę jednak, że pewne formy postawy integracjonistycznej zachowują swoją istotną wartość i aktualność wobec zmian, które przyniosły ze sobą kolejne rozszerzenia Unii, o ile tylko będą występować w umiarkowanej skali. Jeżeli więc odrzucimy mrzonki o powstaniu europejskiego państwa federalnego, jeśli zaakceptujemy znaczenie historii i geografii w polityce oraz przyjmiemy istnienie państw jako podstawowej formy politycznej, nieredukowalnej w dającej się przewidzieć czy pomyśleć przyszłości, to nadal integracjonizm może dostarczać nam istotnych odpowiedzi dotyczących np. problemu budowania relacji między państwami członkowskimi w Unii. Jeśli odrzucimy całkiem zasady supranacjonalizmu, jedynym kryterium ustanawiającym relacje między państwami pozostaje ich siła oraz nadzieja na to, że w imię równowagi będą skłonne do jakiejś formy samoograniczenia. Integracjonizm pozwala przynajmniej postawić pytanie o rodzaj obiektywnych kryteriów budowania relacji między państwami w Unii. Obok więc naturalnego dążenia do dominacji silniejszych nad słabszymi oraz polityczną roztropnością nakazującą nie nadużywać bez ograniczeń tej naturalnej skłonności uzyskujemy dodatkowy czynnik obiektywnie sformułowanych warunków współistnienia. Taki był sens domagania się, aby podział głosów między państwa członkowskie w Radzie Unii Europejskiej oparty został na obiektywnych kryteriach degresywnej proporcjonalności – postulat zgłaszany w pierw przez Szwecję w drugiej połowie lat 90., przez Hiszpanię w 2003 roku, wreszcie przez Polskę w 2007.

Zawarty w postawie integracjonistycznej dystans wobec historycznych oraz geograficznych uwarunkowań polityki również może posiadać dla nas istotną wartość dodatnią. Wydaje się ona szczególnie atrakcyjna w przypadku takiego kraju jak Polska, gdzie polityka oraz kryteria definiowania własnych interesów z oczywistych powodów są silnie sprzęgnięte z oboma warunkami. Integracja daje przynajmniej możliwość sformułowania niektórych interesów w sposób wychodzący poza tradycyjne uwarunkowania geograficzno-historyczne. Tak było np. ze współpracą polsko-hiszpańską w kwestiach instytucjonalnych oraz budżetowych w Unii w latach 2003–2004. Również pierwotna

formuła tzw. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dawała podobne efekty dzięki powiązaniu celów i instrumentów polityki wobec odległych krajów południowych oraz bliższych nam krajów Europy Wschodniej.

3.3. Suwerenizm

Przechodząc do trzeciej postawy, należy zauważyć, że suwerenizm jest w Europie najczęściej kojarzony z polityką brytyjską, ale charakteryzuje on także politykę państw skandynawskich, przede wszystkim Szwecji i Danii. Dlatego można przyjąć, że jest to postawa właściwa dla podmiotów politycznych, które zachowały w Europie swoją państwową ciągłość, szczególnie w kontekście destrukcyjnych zjawisk XX wieku. Za sprawą tej ciągłości perspektywy dalszego funkcjonowania suwerennego państwa w Europie bynajmniej nie zostały poddane w wątpliwość, a dalsze postępy integracji w Europie nie wydają się sprawą życia i śmierci. Poza Unią istnieje życie i polityka. Z kolei tam, gdzie ciągłość taka została zerwana – lub podmiotowość polityczna została skompromitowana – możemy zaobserwować skłonność do teoretycznego i praktycznego relatywizowania kategorii suwerenności oraz, co za tym idzie, braku dystansu do integracji europejskiej, rozpatrywania jej w kategoriach dziejowej konieczności, a nie taktycznych wyborów.

Wobec procesu europejskiej integracji najbardziej charakterystyczną dla suwerenizmu taktyką jest ekscepcjonizm oraz zaufanie pokładane w tradycyjnej polityce dyplomatycznej rządów. Kompetencje instytucji wspólnotowych powinny pozostać ograniczone na rzecz klasycznego sposobu funkcjonowania międzynarodowego związku państw. Związek taki funkcjonuje w oparciu o dwie podstawowe zasady: każde państwo zachowuje prawo weta wobec podejmowanych decyzji oraz państwa są względem siebie absolutnie równe w procesie podejmowania decyzji (zasada jednomyślności).

Suwerenizm jako polityczna taktyka w Europie znalazł się w napięciu wobec procesów integracyjnych szczególnie wyraźnie po przyjęciu traktatu z Maastricht ustanawiającego Unię Europejską. W sytuacji pogłębiania wspólnotowości (zwiększanie kompetencji instytucji wspólnotowych oraz rozszerzanie obszaru głosowań większościowych) zwolennicy suwerenizmu stosowali *ad hoc* metodę derogacji, a więc trwałych lub opcjonalnych wyjątków w stosunku do wspólnych reguł. Tak uczyniła Dania w odniesieniu do zapisów traktatu z Maastricht czy Wielka Brytania wobec Protokołu Socjalnego. Podobne zjawisko ekscepcjonizmu pojawiło się przy okazji Unii Walutowej czy Układu z Schengen. Mamy więc tutaj do czynienia z sytuacją, kiedy wobec postępów integracji suwerenizm stara się budować enklawy własnej niezależności i odrębności na zasadzie wyłączenia. W przypadku jednak samego procesu podejmowania decyzji, który poczynszy od traktatu amsterdamskiego konsekwentnie odchodzi od suwerenistycznej zasady jednomyślności na rzecz decyzji podejmowanych większością, mechanizm wyłączenia nie jest możliwy jak w przypadku udziału

w konkretnych politykach. Dlatego suwereniści będą w tej kwestii preferować po prostu takie spłaszczenie mniejszości blokującej, które pozwoli minimalnej liczbie państw powstrzymać procedowanie w konkretnej sprawie, co miałyby zbliżyć decyzję większościową możliwie najbliżej do warunków przypominających jednomyslność. Taki sens, wydaje się, ma tzw. kompromis z Ioaniny, preferowany w latach 90. przez politykę brytyjską, później zaś przez rząd Jarosława Kaczyńskiego w odniesieniu do traktatu lizbońskiego.

Warto jednak na chwilę zastanowić się głębiej nad motywami owej suwerenistycznej taktyki. Może się ona wydawać zachowaniem defensywnym. Opiera się przecież na mechanizmie samowylączenia oraz unikaniu sytuacji bycia przegłosowanym w procesie podejmowania decyzji. Wydaje się, że w przypadku polityki suwerenistycznej Wielkiej Brytanii, Szwecji czy Danii nie mamy do czynienia z odruchem obronnym. Paradoksalnie jej źródłem nie jest najczęściej słabość, ale swoiste poczucie racji – racji własnych rozwiązań, wartości, tradycji, stylu życia. Tak więc nie wynika z defensywy wobec zjawisk i bodźców zewnętrznych, ale z poczucia wyższości, lepszności. Suwerenizm nie czerpie politycznej motywacji z zaniżonej samooceny, lecz odwrotnie, z poczucia własnej wartości, którego ważnym składnikiem jest świadomość ciągłości.

3.4. Polityka płytkiego realizmu

Realizm kojarzony jest przede wszystkim z takimi nazwiskami jak Hans Morgenthau czy Kenneth Waltz i wiąże się z przekonaniem, że w polityce międzynarodowej podstawowymi podmiotami pozostają państwa, a główną zasadą pokoju i bezpieczeństwa jest poszukiwanie równowagi sił. Jednak odnosząc się do czwartej postawy w polskiej polityce europejskiej, będziemy posługiwać się realizmem w bardziej potocznym sensie, jako polityki, która kieruje się przede wszystkim postulatem dopasowania do własnych możliwości. W tym znaczeniu realizm odwołuje się głównie do poczucia zdrowego rozsądku, roztropności etc. Jednak przy bliższym przyjrzeniu się łatwo możemy zauważyć wieloznaczność tak szeroko zdefiniowanego realizmu politycznego. W istocie bowiem obejmuje on bardzo różne postawy, z których na użytek naszego wywodu wyróżnimy dwie podstawowe.

Robert Kaplan postawił w książce *Polityka wojowników*⁴ istotne dla naszej perspektywy pytanie: w latach 30. XX wieku w polityce zagranicznej Wielkiej Brytanii zarówno Churchill, jak i Chamberlain kierowali się zasadą realizmu – politycznej roztropności. Jednak w konfrontacji z radykalnym złem, jakie w Europie reprezentował wówczas Hitler, pierwszy okazał się prawdziwym mężem stanu, podczas gdy drugi poniósł absolutną klęskę.

⁴ Zob. R. Kaplan, *Polityka wojowników. Dlaczego przywództwo potrzebuje pogańskich wartości*, Wyd. Sprawy Polityczne, 2008.

Analiza obu przypadków pozwala uzyskać wgląd w wieloznaczność realizmu politycznego. Realizm Churchilla był oparty według Kaplana na „myśleniu tragicznym: ponieważ moralne standardy stworzymy dlatego, aby zmierzyć się z naszą własną ułomnością”. Nic lepiej nie daje nam świadomości ludzkiej niedoskonałości jak ogląd historii: zmagania z katastroficznymi skutkami naszych błędów lub nieprzewidywalnych wybuchów szaleństwa. Podstawą tak pojętego realizmu w polityce jest więc historia traktowana jako dramatyczny spektakl opowiadający o słabości i sile ludzkiej natury, przez który mąż stanu musi przebrnąć możliwie jak najmniejszym kosztem.

Chamberlain całkiem inaczej widział kwestię realizmu. Dla niego dramatyzm Churchilla, jego obsesyjne wręcz wyczulenie na niebezpieczeństwo radykalnego zła, które kryło się w polityce Hitlera, było rodzajem nieodpowiedzialnego awanturnictwa. Realizm Chamberlaina, który Kaplan nazywa „płytkim”, odrzucał historię i tragiczność ludzkiego losu, skoncentrowany był raczej na utrzymaniu *status quo*, na ochronie warunków umożliwiających spokój dnia codziennego. „Wiedział, że ludzie pragną pokoju, chcą wydawać swoje pieniądze na dobra własnego użytku, a nie na zbrojenia, i to chciał im właśnie zapewnić przede wszystkim” – zauważa Kaplan. Podstawowym celem takiego płytkiego realizmu jest „zyskanie na czasie” – nie konfrontacja ze złem, raczej trzymanie go na dystans.

We współczesnej Europie powszechny staje się płytki realizm jako odpowiedź na zmieniający się zasadniczo charakter sytuacji międzynarodowej. Realizm głęboki – taki, jaki uosabiała np. polityka Churchilla – realizm oparty na przekonaniu o nieusuwalnym dramatycznym oraz heroicznym charakterze ludzkiego losu, został po II wojnie światowej w Europie porzucony. Postnowoczesna i posthistoryczna Europa współczesna odznacza się odrzuceniem heroicznej oraz dramatycznej wizji historii jako ciągłego zmagania ze złem. Przekonuje nas o tym m.in. Peter Sloterdijk w swojej *Teorii czasów powojennych*. Ta utrata dramatycznej wrażliwości oznacza jednak zmianę w oczekiwaniach kierowanych wobec współczesnego polityka. Przypomnijmy: płytki realizm jest strategią grania na czas, bez poszukiwania głębszych historycznych, politycznych czy moralnych celów. Pamiętajmy także o jego ideowym tle, które tworzy postpolityka: sprawnym zarządzaniu bez odwoływania się do sporów ideowych. Wartością samą w sobie jest czas wygrany, który obywatele mogą indywidualnie użyć do swoich celów. Ten czas jest swoistym politycznym trybutem płaconym przez władzę obywatelom w społeczeństwie demokratycznym w zamian za wyborcze poparcie. Dlatego głównym instrumentem płytkiego realizmu są, jak się zdaje, różne formy izolacjonizmu oraz zaspokajanie oczekiwań silniejszych podmiotów politycznych w swoim bliższym otoczeniu.

Płytki realizm jest filozofią państwa słabego, świadomego swej słabości i pogodzonego z nią, nie musi być więc wynikiem przebiegłości czy inteligencji, ale może być po prostu wynikiem strachu i bezradności. Jest coś fatalistycznego i bezalternatywnego w tej postawie. Jest wprawdzie lepszą wersją postawy adaptacyjnej, ale gorszą

wersją modelu finlandyzacji, który, godząc się z peryferyjnością jako uwarunkowaniem nieusuwalnym, gwarantuje jednak w zamian realne atrybuty nowoczesności czy bezpieczeństwa.

Płytki realizm jest, jak zauważyliśmy, próbą odpowiedzi nie tylko na realne braki i słabości integracjonizmu oraz suwerenizmu polskiej polityki europejskiej, ale także szerzej na zmianę natury relacji międzynarodowych w świecie, przyspieszonej obecnie jeszcze przez kryzys finansowy. Na czym polega ta zmiana? Na odejściu od optymistycznych założeń integracji i globalizacji lat 90. i pogodzeniu z *realpolitik*. Globalny terroryzm, dwuznaczność walki z nim, nowa postać rosyjskiej polityki jako odrodzonej alternatywy dla modelu zachodniego, wreszcie kryzys finansowy utwierdzają nas dzisiaj w przekonaniu, że dawny optymizm stracił rację bytu. Jaki nowy obraz wyłania się z tego rozczarowania? Niektórzy kreślą katastroficzne wizje rodem z filmów *Mad Max* – jest to świat, w którym trzeba mieć własne zasoby paliwa, by przeżyć, własne pola uprawne, by się wyżywić, i oczywiście strzelbę, aby się obronić⁵. Nawet jeśli się nie spełnią, nowy obraz polityki światowej będzie podporządkowany coraz bardziej następującym założeniom: 1) silniejszy może więcej i częściej ma rację – będzie to wzmacniało fenomen państwowego kapitalizmu; 2) kryterium geopolityczne i związana z nim rywalizacja (np. Arktyka czy Azja Środkowa) będą coraz silniejsze; 3) zgoda na istnienie stref wpływów potęg (Kosowo *versus* Osetia Południowa i Abchazja); 4) decentralizacja ładu zachodniego przez coraz silniejszą regionalizację.

Płytki realizm jest odpowiedzią słabego państwa na te nowe zjawiska, pogodzonego z bezalternatywnością swojego losu. Można go traktować jako rodzaj filozofii fatalizmu.

4. Wnioski: aktualna strategia – minimalistyczny realizm

Przedstawione w niniejszym tekście postawy to modele. W rzeczywistości nie występują więc w czystej postaci. Mamy raczej do czynienia z ich różnym zmieszaniem. Niemniej pozostają głównym punktem odniesienia, pozwalającym zrozumieć charakter polskiej polityki europejskiej ostatnich 20 lat w związku z lokalną specyfiką oraz na tle bardziej ogólnych trendów.

Do 2004 roku w polskiej polityce europejskiej dominowało bez wątpienia podejście adaptacyjne. W okresie 2005–2007 mieliśmy do czynienia z próbą połączenia integracjonizmu z suwerenizmem, które się nie powiodło (głównie z powodów wewnętrznych), co chyba najwyraźniej pokazało zamieszanie wokół traktatu lizbońskiego w 2007 roku. Konsekwencją tego jest panujący obecnie minimalistyczny realizm w polskiej polityce europejskiej. Jest on pewnego rodzaju powrotem do adaptacjonizmu, lecz już pogłębionego o samorefleksję nad własnymi słabościami. Charakteryzuje go więc

⁵ Zob. A. Kaletsky, *America will still rule the post-crisis world*, „The Times”, 9 May 2009.

mniejsza naiwność i większe wyrachowanie niż w latach 90. Swoją siłę i legitymizację czerpie z samowiedzy słabości, wie bowiem, czego nie wiedziały lub nie chciały wiedzieć poprzednie podejścia do polityki europejskiej. Adapcjoniści nie chcieli wiedzieć, że nie ma żadnego wzoru, a dostosowanie przynosi nie tylko postęp czy elementy nowoczesności, lecz również podległość. Integracjoniści nie chcieli wiedzieć, że bez podmiotowego, sprawnego państwa ich strategia zawsze może skończyć się europejskim internacjonalizmem. Z kolei suwereniści nie chcieli przyjąć do wiadomości faktu, że dystans do głównych nurtów integracji jest wyrazem poczucia lepszości, a nie lęku.

Pozostaje teraz jeszcze jedno pytanie – czego nie wiedzą lub nie chcą wiedzieć nasi obecni zwolennicy minimalistycznego realizmu?

Bibliografia:

- L. Friis, *The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and boundaries*, "Journal of Common Market Studies", 37(2) 1999.
- A. Kaletsky, *America will still rule the post-crisis world*, "The Times", 9 May 2009.
- R. Kaplan, *Warrior Politics: Why Leadership Demands a Pagan Ethos*, New York 2003
(wydanie polskie: R. Kaplan, *Polityka wojowników. Dlaczego przywództwo potrzebuje pogańskich wartości*, Wydawnictwo Sprawy Polityczne, 2008).
- H. Morgenthau, *Politics among Nations*, 2005.
- B. Sienkiewicz, *Pochwała minimalizmu*, „Tygodnik Powszechny” 2000.
- P. Sloterdijk, *Theorie der Nachkriegszeit*, Suhrkamp 2008.
- J. Zielonka, *Europa jako imperium*, Warszawa 2007.

JANUSZ REITER

**Stosunki Polski z Niemcami i USA
– stan i perspektywy**



Janusz Reiter (ur. w 1952 roku)

Polski dyplomata, ekspert w dziedzinie stosunków międzynarodowych, publicysta. Ambasador RP w Niemczech (1990-1995) i USA (2005-2007).

W 1971 roku ukończył Liceum Ogólnokształcące w Kościerzynie, po czym podjął studia na Uniwersytecie Warszawskim. Jest absolwentem Wydziału Germanistyki tej uczelni (1976). Był dziennikarzem „Życia Warszawy” w latach 1977-1981. Od 1984 do 1989 roku zajmował się publicystyką w „Przeglądzie Katolickim”. Publikował także w „Polityce Polskiej”. W latach 1990-1995 był ambasadorem Polski w Niemczech. W 1996 roku współzakładał Radę Polityki Zagranicznej. Od 1996 do 2005 roku pełnił funkcję Prezesa Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie. Autor wielu publikacji w prasie polskiej i międzynarodowej.

Stosunki z Niemcami i Stanami Zjednoczonymi wyrażają dwa najważniejsze wektory polskiej polityki zagranicznej: europejski i atlantycki. Ich umiejętne godzenie jest nie tylko możliwe i potrzebne, ale bezwzględnie konieczne. Ten postulat, pozornie oczywisty, w praktyce może sprawiać wiele kłopotów. O ile jeszcze kilka lat temu przeważała obawa, że polska polityka może zaniedbać interesy europejskie, skupiając się zbyt jednostronnie na atlantyckich, o tyle dzisiaj powstaje wrażenie przesuwania się jej punktu ciężkości w stronę europejską, przy mniejszym zainteresowaniu stosunkami z USA i problematyką atlantycką. Taka zmiana, gdyby się miała dokonać i utrwalić, nie wywołałaby prawdopodobnie odruchu sprzeciwu opinii publicznej, ale z pewnością osłabiłaby możliwości oddziaływania polskiej polityki zarówno w Europie, jak i tym bardziej na szerszym forum międzynarodowym.

Dwadzieścia lat temu głównym celem polskiej polityki było nadanie zmianom w Europie takiego kierunku, który sprzyjałby trwałej niepodległości i bezpieczeństwu Polski. Był to jeden z punktów zwrotnych w historii Europy – to poczucie mieli chyba wszyscy uczestniczący w wydarzeniach czy obserwujący je. Z dzisiejszej perspektywy może się wydawać oczywiste i przesądzone, że Europa poszła tą drogą, którą znamy z minionych 20 lat. W rzeczywistości nie było to wcale zdeterminowane. Sytuacje, w których nagle to, co jeszcze niedawno wydawało się niewyobrażalne, staje się możliwe, budzą nadzieje, ale także obawy. Skąd wiadomo, że możliwe stanie się tylko to, czego sobie życzymy, a nie to, czego chcielibyśmy uniknąć?

Zjednoczenie Niemiec było uważane przez większość Europejczyków, również Niemców, za nieprawdopodobne, a przez wielu nawet za niebezpieczne. Warto przypomnieć, że ten sposób myślenia został zakwestionowany przez intelektualistów związanych z polską opozycją demokratyczną lat 70., a przede wszystkim 80. Mało kto jednak oczekiwał, że stanie się to faktem już w roku 1989, w dużej mierze za sprawą zwycięstwa „Solidarności” w Polsce. Dla każdego rozumiejącego realia polityczne było jasne, że w chwili, gdy idea wolności dotarła do NRD i doprowadziła do pytania o przyszłość Niemiec, była to jakościowo nowa sytuacja w sensie układu sił politycznych. Niemcy były kluczem do Europy. Ich podział był fundamentem powojennego ładu europejskiego. A więc pytanie o przyszłość Niemiec było w sposób nieunikniony pytaniem o przyszłość Europy.

Chodziło przede wszystkim o to, aby zjednoczenie Niemiec pomogło zjednoczyć Europę, to znaczy przekształcić ją w sposób zgodny z interesami i aspiracjami tych narodów, które tak jak Polska były dotychczas wyłączone z udziału we wspólnocie europejskiej i atlantyckiej. W tej zasadniczej sprawie udało się osiągnąć porozumienie zarówno z Niemcami, jak i Stanami Zjednoczonymi. Stanowisko Niemiec potwierdzało historyczną zmianę w polityce tego kraju. Po I wojnie światowej Niemcy niemal bezdyskusyjnie uważali, że ich interesy narodowe są w zasadniczej sprzeczności z polskimi. Im Polska była słabsza, tym lepiej dla Niemiec – ta logika obowiązywała wówczas. W roku 1990 Republika Federalna kierowała się zupełnie inną logiką poli-

tyczną. Ówczesny Minister Spraw Zagranicznych Dietrich Genscher ujął ją w zdaniu: „Na dłuższą metę Niemcom nie może się dobrze powodzić, jeżeli nie powodzi się dobrze Polsce”. Konsekwencją takiego podejścia musiało być poparcie członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a pośrednio także w NATO. Oczywiście ta perspektywa mogła się otworzyć dopiero wtedy, gdy Polska i Niemcy uregulowały swe stosunki dwustronne. To zadanie zostało wykonane, a traktat graniczny i nieco późniejszy o dobrym sąsiedztwie i wzajemnej współpracy potwierdziły to w sensie formalnym. Ten zwrot w stosunkach dwustronnych dał Polsce pole manewru w polityce zagranicznej potrzebne po to, by wprowadzić kraj do wspólnot zachodnich.

Ten wielki historyczny projekt miał od początku poparcie Stanów Zjednoczonych. Ameryka, słowami jednego ze swych czołowych dyplomatów, określiła się jako „mocarstwo europejskie”. To oznaczało, że Stany Zjednoczone chcą brać udział w przebudowie Europy po zakończeniu zimnej wojny. Przy tej okazji Waszyngton zaproponował Niemcom rolę „partnera w przywództwie”, co zostało przyjęte w Bonn z zakłopotaniem. Republika Federalna chciała uspokoić swych europejskich partnerów, że nie ma przywódczych aspiracji i nadal kieruje się zasadą samoograniczenia.

Zgodność zasadniczych interesów pomiędzy Polską a Stanami Zjednoczonymi i Niemcami była jednym z najważniejszych atutów polskiej polityki. Co z niej pozostało? To pytanie staje dziś przed nami w innym kontekście. Nie tylko dlatego, że obaj ci partnerzy są naszymi sojusznikami w NATO, a w przypadku Niemiec także w Unii Europejskiej. Przede wszystkim dlatego, że zachodnie wspólnoty, do których przystąpiła Polska, są dziś mniej spoiste niż tuż po zakończeniu zimnej wojny. Mimo to polityka niemiecka pozostała w swym tradycyjnym nurcie. Ci, którzy obawiali się, że stanie się ona bardziej „muskularna” i skłonna do forsowania własnych mocarstwowych ambicji, nie mieli racji. Jeśli należałoby się czegoś obawiać, to raczej Niemiec, które chcą być tylko „normalnym” państwem europejskim, a więc korzystającym z takiego samego prawa do egoizmu jak inni.

W sensie formalnym również polityka amerykańska trwa w swym tradycyjnym nurcie. Stany Zjednoczone pozostają zaangażowane w Sojuszu Atlantyckim, pielęgnują stosunki z państwami europejskimi. W rzeczywistości amerykańskie zaangażowanie w Europie ulega zmianie. Stany Zjednoczone uważają swą misję w Europie, rozpoczętą udziałem w II wojnie światowej, za zakończoną. Nie oznacza to oczywiście kresu partnerstwa z Europą. Ameryka nie chce jednak być rozjemcą pomiędzy Europejczykami. Problemu Europy, w którego rozwiązaniu USA brały udział, nie ma. Pozostały kwestie europejskie, którymi muszą się zająć sami Europejczycy.

Dobrze, że zanim Ameryka zdefiniowała na nowo swą obecność w Europie, Polska zdołała wejść do NATO. Nie udało się natomiast nakłonić USA do silniejszego zaangażowania w bezpieczeństwo naszej części Europy. Projekt tarczy antyrakietowej był taką próbą. Jest wątpliwe, czy dojdzie on do skutku. Jeśli nie, tym bardziej staniemy przed pytaniem o treść stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. Standardowa odpowiedź

brzmi, że będą one zależały od tego, ile Polska będzie znaczyła w Europie. To prawda, ale niepełna. Polska nie może dopuścić do sytuacji, w której traci bezpośredni dialog z Waszyngtonem i, jeśli chce mu coś przekazać, musi do tego wykorzystywać któryś z dużych krajów europejskich.

W interesie Polski leży również dzisiaj, mimo zmian w polityce amerykańskiej, utrzymanie zasadniczego konsensusu europejskiego i atlantyckiego. Chodzi o utrzymanie spójności wspólnoty euroatlantyckiej, co oznacza m.in. zachowanie amerykańskiej obecności w Europie. Jest to dziś zadanie w pewnym sensie trudniejsze. W polityce amerykańskiej Europa nie jest już oczywistym priorytetem. W Europie potrzeba strategicznego związku z Ameryką też nie jest oczywista. Nawet przez polską opinię publiczną nie jest ona już tak powszechnie rozumiana jak kiedyś.

Pomimo wielu różnic Polska i Niemcy mają wspólny interes w zachowaniu silnych związków Europy z USA. Nie można jednak wykluczyć, że polityka niemiecka będzie stopniowo odchodziła od tradycyjnej orientacji atlantyckiej, lokując swe interesy bardziej jednostronnie w Europie. Taka ewolucja polityki niemieckiej nie jest ani oczywista, ani nieunikniona. Co najważniejsze, Polska ma pewne możliwości wywierania wpływu na wybory dokonywane przez Niemcy. Utrzymanie Niemiec w głównym nurcie transatlantyckim powinno być jednym z priorytetów polskiej polityki wobec tego kraju. Z drugiej strony współpraca polsko-niemiecka może się przyczynić do utrzymania zaangażowania Stanów Zjednoczonych w Europie. Ameryka jest zainteresowana Europą zjednoczoną na tyle, żeby była zdolna do efektywnego działania w polityce światowej, ale nie zjednoczona w taki sposób, który uczyniłby z niej rywala USA. W tej sprawie interesy Polski i Niemiec są w znacznym stopniu zbieżne.

Testem zdolności obu krajów do współpracy są stosunki z Rosją. Jej postrzeganie przez Polaków i Niemców jest odmienne ze względów historycznych, emocjonalnych, a także geograficznych. Teoria o strukturalnym konflikcie pomiędzy Polską a Niemcami w sprawie Rosji jest jednak nieuprawniona. Obie strony mają trudności ze wzajemnym zrozumieniem się. Niemcy nie dostrzegają, że ich myślenie o Rosji bywa życzeniowe i nie uwzględniają problemu polegającego na tym, że Rosja jest gotowa włączyć się do współpracy europejskiej, ale na warunkach innych niż te, które zostały zdefiniowane przez Europejczyków w minionych dziesięcioleciach. Może to oznaczać silną renowację polityki krajów europejskich, ponieważ taki model jest wyraźnie preferowany przez Rosję. Z drugiej strony Polska wydaje się zupełnie obojętna na problem pozostawienia Rosji na marginesie polityki europejskiej z takim skutkiem, że może ona być skłonna do tworzenia osi państw odrzuconych i sfrustrowanych, np. wspólnie z Iranem, a może także Turcją. Taki obrót rzeczy byłby dla całej Europy, w tym Polski, niezwykle niebezpieczny.

Polską politykę czeka zdefiniowanie agendy stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. Dotychczasowa się wyczerpała. Jeśli to zadanie nie zostanie wykonane wkrótce, grozi nam marginalizacja w polityce amerykańskiej. Po pierwsze, Europa nie jest już bez-

względny priorytetem w polityce USA. Po drugie, Waszyngton ma dziś znacznie większy niż kiedyś wybór partnerów w Europie. Ocena ich ważności jest zależna głównie od tego, co oni są w stanie zaoferować Ameryce w tych miejscach, w których dostrzega ona dziś największe zagrożenia i wyzwania dla swych interesów. W gronie tych chętnych do współpracy jest m.in. znowu Francja, która przez dobre stosunki z USA próbuje poszerzyć swoje pole gry w polityce światowej.

Tradycyjny polski proamerykanizm nie jest argumentem liczącym się w kalkulacjach Ameryki, zwłaszcza że ulega on bardzo szybkiej erozji. Współpraca ze Stanami Zjednoczonymi będzie coraz częściej wymagała odwagi płynięcia pod prąd nastrojów opinii publicznej, tak jak to jest już od pewnego czasu w krajach zachodniej Europy.

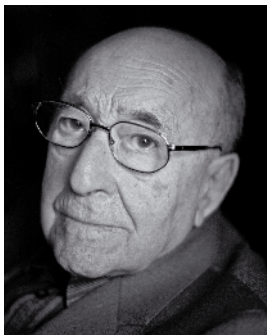
Umiejętność współdziałania z krajami europejskimi, zwłaszcza Niemcami, może być atutem zwiększającym atrakcyjność Polski dla Waszyngtonu. Z drugiej strony współpraca Warszawy i Berlina może się przyczynić do umocnienia europejskiej orientacji w polityce amerykańskiej. Trzeba się bowiem liczyć z tym, że nowe pokolenia elit amerykańskich mogą wykazywać skłonność do zmniejszania obecności USA w Europie, na kontynencie, który odnosi się do Ameryki z niechęcią, a co najgorsze, ma jej niewiele do zaoferowania.

Bilans stosunków Polski z Niemcami i USA po roku 1989 jest jednoznacznie pozytywny. Nie wynika z tego żadna gwarancja skutecznej polityki w przyszłości. W polityce europejskiej i transatlantyckiej kończy się, w sposób łagodny, etap rozpoczęty w 1989 roku. O stosunkach Polski z Niemcami i USA w nowym, dopiero się rozpoczynającym okresie z pewnością można powiedzieć tylko jedno: będą one dwoma z najważniejszych instrumentów polskiej polityki zagranicznej.

JERZY POMIANOWSKI

Stosunki Polski ze wschodnimi sąsiadami

1. Znaczenie polityki zagranicznej	777
2. Pozycja międzynarodowa Polski po 1989 roku	777
3. Spojrzenie na Wschód	778



Fot. Agencja Gazeta

Jerzy Pomianowski (ur. w 1921 roku)

Pisarz, lekarz, pedagog, tłumacz, eseista, ekspert do spraw historii Europy Wschodniej, krytyk teatralny, scenarzysta filmowy.

W 1938 roku ukończył Polskie Społeczne Gimnazjum Męskie w Łodzi. W tym samym roku rozpoczął studia wyższe na Uniwersytecie Warszawskim, przerwane przez wybuch wojny. Ranny w jej trakcie znalazł się w szpitalu wojskowym w Łucku i w rezultacie trafił do kopalni węgla w Donbasie. Dzięki paktowi Sikorski – Majski mógł kontynuować studia w Stalinabadzie, a później w Moskwie, gdzie w 1947 roku ukończył I Moskiewski Instytut Lekarski, zyskując dyplom *summa cum laude*.

Debiut literacki w 1938 roku. Felietonista organu młodzieży PPS „Młodzi idą”. Redaktor PAP „Polpress” (Moskwa 1944-1946), kierownik Samodzielnego Referatu Prasy i Propagandy Zdrowia w Ministerstwie Zdrowia (Warszawa 1947-1951), kierownik działu teatralnego tygodnika „Nowa Kultura” (Warszawa 1951-1958), wykładowca Wydziału Dziennikarskiego UW (1953-1957), kierownik literacki Teatru Narodowego (Warszawa 1958-1961) i Zespołu Filmowego „Syrena” (1961-1968).

Członek PZPR od 1948 roku, opuścił partię w 1968 roku, biorąc udział w obronie prof. Leszka Kołakowskiego. W rezultacie wydarzeń marcowych stracił pracę i możliwość publikacji. Przyjął zaproszenie rządu włoskiego i w 1969 roku wyjechał do Italii. Wykładowca Accademia Nazionale d'Arte Drammatica (Rzym 1969-1970), stypendysta włoskiego MSZ (Rzym 1971-1973), profesor, kierownik Katedry Polonistyki Uniwersytetu w Bari (1974-1987) i w Pizie (1988-1992). W związku z osiągnięciem wieku emerytalnego w tym samym roku wrócił do Polski.

Od 1999 roku jest redaktorem naczelnym miesięcznika „Nowaja Polska”.

Członek Stowarzyszenia Pisarzy Polskich, PEN-Clubu, Polskiego Związku Łowieckiego, Polskiej Unii Pisarzy Medyków, Accademia Adamo Mickiewicz di Storia e Letteratura Polacca e Slava, Bolonia.

Twórczość: szkice o teatrze *Z widowni*; powieść *Koniec i początek*; sztuki dramatyczne *Faryzeusze i grzesznik*, *Sodoma i Odessa*; kompendium dla włoskich studentów *Guida alla moderna letteratura polacca*; monografia *Babel* (w języku włoskim); 64 hasła z zakresu literatury polskiej w *Encyclopedia Britannica* (1976), 6 haseł w *Teatro del'900* (1980); tomy esejów *Biegun magnetyczny* (1995), *Ruski miesiąc z hakiem* (1998). Przekłady na język polski utworów Babla, Tołstoja, Czechowa, Bułhakowa, Szwarca, Sołżenicyna (*Archipelag Gulag*, *Krąg pierwszy*), Sacharowa, Hellera, Szalamowa; tłumacz na język włoski utworów Aleksandra Fredry, Karola Wojtyły; scenariusze filmowe, m.in. *Godziny nadziei*, *Wiano*.

Nagroda Państwowa II stopnia, Nagroda Ministra Kultury I stopnia, Nagroda ZAiKS 1988, Nagroda PEN-Clubu 1990, Nagroda Specjalna „Literatury na Świecie” 1991, nagroda paryskiej „Kultury” im. Juliusza Mieroszewskiego w 1997 roku, Nagroda im. J. Giedroycia (2006). Odznaczony Medalem za Zasługi dla Obronności Kraju, Odznaką Zasłużony dla Kultury Polskiej, Krzyżem Komandorskim z Gwiazdą Orderu Odrodzenia Polski (1997), Krzyżem Wielkim Orderu Odrodzenia Polski (2005).

1. Znaczenie polityki zagranicznej

W niniejszym artykule ograniczę się jedynie do tez, które wydawać się będą mogły czymś, co pewien kandydat do polityki nazwał „skrótaami myślowymi”. Przedstawię tylko to, co przydać się może na przyszłość, nie dokonam zaś przeglądu wydarzeń, jakie miały w Polsce i jej okolicach miejsce. Mimo to zacznę od wyjścia poza ramy tematu. Otóż widać jak na dłoni, że w debatach i działaniach prawie całej naszej klasy politycznej polityka zagraniczna w ogóle zajmuje miejsce wtórne, podczas gdy nawet mocarstwa dają jej priorytet w stosunku do wewnętrznych problemów, do roszczeń, a tym bardziej do sporów i komeraży kompetencyjnych. Pomyłki na tym polu mają skutki dramatyczne. Pozwolę sobie przypomnieć jedynie, że Niemcy przegrały I wojnę światową, ponieważ przekonane były, że sytuacja wewnętrzna Anglii, po zwycięstwie liberałów w 1908 roku w wyborach do Izby Gmin, uczyniła Anglię nienapastliwą, ustępliwą i gotową do neutralności. Jak wiadomo, lord Edward Grey, Minister Spraw Zagranicznych Wielkiej Brytanii, był zupełnie innego zdania. Anglia przystąpiła do wojny i zarówno to, jak i udział Ameryki w jej obronie doprowadziły do klęski Niemiec. Rosji potrzebna była mała zwycięska wojna w 1904 roku po to, ażeby stłumić ruchy robotnicze, które kilka lat wcześniej się zaczęły i sprowokowały do wojny Japonię, co było początkiem jej końca.

Drugą taką sprawą, która cechuje i słowa, i działania naszej tzw. klasy politycznej jest lekceważenie zasady pierwszeństwa zadań polityki zagranicznej nad wewnętrznymi rozgrywkami, które wyraża się w zjawisku parcelacji tej polityki przez konkurencyjne ośrodki władzy. Mamy ten fenomen przed oczyma i trudno znaleźć u obcych, w innych krajach, przykłady niepowodzeń i straconych okazji, jakie taki dziwoląg powoduje. Mieroszewski pisał: „Polski nie stać na kilka naraz koncepcji polityki zagranicznej, zwłaszcza polityki wschodniej”.

2. Pozycja międzynarodowa Polski po 1989 roku

Wracając do tematu, muszę powiedzieć, że nigdy jeszcze nie miała Polska sytuacji tak sprzyjającej polepszeniu jej pozycji międzynarodowej i utrwaleniu jej niepodległości, jak ta, którą obserwujemy po 1989, a zwłaszcza po 1992 roku, kiedy opuścili, zaczęli opuszczać i prędko skończyli ten wymarsz umundurowani Rosjanie. Najważniejszą cechą tej pomyślniej sytuacji jest spełnienie się przewidywania Giedroycia, które długo uważano za utopię. Polska oto wymknęła się z imadła geopolitycznego. Koncepcja Giedroycia i Mieroszewskiego bynajmniej nie sprowadzała się do oczekiwania na cud, który sprawił, że odzyskailiśmy niepodległość. Tym, co prześladowało tych ludzi, zwłaszcza redaktora Giedroycia, była myśl o nietrwałości owej niepodległości, która odzyskana w 1918 roku trwała zaledwie 20 lat i która dalej mogła wydawać się nietrwałą dopóty, dopóki istniała sytuacja orzecha między dwoma kamieniami młyńskimi,

w jakiej Polska od paru wieków była, albo lepiej – sytuacja położenia Polski w imadle. Chodziło o utrwalenie takiego stanu rzeczy, przy którym owo imadło nie mogło się zamknąć, ściskając Polskę i zmuszając ją do sytuacji, w jakiej przez wieki się znajdowała. To była *idée fixe* Giedroycia, utrwalenie tej sytuacji, która nastąpiła po jednoczesnej w istocie klęsce, jaką dla Niemiec była przegrana wojna, dla Związku Sowieckiego zaś rozpad imperium i usamodzielnienie się tak zwanej jego strefy wpływów. Polska tkwiła w owym imadle z zachodu i wschodu przez wieki, jak powiedziałem, tracąc w końcu niepodległość. Jej brak oznaczał zahamowanie samodzielnych procesów społecznych i podporządkowanie naszego interesu narodowego interesom hegemonia i okupanta.

I oto stało się, że jesteśmy już członkami Unii Europejskiej i wbrew temu co sądzić może czytelnik gazet i słuchacz sporów naszych polityków, jest ona nie tylko źródłem dotacji. I nie chodzi o to, aby ich jak najwięcej żądać. Niewiele się o tym słyszy i mówi w naszej telewizji, wiadomo przez kogo rządzonej, ani nawet w sporach na najwyższych piętach naszej polityki. A trzeba to powtarzać codziennie i to kilkakrotnie w każdej gazecie, w każdym środku przekazu. Unia Europejska powstała przede wszystkim po to, aby nieuchronne spory i konflikty między jej członkami rozstrzygać nareszcie polubownie i społem. Jak dotąd wszystkie największe wojny zaczynały się i kończyły w Europie. Co gorsza, i to jest dla nas najważniejsze, przetaczały się przez Polskę właśnie. Polska jest i miała być terenem każdej rozgrywki i jedynie powstanie Unii Europejskiej zapobiegło i zapobiec dalej może powtórzeniu tej sytuacji. Adenauer, Schuman, De Gasperi powzięli i zrealizowali myśl w istocie rewolucyjną, która odmienić miała losy kontynentu. Czy to się uda, zależy od bagatelki, od tej dozy zdrowego rozsądku, który pozwoli politykom utwierdzać to, co Unię wzmacnia, a także od kilku podpisów pod ważnymi dokumentami. Nie wzmacnia Unii np. rozdmuchiwanie incydentalnych w końcu sporów z najbliższym sąsiadem, Niemcami, i to w okresie, kiedy rządzi nimi Angela Merkel, a od czasu Willy'ego Brandta nie mieliśmy tam polityka bardziej nam życzliwego, tak sędzę.

3. Spojrzenie na Wschód

Co do części wschodniej owego imadła, o którym tu mówiłem, to naczelną cechą obecnej ery jest zjawisko istnienia dwóch podmiotów politycznych za wschodnią ścianą – za ścianą wschodnią nie tylko Polski, ale także Unii Europejskiej. Mówię o Rosji z jej białoruskim *appendiksem* i Ukrainie. Trzeba otwarcie postawić tę kwestię nie tylko wobec was, ale jak sędzę, także w poważnych rozmowach z Rosjanami, którzy na pewno zdają sobie z tego sprawę: mianowicie jest w życiowym interesie Polski, ażeby za wschodnią ścianą mieć nie jednego sąsiada, ale dwóch. Nie chodzi bynajmniej o parcelację Rosji i zgadzam się, tak samo jak każdy rozsądny Polak, z Mieroszewskim, który twierdził, że gdyby ktoś zechciał zabrać się do parcelowania Rosji, właściwie dziś Federacji Rosyjskiej (powtarzam: wielonarodowej, ale przecież rosyjskiej federacji), to powin-

niśmy być pierwszymi, którzy przyjdą wtedy Rosjanom – nie Rosji, tylko Rosjanom – na pomoc. Uważam, że potrzebne nam są życiowo owe dwa podmioty, a nie jedno, jednolite imperium. I to ważne jest także dla samej Rosji. Jedynie istnienie niepodległej Ukrainy stanowi tamę dla tych sił wewnątrz Rosji, które sądzą, że stara droga, droga ekspansji terytorialnej, jest drogą łatwiejszą od tego rozwoju, na który postawił i Jelcyn. Mówi to człowiek, któremu reżim putinowski się nie bardzo podoba. Zastrzegam się, że Rosja nie zagraża nam teraz zaborem ani nawet swoimi nawykowymi szykanami. Oczywiście istnieje nasza zależność od Gazpromu. Tu proszę mi wybaczyć krótką dygresję. Wicepremier Pawlak oświadczył niedawno, że przecież tylko 8% zapotrzebowania energetycznego przypada na ów gaz, który Rosja dostarcza nam przez gazociągi i rury, zarówno idące przez Białoruś, jak i Ukrainę. Otóż zapomniał dodać, że od tych małych 8% zależą takie bagatelki, jak ogrzewanie miast z mieszkaniami, i to wszystkimi, oraz produkcja nawozów sztucznych, co z kolei obchodzi rolnictwo. Ale ta sprawa, sławetna sprawa dywersyfikacji, jest już troską Unii Europejskiej i zależy też od rur ukraińskich, a także od naszej, może przede wszystkim od naszej, umiejętności zagrzewania Unii do solidarności z naszymi i ich, wspólnymi w końcu, potrzebami. Nie chcę jednak wchodzić w zawilości tej sprawy. Chcę powiedzieć, że jeśli o Rosję chodzi, to stosunki z nią w tej chwili wydają się niejako łatwiejsze do naprawy. To wyjaśnienie trwać może krócej albo dłużej, ale wysiłki, jakie czynione są po to, aby tę chwilę wykorzystać, wydają mi się warte sporej uwagi.

Grupa do spraw trudnych, której polskiej części przewodzi prof. Rotfeld, zabrała się bardzo energicznie do dyskusji, i to bardzo życzliwej, z kolegami rosyjskimi, dotyczącej zaszczości historycznych i tych wszystkich przeszkadzających nam a niezakończonych, dramatycznych spraw. Warto chyba w pierwszej kolejności powierzyć tę robotę ekspertom, a dopiero po przetarciu tej drogi, pozwolić oprzeć się na faktach politykom, do których należą z kolei rozstrzygnięcia.

Otóż, to co naprawdę jest groźne – a co należy wziąć pod uwagę w stosunkach z Rosją w przyszłości – to moim zdaniem niestabilność sytuacji w samej Rosji, wypuklona przez kryzys finansowy i ekonomiczny. Rosji zagraża w tej chwili nacjonalizm, zarówno z lewa, jak z prawa, nacjonalizm szerzący się jak pożoga. Dodajmy też bezrobocie, które już i tam zbiera swoje plony, wzmagając bardzo takie tendencje wśród pogrobowców komunizmu. Jednocześnie znajduje ta tendencja coraz więcej zwolenników na prawicy. Oficjalne organy rządu rosyjskiego zdają już sobie sprawę z tego, o czym wie każdy uważny czytelnik rosyjskiej prasy, nawet tej poddawanej nie tyle cenzurze, ile bankowym groźbom. Tym zaś, co owemu nacjonalizmowi towarzyszy i co mnie wydaje się sprawą niezwykle poważną, jest włączenie do państwowej rosyjskiej doktryny strategicznej kryterium etnicznego. Miałem w czasie niedawnego pobytu w Moskwie rozmowę z pewnym znakomitym historykiem, który zdaje sobie z tej groźby sprawę. Zapytałem go, co uważa za najważniejsze wydarzenie, jakie zaszło w Rosji po rozwiązaniu Związku Sowieckiego. Oznajmił mi, że zdaniem jego, takim

faktem – zapoznanym przez europejską opinię – jest uchwała, podjęta w Białowieży, gdzie trzech panów: Krawczuk, Szuszkiewicz i Jelcyn doszło do wniosku, iż warunkiem pokojowego rozwiązania ZSRR jest zachowanie dawnych sowieckich, nieetnicznych granic zarówno republik i autonomicznych okręgów, jakie dalej wchodziły w skład federacji, jak i tych, które oderwały się i stały się niezależne, np. Ukraina, Gruzja albo Azerbejdżan. Rosjanie uświadomili sobie znaczenie wydarzeń na Bałkanach. Doszli wtedy do wniosku, że trzeba uniknąć losu Jugosławii, który przywódcy rosyjscy, a zwłaszcza ich wywiad, mogli przewidzieć lepiej niż ktokolwiek. Wiedzieli, co czeka po śmierci Tito Jugosławię, jaka krwawa łaźnia czeka Bośniaków, Chorwatów i Serbów. Ta sprawa trwa do dzisiaj i Rosja uniknęła jej właśnie przez tę skromną, zdawałoby się, uchwałę o zachowaniu dawnych sowieckich granic. Sądzę, że jest to sprawa kluczowa. I oto z niepokojem widzimy w tej chwili odstępstwo od tej zasady w Białowieży przyjętej. Zarówno wojna na Kaukazie, wojna z Gruzją, jak i plany rozbioru Ukrainy są kwestią mającą o wiele poważniejsze znaczenie, zwłaszcza dla Polski, niżby to się wydawało tym, którzy są czcicielami państw narodowych.

Istnieją tylko dwa sposoby na utworzenie państwowości. Albo naród tworzy państwo, albo państwo tworzy społeczność, która składając się z rozmaitych etnicznych jednostek, ożywiona jest jednocześnie instynktem państwowym. To wyrażenie nadużyte niegdyś przez Bolesława Piaseckiego zasługuje na to, ażeby je wrócić do powszechnego użycia, nawet dzisiaj.

Nie sposób jednak ominąć kwestii Ukrainy. Twierdzę, że póki Ukraina jest niepodległa, tak długo nie ma mowy o imadle ani o niebezpieczeństwie dla Polski. Tu jest miejsce na powrót do wstępnych moich uwag o szkodliwości niezgody, o szkodliwości braku wspólnej polityki wschodniej, o szkodliwości jej dwoistego charakteru. Owszem, inicjatywy pana prezydenta Lecha Kaczyńskiego zasługują na szacunek. Jednakże tu potrzebny jest nie tylko szacunek, ale konkretne dla nich uznanie nie tylko wszystkich Polaków, ale także Unii Europejskiej. Jeździć do Kijowa bez podpisanego traktatu lizbońskiego w kieszeni jest zajęciem, jak sądzę, daremnym, jest równe tylko manifestacji, ponieważ skutków dać nie może. Poza tym ze zgrozą czytałem niektóre gazety w ciągu całego roku 2008, który był okresem zacieklej antyukraińskiej kampanii, jaka przerażała swoją zajadłością to wszystko, co po wojnie mówiło się o Niemcach. Nie tylko zajadłością, ale też niedorzecznością. Ta kampania trwa do dzisiaj i to nie tylko w takich tytułach jak „Rzeczpospolita” czy „Gazeta Polska”, jak pisma drukujące artykuły księdza Isakowicza-Zaleskiego (który protestuje przeciwko beatyfikacji wielkiego metropolity Szeptyckiego, autora wiekopomnej odezwy „Ne ubyj!”), jaka oszczędziła życie dziesiątkom tysięcy polskich rodzin). Tak jest, rzeź i haniebna czystka etniczna Polaków miały miejsce, ale pokój zawiera się z nieprzyjacielem, a nie z sojusznikiem. Kto o tym zapominał, ten jest nieprzyjacielem nie tylko Ukrainy, ale także naszej ojczyzny.

Chcę wreszcie zaznaczyć, że jak się wydaje, jedynym realnym, rzetelnym krokiem – który usiłował uratować cień owego strategicznego partnerstwa, jakie miało nas z Ukrainą łączyć, i który uratował, dał alibi sprawie polskiej w oczach milionów Ukraińców – był skromny postulat ministra Sikorskiego, jaki zgłosił w Radzie Europejskiej, aby Unia Europejska podjęła uchwałę gwarantującą całość granic Ukrainy. Wystarczy poczytać najlepiej poinformowane w Europie pismo poświęcone polityce międzynarodowej – włoski „Limes” z wiosny 2008 roku, jeszcze sprzed wojny kaukaskiej – ażeby popatrzeć na mapy ilustrujące plany rozbioru Ukrainy, podziału jej – i to wedle osławionego, nieszczęsnego etnicznego kryterium.

ADAM KOBIERACKI

Ewolucja struktur bezpieczeństwa z punktu widzenia interesów Polski (NATO, OBWE, UE/ESDP, reżim CFE)

1. Wprowadzenie	785
2. Architektura bezpieczeństwa europejskiego	785
3. Pakt Północnoatlantycki (NATO)	786
4. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)	788
5. Unia Europejska (UE)	788
6. Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE)	789
7. Podsumowanie	790



Adam Kobieracki (ur. w 1957 roku)

Dyplomata i ekspert do spraw kontroli zbrojeń i międzynarodowego bezpieczeństwa. Studiował dziennikarstwo na Uniwersytecie Warszawskim, a następnie w moskiewskim Państwowym Instytucie Stosunków Międzynarodowych. Od 1982 roku jest dyplomata w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. W czasie swojej kariery dyplomatycznej pełnił wiele funkcji w polskich przedstawicielstwach przy ONZ i OBWE w Wiedniu. W latach 1997-2000 był ambasadorem Polski przy OBWE (w 1998 roku Polska przewodniczyła OBWE). Negocjował m. in. układ o ograniczeniu sił konwencjonalnych w Europie (CFE). W latach 2003-2007 pełnił funkcję Zastępcy Sekretarza Generalnego NATO ds. Operacyjnych. Dyrektor Departamentu Polityki Bezpieczeństwa MSZ. Współautor m.in. *Między równowagą sił a bezpieczeństwem kooperatywnym w Europie (adaptacja reżimu CFE do nowego środowiska międzynarodowego)* (Z. Lachowski i J. M. Nowak) oraz *Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000* (red. R. Kuźniar, Warszawa 2001).

1. Wprowadzenie

Struktury bezpieczeństwa europejskiego stanęły 20 lat temu przed pilną potrzebą szybkiej adaptacji do nowych realiów strategicznych i politycznych. Nie były do tego przygotowane. Przypomnijmy: na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku mówienie o rozszerzeniu NATO na politycznych salonach traktowane było co najwyżej jak „majaczenie”. Wielu dystyngowanych ekspertów wskazywało na OBWE jako zarodek nowego systemu kooperatywnego bezpieczeństwa europejskiego. Integracja europejska z jej filarem dotyczącym bezpieczeństwa i obrony (ESDP) była w powijakach. Traktat CFE (o ograniczeniu zbrojeń konwencjonalnych) był negocjowany jako międzyblokowy (NATO – UW), a wchodził w życie, gdy Układ Warszawski się rozpadł. Taki był punkt wyjścia. Traktując pobieżnie historię ostatnich 20 lat, spójrzmy na wyniki ewolucji tych struktur: co one dają Polsce i jakie stawiają przed nami dylematy i wyzwania.

2. Architektura bezpieczeństwa europejskiego

W pierwszej kolejności rozważmy architekturę bezpieczeństwa europejskiego jako całość. Nowym, istotnym aktorem jest Unia Europejska z jej Wspólną Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP), nadal poszukująca roli godnej jej ambicji. NATO wykazało największe zdolności adaptacyjne. OBWE, które przeżywało wzloty i upadki, obecnie ma szansę odbić się od dna. Reżim kontroli zbrojeń konwencjonalnych jest w fazie zapoczątkowanego świadomie przez Rosję demontażu.

Po zakończeniu zimnej wojny nie powstał nowy, celowo zaprojektowany ogólnoeuropejski system bezpieczeństwa. Jak pisał prof. Adam Rotfeld, to ciągle „międzyepoka”, którą nawet trudno trafnie nazwać. Istniejące wcześniej instytucje gorzej (OBWE) lub lepiej (NATO) przystosowały się do nowych warunków. Jednocześnie w nowym, dużo bardziej dynamicznym i nieprzewidywalnym środowisku bezpieczeństwa, rola i funkcje instytucji i organizacji międzynarodowych ulegają wyraźnym i głębokim zmianom. Nowe zagrożenie bezpieczeństwa (terroryzm, państwa słabe i upadłe, fundamentalizm religijny nawołujący do „świętych wojen”, rywalizacja o dostęp do surowców i nośników energii, ataki w cyberprzestrzeni, monopolizowanie dostaw ropy i gazu etc.) przeplatają się z tradycyjnymi (*vide* wojna rosyjsko-gruzińska). Taka sytuacja wymaga szybkich reakcji, często siłą rzeczy ignorujących sztywne podziały i ramy instytucjonalne.

W ciągu ostatnich 20 lat nie powstał nowy, spójny i sprawny mechanizm zapewniania bezpieczeństwa europejskiego, oparty na jego nowej, akceptowanej przez wszystkich architekturze, wprowadzającej wyraźną hierarchię instytucji i organizacji. Ale czy jest dziś potrzebny? Czy tzw. inicjatywa Miedwiediewa, dotycząca zawarcia prawnie wiążącego, paneuropejskiego traktatu bezpieczeństwa, ma szansę być skutecznym remedium na bolączki współczesnego środowiska bezpieczeństwa? Czy zamiast sformalizowanej, statycznej i – to ważne słowo – „hierarchicznej” struktury bezpieczeństwa nie potrzebujemy

raczej jasnych reguł współdziałania różnych aktorów na scenie międzynarodowej, zgody co do wartości i zasad, elastycznego podziału zadań pozwalającego na wzajemne wspieranie się i wybór najlepszych środków działania w zależności od zagrożeń?

To trudne pytania. Jedno jest pewne: wystąpienie prezydenta Miedwiediewa z jego inicjatywą świadczy o niezadowoleniu Rosji z biegu wydarzeń, swoistym poczuciu wykluczenia z „kręgu wtajemniczonych” w obecnym systemie bezpieczeństwa. Innymi słowy, świadczy o tym, że Moskwa chciałaby znowu grać pierwsze skrzypce w europejskiej orkiestrze symfonicznej, nawet jeśli dyrygentem nie będzie już zimnowojenny strach (choć wtedy były dwie orkiestry...), a nie występować w wielu różnych, bardziej kameralnych zespołach.

Nie wiadomo w tej chwili, jak i kiedy zakończą się prace nad tą rosyjską inicjatywą, które w OBWE zostały już nazwane „procesem z Korfu” (na tej greckiej wyspie odbyło się nieformalne spotkanie ministrów spraw zagranicznych poświęcone tej problematyce). Skoro jednak negocjacje się rozpoczęły, to trudno na wstępie prognozować ich całkowite fiasko. Zapewne zakończą się jakimiś uzgodnieniami. Należy jednak pamiętać o trzech sprawach.

Po pierwsze, finalny ich produkt niekoniecznie musi być, tak jak tego chcieli i chcą pomysłodawcy, ogólnoeuropejskim i prawnie wiążącym traktatem bezpieczeństwa, koncentrującym się na jego wymiarze polityczno-wojskowym. To jest mało prawdopodobne. Z dużo większą pewnością można oczekiwać albo serii uzgodnień mniejszej rangi niż traktat międzynarodowy i w sprawach dotyczących szeroko rozumianego bezpieczeństwa, a więc nie tylko wojskowych, albo jakiejś deklaracji politycznej. Ten ostatni wariant byłby zresztą jak najbardziej zgodny z dotychczasowym dorobkiem i swoistą specjalizacją OBWE.

Po drugie, to może być długi czy wręcz bardzo długi proces. Pomijając nawet wysoce skomplikowany charakter problematyki będącej przedmiotem prac, trzeba pamiętać, że państwa UE i NATO mają obecnie – i słusznie! – zupełnie inne niż Rosja priorytety (wejście w życie traktatu lizbońskiego, nowa koncepcja strategiczna Sojuszu, Afganistan etc).

Po trzecie wreszcie, sam „proces z Korfu” będzie w praktyce pełnił funkcje dialogu na temat bezpieczeństwa europejskiego, uspokajając emocje i oferując możliwości rzeczowej rozmowy na trudne tematy w miejsce wymiany oświadczeń, wzajemnych oskarżeń i wszystkich możliwych „gorzkich żalów”.

3. Pakt Północnoatlantycki (NATO)

NATO po długich wahaniach i trudnych dyskusjach w latach 90. zaczęło się rozszerzać i rozpoczęło proces głębokiej transformacji politycznej i wojskowej. Nadal jego fundamentalną rolą jest wspólna obrona na mocy art. 5 traktatu waszyngtońskiego. Kolejne etapy poszerzania Sojuszu nie czynią tego zadania łatwiejszym. Jednocześnie

NATO angażuje się w misje stabilizacyjne i operacje antykrzysowe w różnych rejonach świata. Głównym zadaniem we właśnie rozpoczynających się pracach nad nową koncepcją strategiczną Sojuszu jest zapewnienie równowagi między tymi dwoma płaszczyznami działań (wspólna obrona oraz stabilizacja) i określenie właściwego dla nich instrumentarium.

NATO faktycznie poszerzyło strefę stabilności w Europie i ugruntowało swoją pozycję sprawnej organizacji wojskowej, niezależnie od dzisiejszych kłopotów w Afganistanie, których przewyciężenie wymaga współdziałania cywilno-wojskowego z udziałem wielu podmiotów. *Notabene*: nowa koncepcja strategiczna powinna wreszcie przesądzić, jakiego rodzaju misji/operacji stabilizacyjnych (poza art. 5) będzie podejmował się Sojusz, bo dotychczas robił „bez ładu i składu” wszystkiego po trochu – prawdziwe działania zbrojne w Afganistanie, operacja pokojowe w Kosowie, misja szkoleniowa w Iraku, doradztwo dla Unii Afrykańskiej i pomoc logistyczna w Darfurze, operacja morska na Morzu Śródziemnym, a teraz także u wybrzeży Somalii, pomoc humanitarna po trzęsieniu ziemi w Pakistanie etc. To był efekt trochę gorączkowego poszukiwania nowej tożsamości i procesu „uwiarygodniania” Sojuszu w nowych realiach. Czas jednak wyciągnąć wnioski i przestać jeździć do każdego pożaru na kuli ziemskiej.

W międzyczasie rozwiały się niekoniecznie uzasadnione nadzieje w NATO na łatwe i szybkie znalezienie *modus vivendi* z Rosją. Ten proces potrwa dłużej, bo wymaga zmian w mentalności polityków, a przede wszystkim odejścia od myślenia o bezpieczeństwie w kategoriach „mój zysk – twoja strata” i umacniania bezpieczeństwa jednym kosztem innych.

Istotną częścią ewolucji Sojuszu jest też powstawanie różnych kręgów partnerów, czyli państw współpracujących z NATO.

Najważniejsze dziś pytania dla Polski jako członka Sojuszu są następujące: czy NATO najlepiej będzie nas bronić przed potencjalnymi zagrożeniami ze Wschodu, rozwijając coraz bliższą, a także wymagającą czasem zbyt daleko idących kompromisów, współpracę z tymże Wschodem (czytaj: Rosją), czy też tej współpracy powinna towarzyszyć gotowość i zdolność do obrony, choćby „na wszelki wypadek”? Czy Sojusz udźwignie ciężar równoczesnych i równoległych zadań w sferze wspólnej obrony oraz selektywnej stabilizacji w skali globalnej? Czy nowe zagrożenia bezpieczeństwa nie przesłonią faktu, że te „stare” nie odeszły jeszcze do lamusa historii? I pytanie fundamentalne: czy uda się wreszcie ułożyć efektywną, instytucjonalną współpracę między NATO a UE, która z pożytkiem dla wszystkich zastąpiłaby obecną, dziwną niemoc skutkującą niepotrzebną rywalizacją, marnotrawieniem środków i zamieszaniem?

Recepta na Sojusz spełniający oczekiwania Polski jest teoretycznie prosta: prymat art. 5 traktatu waszyngtońskiego (czyli zobowiązania do kolektywnej obrony); podejmowanie operacji antykrzysowych i misji stabilizacyjnych nie „na chybił trafił”, lecz w sposób przemyślany, wybiórczy i we współpracy z partnerami spoza NATO; angażowanie się w zwalczanie tych nowych zagrożeń bezpieczeństwa, do przeciwdziałania

którym Sojusz dysponuje odpowiednimi instrumentami; dalsza transformacja militarna koncentrująca się na rozbudowie ekspedycyjnych zdolności wojskowych, które mogą przecież służyć zarówno do wspólnej obrony, jak i prowadzenia operacji stabilizacyjnych. Cóż, łatwo powiedzieć.

4. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)

OBWE po 20 latach znowu staje przed szansą. To ta instytucja zrobiła pierwszy wyłom w zimnowojennych murach, to ona przyczyniła się do ustabilizowania sytuacji na obszarze postradzieckim i na Bałkanach w latach 90. To ona wyspecjalizowała się w zapobieganiu konfliktom i misjach w terenie, choć miała oczywiście i sukcesy, i porażki. Jej dzisiejsza szansa to znowu aktualna potrzeba zapanowania nad tzw. zamrożonymi konfliktami (Naddniestrze, Górski Karabach), aby nie dopuścić do rozwiązań siłowych, tak jak to miało miejsce w przypadku Osetii i Abchazji. To także konieczność ratowania reżimu CFE, który funkcjonuje w ramach OBWE. To wreszcie, trochę paradoksalnie, inicjatywa Miedwediewa. Sam fakt rozpoczęcia dyskusji o niej w OBWE, swoistego europejskiego dialogu bezpieczeństwa, może sprzyjać renesansowi roli i znaczenia Organizacji. Jej siłą jest szerokie członkostwo (Europa, USA, Kanada), słabością zaś bywa łatwość blokowania podejmowanych w drodze konsensu decyzji, gdy dotyczą one spraw trudnych lub delikatnych dla jakiegoś państwa. Ta słabość może być też atutem – postanowień wspólnie uzgodnionych przez wszystkich łatwiej przestrzegać niż tych narzuconych przez większość (o ile uda się je uzgodnić...).

Dla Polski OBWE była w przeszłości pomocna i użyteczna. Pytanie brzmi, czy wspomniany europejski dialog bezpieczeństwa nie ugrzęźnie w jałowych sporach proceduralnych lub nie stanie się areną wzajemnych politycznych oskarżeń. Z punktu widzenia interesów nie tylko naszych, ale i całej Europy w jej euroatlantyckim wymiarze OBWE powinna znowu pełnić funkcje lidera w tzw. miękkich aspektach bezpieczeństwa (zasady i standardy międzynarodowe, prawa człowieka) oraz w fundamentalnej dziś kwestii (od-)budowy zaufania między państwami.

5. Unia Europejska (UE)

Unia Europejska jest najmłodszą organizacją w tym gronie. Świadomie pomijam wszystkie inne – poza Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP) – aspekty i mechanizmy integracji europejskiej. Z perspektywy polityki bezpieczeństwa najważniejsza jest właśnie ESDP. Początkowo, na przełomie wieków, przez wielu była traktowana podejrzliwie, jako potencjalna alternatywa i konkurencja dla NATO. Teoretycznie nadal mogłaby nią być, ale jej praktyczny rozwój idzie jednak w innym kierunku: poszerzania możliwości wspólnego europejskiego działania w sferze bezpieczeństwa i obrony, zwłaszcza poprzez podejmowanie cywilnych i wojskowych misji stabilizacyjnych.

W zależności od woli politycznej państw ten kierunek może być wprowadzie konkurencją, ale może też być przede wszystkim harmonijnym uzupełnieniem działań NATO, a także je wspierać. Niebezpieczeństwo jest jedno, już wspomniane wcześniej: brak instytucjonalnych mechanizmów współpracy między Sojuszem a Unią (ESDP).

ESDP ciągle się rozwija, wciąż planowane wojskowe i cywilne zdolności działania widać bardziej na papierze niż w rzeczywistości, udoskonalenia wymaga proces cywilno-wojskowego planowania misji etc. A jednak się kręci...

Oddzielnej i rzetelnej analizy wymagałyby relacje między ESDP a tempem i zakresem integracji europejskiej.

Nie omijajmy też spraw trudnych: misje prowadzone w ramach ESDP, choć potrzebne i najczęściej skuteczne, cieszą się też mało zaszczytną opinią wielostronnych instrumentów działania wykorzystywanych przez największe państwa Unii we własnych, partykularnych celach (np. misje w Afryce). Oczywiście nie wszystkie. Skomplikowany i biurokratyzowany jest proces ich tworzenia. Nie przynoszą im też chwały misje „pozorne”, jak policyjna misja szkoleniowa w Afganistanie czy ta w Gruzji.

Istotnym wyzwaniem dla Polski jest nauczenie się, jak najlepiej wykorzystywać instrumenty ESDP dla dobra bezpieczeństwa europejskiego i w najlepiej pojętym interesie naszym i wspólnym. Przykładowe, istotne pytanie w świetle dzisiejszych potrzeb brzmi: jak najlepiej UE/ESDP mogłyby pomóc ustabilizować Afganistan, wspierając w tym dziele NATO, ONZ, USA, całą społeczność międzynarodową.

W wymiarze strategicznym najważniejsze wydaje się dziś zdjęcie z ESDP odium koncepcji, której niemalże głównym celem jest zmarginalizowanie NATO. Należy znaleźć dla tego nurtu polityki europejskiej takie ramy koncepcyjne i takie instrumentarium, które pozwolą na jego rozwój w harmonii z dalszą ewolucją i efektywnym funkcjonowaniem Sojuszu.

6. Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE)

I wreszcie kilka słów o traktacie CFE i całym reżimie zbrojeń konwencjonalnych w Europie. Spełnił on bardzo ważną, stabilizacyjną rolę w sferze wojskowych aspektów bezpieczeństwa w okresie tuż po zakończeniu zimnej wojny. Mimo iż negocjowany był jako porozumienie międzyblokowe, udało się w latach 90. przestawić go na inne tory i zobowiązania grup państw przełożyć na zobowiązania narodowe. To ten reżim był drogowskazem przy podziale spuścizny wojskowej po Układzie Warszawskim, a także przy podziale radzieckiego potencjału wojskowego. Pełnił też rolę militarnego amortyzatora przy rozszerzeniu NATO. Najważniejsze: był – bo niestety już nie jest – bodaj najważniejszym instrumentem budowy zaufania, otwartości, przejrzystości i przewidywalności w sprawach wojskowych. W sumie bardzo dobrze spełnił swą rolę w latach 90.

Zawirowania polityczne towarzyszące niezakończonemu procesowi ratyfikacji zmodyfikowanego (zaadaptowanego) traktatu oraz przeświadczenie Rosji, iż krępuje on jej wojskowe możliwości działania stanowczo zbyt sztywnym gorsetem, doprowadziły do tzw. zawieszenia stosowania go przez Moskwę. W praktyce oznacza to, że cały reżim CFE usycha na naszych oczach. Mniejsza już o narodowe pułapy na uzbrojenie konwencjonalne w Europie, bo te wynegocjowane w traktacie są i tak wyższe niż rzeczywiste stany posiadania poszczególnych państw, o których decydują potrzeby i pieniądze. Tracimy jednak mechanizm budowania zaufania i przewidywalności w wojskowych aspektach bezpieczeństwa, wymuszający współpracę i utrudniający konfrontację.

Pytania na przyszłość są zasadnicze: czy i jak można uratować reżim CFE? czy warto podjąć na nowo negocjacje? czy spodziewane przyspieszenie w amerykańsko-rosyjskim dialogu rozbrojeniowym (post-START) pomoże odblokować rozmowy na temat europejskiej kontroli zbrojeń konwencjonalnych?

Nie da się dziś jednoznacznie rozwiązać tych dylematów. Nie popadając w skrajny pesymizm, trzeba jednak powiedzieć, iż jest mało prawdopodobne, aby szybko dało się uratować reżim CFE. W najbliższej przyszłości priorytetem pozostanie rozbrojenie nuklearne i nieprolifercja, co zresztą jest jak najbardziej słuszne z perspektywy bezpieczeństwa światowego. Europejska kontrola zbrojeń konwencjonalnych będzie musiała poczekać na swoją kolej.

7. Podsumowanie

Po 20 latach ewolucji struktur bezpieczeństwa europejskiego wciąż wiele jest niewiadomych i dużo pytań. Na szczęście są to dylematy zupełnie inne niż w 1989 roku. Może nie łatwiejsze, ale jednak inne. Polska należy wreszcie do tych euroatlantyckich instytucji, do których chce należeć. Czy czuje się w nich bezpieczna?

Odpowiedzialna troska o nasze bezpieczeństwo wymaga, abyśmy świadomie i aktywnie uczestniczyli w procesie kształtowania europejskiego środowiska bezpieczeństwa, na miarę naszych potrzeb i możliwości. Ewolucja struktur z tym związanych jest procesem dynamicznym i trudno przewidywalnym. W zasadzie z całkowitą pewnością można przewidzieć tylko jedno, to mianowicie, że ten proces będzie się toczył.

STANISŁAW KOZIEJ

Polityka obronna a bezpieczeństwo Polski w latach 1989-2009: od ubezwłasnowolnienia do pełnej podmiotowości strategicznej

1. Wstęp	793
2. Wybijanie się na samodzielność strategiczną (lata 1989-1999)	794
2.1. Doktryna obronna RP z 1990 roku	795
2.2. Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna z 1992 roku	798
3. Zdobywanie i kształtowanie pełnej podmiotowości strategicznej w sojuszniczych systemach bezpieczeństwa (lata 1999-2009)	803
3.1. Strategia obronności z 2000 roku	805
3.2. Doświadczenia z funkcjonowania w ramach NATO i UE	808
3.3. Proporcjonalne partnerstwo polsko-amerykańskie	818
3.4. Wewnętrzne wyzwania transformacyjne	821
3.4.1. Integracja systemu bezpieczeństwa narodowego	822
3.4.2. Transformacja sił zbrojnych w warunkach kryzysu budżetowego	826
4. Zakończenie	833



Stanisław Koziej (ur. w 1943 roku)

Generał brygady w stanie spoczynku. Analityk wojskowy i wykładowca bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego.

Jest absolwentem Oficerskiej Szkoły Wojsk Zmechanizowanych we Wrocławiu (1965) oraz Akademii Sztabu Generalnego WP w Warszawie (1973). Ukończył również szereg kursów zagranicznych, w tym w Akademii Sił Zbrojnych ZSRR (Moskwa, 1987), Szkole NATO-SHAP (Oberamergau, 1999), Instytucie Wyższych Studiów Obrony Narodowe (Paryż, 2000) oraz Akademii Obrony NATO (Rzym, 2001).

Pełnił funkcje Wiceministra Obrony Narodowej (2005). W kwietniu 2010 roku został powołany na stanowisko Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Specjalizuje się w polityce oraz strategii bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego (także obronności), w tym również w strategicznym zarządzaniu bezpieczeństwem. Z tej tematyki prowadzi wykłady na Uniwersytecie Warszawskim, Uniwersytecie Jagiellońskim, Uniwersytecie Łódzkim oraz w Szkole Głównej Handlowej i na Akademii Dyplomatycznej.

Był współtwórcą polskiej doktryny obronnej w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. oraz głównym autorem *Planu obrony Rzeczypospolitej Polskiej*. Organizator i koordynator narodowego planowania strategicznego i przebudowy systemu obronności państwa. Inicjator i współtwórca Wyższych Kursów Obronnych dla parlamentarzystów oraz wyższych kadr kierowniczych administracji państwowej. Główny autor *Strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w NATO* oraz *Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej*.

Jest autorem ponad 1000 publikacji z dziedziny wojska, obronności, bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego oraz kierowania bezpieczeństwem oraz zarządzania kryzysowego, w tym kilkunastu podręczników i książek. Jego najnowsze publikacje to: *Współczesne problemy bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego* (2003), *Strategiczne problemy bezpieczeństwa globalnego i euroatlantyckiego* (2005), *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku* (2006). Jest także współautorem licznych prac zespołowych, należą do nich m.in.: *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem* (2006), *Bezpieczeństwo w stosunkach transatlantyckich* (2008), *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki* (2009), *Polskie interesy w nowej koncepcji strategicznej Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego* (2009).

1. Wstęp

Do podstawowych atrybutów każdego państwa należy niewątpliwie jego własna, suwerenna polityka bezpieczeństwa, w tym obronna. Dlatego jednym z najważniejszych i najpilniejszych wyzwań dla Polski po 1989 roku stało się sformułowanie narodowej strategii i ukształtowanie stosownej do niej samodzielnej polityki bezpieczeństwa, w tym obronności.

W minionym dwudziestolecu można wyróżnić dwie fazy działania państwa na tym polu: 1) lata 90. ubiegłego wieku – jako okres wybijania się na samodzielność strategiczną i budowania tej samodzielności po 40 latach strategicznego ubezwłasnowolnienia w ramach Układu Warszawskiego; 2) pierwszą dekadę XXI wieku – jako czas uzyskiwania pełnej podmiotowości strategicznej w sojuszniczych systemach bezpieczeństwa, zwłaszcza poprzez ugruntowywanie swojej pozycji w NATO i UE.

Głównym wyzwaniem w pierwszej fazie było zerwanie z mentalnością „operatora”, czyli wykonawcy zadań strategicznych przychodzących z zewnątrz i zainicjowanie renesansu pełnowymiarowej, kreatywnej narodowej kultury strategicznej, opartej na własnych interesach narodowych. Praktyka pokazała, że nie było to łatwe. Nawyki i zakorzenione procedury zmienialiśmy powoli, długo brakowało instytucji strategicznego myślenia, planowania i kierowania. W tych warunkach jednak udało się sformułować w 1992 roku w miarę nowoczesną i perspektywiczną strategię, której podstawowy cel – jakim było dołączenie do zachodnich struktur bezpieczeństwa – został osiągnięty w 1999 roku.

W latach 90. opracowana została i wdrożona procedura narodowego strategicznego planowania i programowania obronnego. Zgodnie z nią przyjęto odpowiadającą warunkom samodzielności strategicznej *Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną* oraz wynikające z niej *Plan Obrony RP* i *Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych RP*. W dokumentach tych określono scenariusze oraz warianty działania państwa w razie zaistnienia zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych, a także nakreślono zasady budowy, utrzymywania i doskonalenia systemu obronności. Osiągnięcie celu strategicznego i wstąpienie do NATO oraz integracja problematyki obronności w jeden spójny system obronności państwa to niewątpliwie najważniejsze składowe dorobku strategicznego tego okresu.

Po wstąpieniu do NATO rozpoczęła się druga faza rozwoju naszej narodowej polityki obronnej. Jej główną treścią jest z jednej strony transformacja własnego systemu bezpieczeństwa odpowiednio do ciągle zmieniających się warunków członkostwa w NATO i Unii Europejskiej, a z drugiej – zdobywanie doświadczenia w strukturach sojuszniczych, w tym w aktywnym kształtowaniu ich stosownie do własnych narodowych interesów. Transformacja polega głównie na dostosowywaniu sił zbrojnych do standardów NATO oraz na włączaniu się w praktykę strategiczną i operacyjną zarówno NATO, jak i Unii Europejskiej.

Razem z innymi członkami NATO w ostatniej dekadzie borykaliśmy się z wieloma nowymi wyzwaniem. Sojusz stopniowo zmieniał swój charakter z organizacji ściśle obronnej w szerszej rozumianą organizację bezpieczeństwa. Podjęliśmy wspólnie z sojusznikami – z różnymi efektami – poważne wyzwania polityczno-operacyjne: interwencja zbrojna poza obszarem traktatowym na Bałkanach w 1999 roku, implementacja art. 5 po agresji terrorystycznej na USA 11 września 2001 roku, operacja w Afganistanie od 2003 roku, reakcja na wojnę rosyjsko-gruzińską w 2008 roku. W tej ostatniej sprawie, a także w stosunku do kryzysu gazowego na progu 2009 roku niezbyt skutecznie reagowaliśmy także w ramach Unii Europejskiej.

Wszystkie pozytywne i negatywne doświadczenia narodowe i sojusznicze z ostatniej dekady stanowią na dzisiaj istotny punkt wyjścia do określenia perspektywicznych kierunków kształtowania strategii i polityki bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności, na nadchodzące lata. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: 1) w wymiarze sojuszniczym – uwzględnianie interesu narodowego w ramach przygotowania nowej koncepcji strategicznej NATO i nowelizacji strategii bezpieczeństwa UE (zwłaszcza obrona kolektywna na podstawie art. 5, zdolność reagowania w trudno konsensusowych sytuacjach kryzysowych, stanowisko wobec Rosji i rozszerzania NATO i UE na wschód, obrona przeciwrakietowa, nowa koncepcja operacji w Afganistanie, budowa „euroatlantyckiego tandemu bezpieczeństwa NATO – UE” poprzez ustanowienie systemowych zasad i procedur współdziałania obu tych organizacji w sferze bezpieczeństwa); 2) w wymiarze narodowym – uzyskanie pełnej podmiotowości w ramach NATO i UE oraz budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym zwłaszcza zintegrowanego podsystemu kierowania tym bezpieczeństwem.

2. Wybijanie się na samodzielność strategiczną (lata 1989-1999)

Lata 90. XX wieku były okresem radykalnych zmian ustrojowych w Polsce. Również bezpieczeństwo państwa doświadczyło rewolucyjnych przeobrażeń. Najkrócej można to określić jako przejście z Układu Warszawskiego do NATO. Pod tym skrótem myślowym kryje się ogrom zmian politycznych i strategicznych, koncepcyjnych i organizacyjnych.

Niemal przez cały okres przynależności do Układu Warszawskiego Polska nie miała własnej, narodowej strategii bezpieczeństwa, w tym obronności. Były to co najwyżej rozwiązania wykonawcze adaptujące postanowienia dokumentów doktrynalnych Sojuszu.

Szansa na zmiany pojawiła się dopiero w wyniku radzieckiej pierestrojki i przyjęcia nowej doktryny obronnej Układu Warszawskiego. Rozpoczęło się ożywienie w obszarze strategii, w tym także w strategii narodowej. Należało bowiem wypracować stanowisko Polski wobec nowych warunków. Pojawiła się szansa nowego uregulowania spraw strategicznych w ramach Układu Warszawskiego, wypracowania swojego miejsca i swojej roli w drugim rzucie strategicznym obronnie zorientowanego Układu Warszawskiego.

Jednak dopiero wybory w 1989 roku, przyniósłszy Polsce pełną polityczną niezależność, stworzyły możliwość rozpoczęcia samodzielnego decydowania o swoich losach. A to oznaczało konieczność posiadania własnej strategii postępowania we wszystkich sprawach. W tym także, a może przede wszystkim, w sprawach bezpieczeństwa i obronności. Rozpoczęły się zatem intensywne prace nad narodową koncepcją strategiczną – najpierw w ramach wciąż jeszcze istniejącego Układu Warszawskiego, potem już jako państwa w pełni samodzielnego pod względem obronnym.

2.1. Doktryna obronna RP z 1990 roku

Efektorem pospiesznych prac strategicznych na przełomie 1989 i 1990 roku była *Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej* przyjęta uchwałą Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 roku. Tempo zmian było jednak wówczas tak wielkie, że niemal w chwili przyjęcia była ona już nieaktualna. Mało tego – już w toku prac nad nią było widoczne, że przyjmuje się zbyt zachowawcze założenia, że nie uwzględnia się np. perspektywy nieuniknionego już wówczas rozpadu Układu Warszawskiego.

Doktryna ta była rezultatem swoistego odrobienia bardzo spóźnionej lekcji na temat strategii obronności państwa w ramach sojuszu. Spóźnionej, bo po pierwsze – Układ Warszawski w 1990 roku to już nie był sojusz, tylko grupa państw nazywających się członkami Układu Warszawskiego, ale nieuznających praktycznie jakichkolwiek reguł wspólnego działania, choć jednocześnie niewiedzących, co z sobą zrobić w nowych warunkach. Po drugie – lekcji spóźnionej, bo nie było już szans na to, aby wdrożyć w praktyce przyjmowane rozwiązania. Słuszne w większości zapisy były zatem zapisami pustymi, nierealizowalnymi, odnoszącymi się do nieistniejącej rzeczywistości.

W dużej mierze było to także następstwem „starego stylu” pracy nad doktryną, przygotowywania jej wyłącznie w gronie ekspertów, bez szerszej publicznej dyskusji nad jej projektami¹. Zauważmy od razu, że brak publicznej dysputy w fazie przygotowywania projektu doktryny stał w jawnej sprzeczności z jedną z istotnych tez samej doktryny, a mianowicie ze stwierdzeniem, że w kształtowaniu obronności Polski obowiązującą zasadą uspołecznienia polityki obronnej.

Mimo tych zastrzeżeń doktryna obronna z 1990 roku była pierwszym w powojennej historii Polski jawnym dokumentem określającym i deklarującym publicznie, wobec własnego narodu, sojuszników i społeczności międzynarodowej, podstawowe elementy narodowej strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej² i jednocześnie wytyczającym – jak to określała uchwała Komitetu Obrony Kraju – generalne

¹ Ten błąd zresztą z upodobaniem powtarzany był także w przyszłości, włącznie z ostatnimi pracami nad strategiami bezpieczeństwa i obronności.

² Do tej pory funkcję tę pełniły tajne *Węzłowe założenia obronne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Ich ostatnia edycja przyjęta została w 1985 roku, a więc na 2 lata przed „doktrynalnym przewrotem” w Układzie Warszawskim. Zob. Uchwała Komitetu Obrony Kraju nr 03/85 z dnia 29 czerwca 1985 roku w sprawie *Węzłowych założeń obronnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*.

kierunki polityki obronnej państwa, obowiązujące organy państwowe, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne i zawodowe oraz każdego obywatela.

Ten kilkustronicowy dokument odnosił się bardzo ogólnie do podstawowych kwestii strategicznych w dziedzinie obronności. Stanowił oficjalną wykładnię oceny możliwego zagrożenia bezpieczeństwa Polski oraz określał działania niezbędne do zapobiegania i przeciwstawiania się temu zagrożeniu. Jako cel nadrzędny w stosunku do funkcji obronnej państwa deklarował zagwarantowanie najżywośniejszych interesów narodowych, wymieniając wśród nich bezpieczeństwo, prawo do życia w pokoju, niepodległość i suwerenność państwa oraz całość i nienaruszalność jego terytorium.

Oceniając zagrożenie bezpieczeństwa Polski przyjmowano jednoznacznie, że stanowi je międzykoalicyjny konflikt zbrojny w Europie, między NATO i Układem Warszawskim, mogący wywołać reperkusje w skali światowej. Widać więc wyraźnie, że już w swoim punkcie wyjścia, w ocenie wizji ewentualnego zagrożenia wojennego, polska doktryna obronna z 1990 roku była odzwierciedleniem warunków typowych dla schyłkowej fazy okresu dwublokowej konfrontacji. Na dwa aspekty tej oceny warto zwrócić uwagę. Po pierwsze, w odróżnieniu od swych poprzedniczek (*Węzłowych założeń obronnych*) nie wskazuje się tutaj jednoznacznie na NATO jako agresora, konstatując jedynie istnienie obiektywnych źródeł ryzyka konfliktu zbrojnego, wynikających z utrzymującego się wciąż braku zaufania między dwoma blokami, w połączeniu z nagromadzeniem olbrzymich potencjałów militarnych na ich styku, w tym potencjałów jądrowych. Na szczególną uwagę zasługuje jednak inny element, a mianowicie skromnie wtrącona fraza mówiąca o tym, że Polska mogłaby być wciągnięta w wojnę „nawet niezależnie od jej woli”. Jest to stwierdzenie, które jeszcze rok wcześniej nie mogłoby w żadnym wypadku znaleźć się w dokumencie państwowym. Świadczy ono bowiem, że Polska bynajmniej nie w każdej sytuacji byłaby gotowa niejako automatycznie uczestniczyć w wojnie u boku swego „Wielkiego Brata”, że bierze pod uwagę, iż nie w każdej wojnie interesy Układu Warszawskiego (czytaj – Związku Radzieckiego) musiałyby być tożsame z interesami Polski. Taki zapis sygnalizował wyraźnie, że mamy już swoją wolę państwową i że dajemy to do zrozumienia naszym formalnym sojusznikom, zwłaszcza Związkowi Radzieckiemu.

Koncepcja strategiczna zawarta w doktrynie obronnej z 1990 roku była zatem połączeniem „starego” z „nowym”, była typową koncepcją okresu przejściowego, a nawet wręcz krótkotrwałej chwili przejściowej. Łączyła w sobie oceny i rozwiązania z mijających czasów Układu Warszawskiego z ideami nadchodzącej nowej ery. Znalazło to swe odzwierciedlenie także w podejściu do oceny sytuacji międzynarodowej, gdzie tradycyjnie już zaakcentowany został problem naszej granicy zachodniej, podkreślono znaczenie dwu- i wielostronnych sojuszy oraz przynależności Polski do Układu Warszawskiego. Podkreślenie to jednak nie miało charakteru bezwzględnego i bezalternatywnego, jak to bywało do tej pory. Zabrakło jednak w tym miejscu chyba odwagi politycznej, aby wskazać na alternatywne rozwiązania w razie innych wariantów rozwoju sytuacji, w tym

rozpadu Układu Warszawskiego. Mówię o odwadze politycznej, a nie o wyobraźni, jako że stosowne analizy i oceny na ten temat już wówczas pojawiały się nie tylko w wąskich gronach ekspertów, ale także publicznie³.

Jednocześnie Polska opowiedziała się za wizją systemu bezpieczeństwa bez przeciwstawnych sojuszy, za zbudowaniem niekonfrontacyjnego modelu zbiorowego bezpieczeństwa w Europie. Wyrazem tego było m.in. podniesienie do rangi doktrynalnej problemu przekształcania doktryn wojennych w doktryny o charakterze ściśle obronnym⁴.

Zgodnie z wypracowanymi w poprzednich latach zasadami i ustaleniami, zawartymi wcześniej w *Węzłowych założeniach obronnych PRL*, doktryna mówiła o utrzymywaniu systemu obronnego państwa, przygotowanego do przeciwstawienia się ewentualnej agresji zbrojnej. Warto podkreślić, że systemowe podejście do organizacji obronności było jednym z istotniejszych polskich osiągnięć na tle rozwiązań istniejących w innych krajach. Podejście to miało swoje odzwierciedlenie już w podstawowym akcie prawnym z dziedziny obronności, a mianowicie w ustawie o powszechnym obowiązku obrony⁵. Ustawa ta całościowo i w jednym miejscu regulowała wszystkie główne sprawy obronności państwa, była swego rodzaju „konstytucją obronności”⁶.

Podstawową wytyczną dotyczącą utrzymywania sił zbrojnych w czasie pokoju było ich zróżnicowane dostosowanie do zadań przewidywanych na czas wojny oraz możliwości ekonomicznych i demograficznych państwa. Zakładano ich zorganizowanie zgodnie z zasadą niezbędnej wystarczalności obronnej. To kolejne modne hasło z tego okresu, którego treść nie była jednak do końca jasna⁷.

W sumie można stwierdzić, że doktryna obronna z 1990 roku była typową koncepcją okresu przejściowego. Nieaktualną już w momencie jej przyjęcia. Zbyt nieśmiałą w spoglądaniu w przyszłość. Świadczącą jednakowoż o poszukiwaniach nowego podejścia i sygnalizującą stopniowe dystansowanie się od Układu Warszawskiego. Prawie równocześnie z przyjęciem tego dokumentu rozpoczęły się prace nad nową przyszłościową koncepcją strategiczną, właściwą dla nowych warunków pełnej samodzielności obronnej.

³ Zob. np.: *Co wynika z naszej doktryny?* „Żołnierz Wolności”, 14 marca 1990; S. Koziej: *Wstępne studium o obronności Polski na progu XXI wieku*, Akademia Sztabu Generalnego WP, Warszawa 1990; *Zadania i organizacja Sił Zbrojnych RP wobec przemian w polityce europejskiej (Materiały z seminarium OKP, 24 lipca 1990 roku)*, Warszawa 1990.

⁴ Zob. np. S. Koziej, *Kryteria oceny doktryn militarnych (wojskowych)*, „Mysł Wojskowa” 1989, nr 10; *Przekształcanie doktryn wojennych w obronne*, „Mysł Wojskowa” 1990, nr 2.

⁵ Zob. zmiany ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

⁶ Niestety to duże osiągnięcie koncepcyjne i legislacyjne zostało zmarnowane w latach 90. przez deprecjonowanie ustawy, zaniedbywanie jej dostosowywania do zmieniającej się błyskawicznie rzeczywistości oraz zgłaszanie wielu, często ze sobą sprzecznych, projektów autonomicznych rozwiązań cząstkowych.

⁷ Szerzej na ten temat zob. *Wystarczalność obronna*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1996.

2.2. Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna z 1992 roku

Zmierzch Układu Warszawskiego i rozpad Związku Radzieckiego oznaczały dla Polski rozpoczęcie nowej ery w dziedzinie obronności. Ery samodzielności strategicznej. Jak zwykle miała ona swą fazę niemowlęcą. Okazało się, że Polska nie była przygotowana do samodzielnego myślenia strategicznego i samodzielnego postępowania w sprawach obronnych. Lata podległości strategicznej zrobiły swoje. Nie mieliśmy w pełni wykształconych ośrodków myśli strategicznej. Nasze instytucje centralne, w tym Sztab Generalny WP, nie potrafiły pracować strategicznie. Wciąż dominowało myślenie oraz działanie operacyjne i taktyczne, wykonawcze, myślenie kategoriami dnia dzisiejszego, bez perspektywy, bez dystansu strategicznego. Stąd też okazało się niemożliwe wypracowanie projektu nowej strategii obronności państwa przez instytucje do tego wszakże powołane – Sztab Generalny WP czy też Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Jedynym rozwiązaniem, które w końcu zostało zastosowane, było powierzenie tego zadania specjalnie w tym celu powołanemu zespołowi międzysresortowemu.

Rezultatem pracy zespołu były dwa dokumenty przyjęte ostatecznie na posiedzeniu Komitetu Obrony Kraju 2 listopada 1992 roku: „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa” oraz „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej”. Ich treść określała w istocie strategię bezpieczeństwa narodowego i w jej ramach strategię obronności Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach samodzielności obronnej dekady lat 90. Bazowała zarówno na analizach i ocenach przedstawicieli instytucji statutowo odpowiedzialnych za poszczególne dziedziny bezpieczeństwa narodowego⁸, jak i na opracowaniach i propozycjach konsultantów i ekspertów niezależnych⁹.

Punktem wyjścia tej strategii było szerokie potraktowanie problematyki bezpieczeństwa państwa i objęcie nią kwestii politycznych, militarnych, gospodarczych, ekologicznych, społecznych i etnicznych. Na szczególnie podkreślenie zasługuje potraktowanie problemów obronności i bezpieczeństwa jako kluczowej kwestii polskiej racji stanu. Znalazło to swe odzwierciedlenie już w zdefiniowaniu samego celu Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie obronę i umacnianie niepodległej, suwerennej państwowości oraz trwałą, niepodległy i bezpieczny byt państwa uznano za warunek gwarantujący możliwość respektowania praw człowieka, wolności i swobód obywatelskich oraz ukształtowania sprawnego systemu demokratycznego, opartego na zasadach społeczeństwa obywatelskiego, jak również pomyślnego przeprowadzenia reform rynkowych, usprawniających gospodarkę narodową.

⁸ Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Urząd Rady Ministrów, Centralny Urząd Planowania, Sztab Generalny Wojska Polskiego.

⁹ Zob. np. S. Koziej, *Doktryna obronności Rzeczypospolitej Polskiej (Zarys projektu)*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1992.

W ocenie zewnętrznych warunków obronności strategia eksponowała konsekwencje nowego położenia Polski między jednoczącą się Europą Zachodnią i zdeintegrowanym byłym ZSRR, zwracając przy tym szczególną uwagę na nową jakość geostrategiczną za naszą wschodnią granicą. Dostrzegając w tych warunkach szansę na zwiększenie bezpieczeństwa, jednocześnie wskazywano na zagrożenia związane z niepewnościami co do kształtowania się nowej rzeczywistości.

W porównaniu z poprzednią strategią nastąpiła zdecydowana zmiana w ocenie charakteru zagrożeń. Nie mówi się już o dużej wojnie globalnej, czy nawet europejskiej, o wojnie z użyciem broni jądrowej. Eksponuje się raczej zagrożenia pozamilitarne oraz groźbę konfliktów zbrojnych o charakterze lokalnym i regionalnym. Było to oczywistym następstwem rozpadu dwublokowej struktury polityczno-militarnej ówczesnej Europy. Taka ewolucja oceny zagrożeń była również zbieżna ze zmianami w ocenie warunków bezpieczeństwa, jakie zostały wprowadzone w przyjętej rok wcześniej nowej koncepcji strategicznej NATO¹⁰.

Strategiczna koncepcja obronności, formułująca sposoby przeciwstawiania się tym zagrożeniom, oparta została na dwóch głównych filarach ówczesnej polityki bezpieczeństwa, za jakie można uznać: eksponowanie znaczenia współpracy międzynarodowej, w tym także wojskowej, oraz dążenie do integracji z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa. Polska zdefiniowała wówczas również bardzo jednoznacznie swój dalekosiężny cel integracyjny, stwierdzając, że jej strategicznym celem w latach 90. jest członkostwo w NATO oraz w Unii Zachodnioeuropejskiej jako europejskim filarze NATO i istotnym czynnikiem europejskiego systemu zbiorowego bezpieczeństwa. Takie określenie strategicznego celu w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności okazało się niezwykle trafne i pomocne w kształtowaniu zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych działań państwa zmierzających do uzyskania członkostwa w NATO.

W przeciwstawianiu się zagrożeniom wojennym strategia na pierwszym miejscu stawiała zapobieganie konfliktowi metodami politycznymi, dyplomatycznymi. W razie fiaska tych wysiłków sposób czynnego przeciwstawienia się agresji zbrojnej zależał od jej skali. W wypadku wojny na dużą skalę, wykraczającej poza konflikt lokalny, zakładano możliwie jak najdłuższe stawianie oporu i zadawanie agresorowi maksymalnych strat w celu powstrzymania inwazji, zademonstrowania determinacji obronnej i zyskania czasu na reakcję innych państw i instytucji międzynarodowych. Jednym z ważnych elementów tej koncepcji było przygotowanie warunków do skutecznego funkcjonowania struktur państwa podziemnego, w tym prowadzenia zakrojonych na szeroką skalę działań nieregularnych, na terenach zajętych przez przeciwnika.

¹⁰ Zob. *The Alliance's Strategic Concept. Agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome on 7-8 November 1991* [w:] NATO, *Handbook*, Brussels 1995.

W razie konfliktu na mniejszą skalę, o mniejszej intensywności, założeniem strategicznym było rozstrzygnięcie go samodzielnie poprzez przeprowadzenie samodzielnych działań obronno-interwencyjnych w celu jak najszybszego zlokalizowania, zatrzymania i rozbicia nieprzyjacielskiego zgrupowania inwazyjnego. Istotą tych działań było jak najszybsze wygaszenie i rozstrzygnięcie konfliktu, aby uniknąć strat i zniszczeń w wyniku długotrwałych działań wojennych.

Trzecim typem działań strategicznych w sferze obronności był udział w rozwiązywaniu konfliktów poza terytorium kraju w ramach uczestnictwa w międzynarodowych systemach bezpieczeństwa. Zakładano, że siły zbrojne winny być stale przygotowane do formowania zgrupowań operacyjnych w celu wykonywania różnorodnych zadań w ramach misji i ekspedycji zbrojnych w składzie sił wielonarodowych.

Strategia ustanowiła system obronny Rzeczypospolitej Polskiej, utrzymywany w czasie pokoju i stosownie rozwijany na czas zagrożenia i wojny, składający się z trzech głównych elementów: sił zbrojnych, pozamilitarnych ogniw obronnych i systemu kierowania obronnością.

Zakładano, że szczegółowe zadania wykonawcze wynikające z przyjętej strategii zostaną określone przez odpowiednie organy władzy i administracji państwowej oraz kierownictwa organizacji i instytucji, stosownie do zakresu ich kompetencji w sprawach obronności. Realizacja tego zalecenia przebiegała bardzo różnie. Najogólniej rzecz biorąc, można wyodrębnić dwie sfery wdrożenia postanowień strategicznych – polityczno-strategiczne planowanie wojenne oraz przygotowania obronne w czasie pokoju.

W ramach planowania wojennego opracowany został i przyjęty *Polityczno-strategiczny plan obrony Rzeczypospolitej Polskiej*. Był to pierwszy tego typu dokument państwowy w powojennej Polsce. Został opracowany w Departamencie Systemu Obronnego Ministerstwa Obrony Narodowej przy współpracy z innymi resortami i w uzgodnieniu z prezydenckim Biurem Bezpieczeństwa Narodowego. Podpisany został przez premiera i Ministra Obrony Narodowej oraz zatwierdzony przez prezydenta w 1996 roku. Dokument ten rozwijał i konkretyzował oceny i ustalenia przyjęte w strategii obronnej i zawierał: ocenę zagrożeń wojennych, myśl przewodnią obrony Polski oraz strategiczne zadania poszczególnych elementów i ogniw systemu obronnego (sił zbrojnych, resortów i województw) w razie kryzysu i wojny.

Rozwijając oceny zawarte w strategii obronnej, przyjęto trzy warianty (rodzaje) potencjalnych zagrożeń militarnych: 1) najbardziej prawdopodobny – kryzys polityczno-militarny w otoczeniu Polski, stwarzający zagrożenie pośrednie; 2) mniej prawdopodobny – agresja lokalna (na ograniczoną skalę); 3) bardzo mało prawdopodobny – wojna powszechna. Myśl przewodnia obrony państwa zakładała, że Polska – nie będąc w żadnym sojuszu – byłaby w razie konieczności zmuszona przeciwstawiać się zagrożeniom wojennym samodzielnie, licząc jedynie na, trudną do określenia, ewentualność wsparcia naszej obrony przez NATO lub interwencji ze strony organizacji międzynarodowych (OBWE, ONZ).

W razie kryzysu polityczno-militarnego stwarzającego pośrednie zagrożenie wojenne celem było niedopuszczenie do przekształcenia się konfliktu zaistniałego w otoczeniu Polski w agresję bezpośrednio skierowaną przeciwko naszemu krajowi, a także przeciwdziałanie ewentualnemu rozprzestrzenianiu się skutków tego konfliktu na terytorium Polski lub – w razie ich zaistnienia – osłona ludności i instytucji państwowych. W razie lokalnej (ograniczonej) agresji strategicznym celem było jak najszybsze rozbicie i wyparcie napastnika poza granice Polski, aby nie dopuścić do długotrwałego wyniszczenia kraju działaniami wojennymi. Natomiast w wypadku wojny powszechnej zakładano, że strategicznym celem obrony będzie zmuszenie przeciwnika do zaniechania agresji przez stawianie jak najdłużej regularnego i nieregularnego oporu zbrojnego, a w razie konieczności przejście do długotrwałego powszechnego (zbrojnego i niezbrojnego) oporu w warunkach okupacji. Powinien on prowadzić do zadania agresorowi maksymalnych strat oraz stworzenia przesłanek do stosownej kontrakcji międzynarodowej.

Przewidywano, że w momencie przystąpienia Polski do NATO plan obrony państwa ulegnie całkowitej zmianie i będzie dostosowany do nowych warunków obrony koalicyjnej. Jednakże już wówczas, w warunkach samodzielności strategicznej, cały system obronny (militarny i pozamilitarny) miał nie tylko spełniać wymóg przygotowania do samodzielnej obrony kraju, ale też przewidywać możliwość stopniowego integrowania ze strukturami obronnymi Sojuszu.

O wiele łatwiej było opracować plany na wypadek zagrożenia i wojny, niż zapewnić odpowiednie przygotowanie państwa do realizacji tych planów. Problem pojawiał się już w najbardziej podstawowej dziedzinie przygotowań obronnych, jaką jest ustanowienie stosownych rozwiązań prawnych, czyli stanowienie prawa obronnego. Należy stwierdzić, że w zasadzie cała dekada lat 90. była okresem straconym pod tym względem. Następowało coraz większe rozregulowanie podstaw prawnych funkcjonowania systemu obronności państwa. Nie przyjęto w tym czasie żadnego istotnego dla obronności aktu prawnego poniżej poziomu konstytucji. Zaniechanie dostosowywania prawa do radykalnie i szybko zmieniającej się rzeczywistości ustrojowej, gospodarczej i społecznej doprowadziło do sytuacji, w której realizacja zadań obronnych zależy niemal wyłącznie od dobrej bądź złej woli poszczególnych wykonawców.

W takich warunkach trudno więc było mówić o racjonalnym programowaniu przygotowań obronnych i utrzymywaniu efektywnego systemu obronności państwa. Programowanie obronne w ogóle ograniczało się tylko do programowania wojskowego, tj. opracowywania programów rozwoju sił zbrojnych. Nie udało się natomiast, z powodu braku podstaw prawnych i ciągłych sporów kompetencyjnych, uruchomić programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych, które wymagało zaangażowania wielu podmiotów państwowych oraz przynajmniej naszkicowania długofalowej rządowej prognozy wydatków obronnych. Wobec braku wiążącej wieloletniej prognozy budżetowej w dziedzinie obronności także programowanie rozwoju sił zbrojnych nie miało żadnego

praktycznego znaczenia. Było to w istocie wyłącznie programowanie „życzeniowe”, oderwane od rzeczywistości. Szybki upadek wielu kolejnych długofalowych programów rozwoju sił zbrojnych świadczy o tym najlepiej. Oczywiście równie ważnym – jak brak wieloletniej prognozy finansowania obronności – powodem szybkiej dezaktualizacji programów sił zbrojnych były błędy koncepcyjne ówczesnych decydentów wojskowych co do samego modelu wojska. Uporczywe wyznawanie przestarzałej filozofii ilościowego podejścia w myśleniu o wojsku i lekceważenie nowoczesnego podejścia jakościowego, wyrażające się w preferowaniu wielkości (liczebności) sił zbrojnych kosztem stawiania na dalszym miejscu ich jakości, powodowało konieczność ciągłego w latach 90. zmieniania ich modelu organizacyjnego, co prowadziło w praktyce do systematycznej dezorganizacji i pogarszania się kondycji sił zbrojnych.

Jeszcze gorzej niż w siłach zbrojnych kształtowała się sytuacja w pozamilitarnej części systemu obronności państwa. Tu należałoby mówić nie tyle o pogarszaniu się, co o krachu potencjału obronnego. Świadczy o tym choćby kondycja przemysłu obronnego, stan zapasów strategicznych czy też infrastruktury obronnej. W zasadzie jedynym w tym okresie osiągnięciem w obszarze pozamilitarnym było uruchomienie Wyższych Kursów Obronnych w Akademii Obrony Narodowej dla cywilnych kadr kierowniczych, w tym m.in. dla parlamentarzystów, ministrów i wojewodów.

W szczególnie tragicznej sytuacji znalazł się system kierowania obronnością, zwłaszcza w odniesieniu do kierowania obroną państwa w razie wojny. Staliśmy się zapewne jedynym państwem w Europie, a chyba również jednym z niewielu w świecie, które nie ma prawnie ustalonych podstawowych zasad wojennego systemu kierowania państwem. Brak ustawy o stanie wojennym, zdezaktualizowanie się dotychczasowych uchwał Komitetu Obrony Kraju w tej sprawie, niemożność uregulowania owej problematyki rozporządzeniem Rady Ministrów z powodu braku podstaw ustawowych – to najkrótsza charakterystyka „podstaw prawnych” tego systemu. Z tego względu w istocie system taki w ogóle nie istniał. I to jest najbardziej wstydlivy rezultat przekształceń systemu obronności państwa w latach 90.

Przeгляд kształtowania się bezpieczeństwa Polski w latach 90. pokazuje drogę, jaką Polska przeszła od strategicznego ubezwłasnowolnienia w ramach Układu Warszawskiego, poprzez samodzielność strategiczną w dekadzie lat 90., do strategii równoprawnego członkostwa w ramach demokratycznego sojuszu na progu XXI wieku.

Była to droga burzliwa. Nie było łatwo przezwyciężyć skutki naszego kilkudziesięcioletniego członkostwa w Układzie Warszawskim. Najpierw musieliśmy w ogóle uczyć się praktyki strategicznej niemal od zera, jako że w Układzie Warszawskim strategia obrony była uprawiana jedynie na najwyższym szczeblu koalicyjnym, a w praktyce przez kierownictwo i dowództwo radzieckie. Poszczególne państwa miały w zasadzie tylko realizować koncepcję strategiczną, czyli w istocie zajmowały się sprawami kierowania

i dowodzenia operacyjnego. Nowa sytuacja wymagała zatem u progu lat 90. szybkiego budowania, i to od podstaw, narodowej strategii obronności.

Nie zawsze się to nam udawało. Nawyki były trudne do przewyciężenia. Brak doświadczeń i brak struktur, instytucji dawał się wyraźnie we znaki. Odbiło się to głównie na procesie przekształceń sił zbrojnych. Nie zmierzały te przekształcenia do jakiejś strategicznie, długofalowo nakreślonej wizji docelowej, lecz były ciągłym poprawianiem stanu dzisiejszego, co jest typowym postępowaniem operacyjnym, jeśli nie wręcz taktycznym. Inną konsekwencją braku strategii narodowej było całkowite zaniedbanie pozostałych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym zwłaszcza doprowadzenie wręcz do unicestwienia systemu polityczno-strategicznego kierowania obronnością.

W sumie lata 90. XX wieku były trudnym i bardzo interesującym okresem przejściowym: od udziału w niedemokratycznym systemie państw bloku wschodniego do członkostwa w zachodnich, w pełni demokratycznych strukturach bezpieczeństwa. Polska przeszła przez ten okres pomyślnie. Osiągnęła swój najważniejszy cel strategiczny: zakotwiczenie w zachodnim systemie bezpieczeństwa NATO i UE.

3. Zdobywanie i kształtowanie pełnej podmiotowości strategicznej w sojusznicznych systemach bezpieczeństwa (lata 1999-2009)

Chociaż wstąpienie do NATO było oficjalnie strategicznym celem Polski od 1992 roku, to realne prace nad nową koncepcją strategiczną w warunkach członkostwa w Sojuszu rozpoczęte zostały w praktyce w 1997 roku, z chwilą uruchomienia procesu akcesyjnego¹¹. Prowadzone one były równoległe z udziałem w pracach nad nową koncepcją strategiczną NATO¹². Takie rozpoczęcie prac koncepcyjnych dawało szansę ich dokładnego i wszechstronnego przeprowadzenia, wykorzystania zarówno środowisk eksperckich¹³, jak i zorganizowania porządnej debaty publicznej – z takim wyliczeniem, aby nową strategię wprowadzić w życie natychmiast po wstąpieniu do NATO. Niestety, ta szansa nie została wykorzystana. Nowa strategia bezpieczeństwa i następnie strategia obronności zostały przyjęte i wprowadzone w życie dopiero mniej więcej rok po tym, jak Polska stała się członkiem NATO¹⁴. Przez ten czas – od marca 1999 roku

¹¹ Pierwszy całościowy projekt nowej strategii bezpieczeństwa i obronności w warunkach członkostwa w NATO zob. S. Koziej, *Tezy i komentarze do prac nad strategią bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa – Toruń 1998 (również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998).

¹² Na ten temat zob. m.in. S. Koziej, *Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO (Spojrzenie z polskiej perspektywy)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa – Toruń 1998 (również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998).

¹³ Na uwagę zasługują zwłaszcza prace badawcze zlecone przez Departament Systemu Obronnego MON i prowadzone przez zespół naukowy Akademii Obrony Narodowej pod kierownictwem gen. dyw. prof. dra hab. Bolesława Balcerowicza (temat badawczy „KAPPA” – *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku*).

¹⁴ Strategię obronności przyjęła Rada Ministrów 23 maja 2000 roku po uprzednim przyjęciu strategii bezpieczeństwa 4 stycznia 2000 roku.

– Polska jako członek sojuszu obronnego miała koncepcję strategiczną opracowaną dla warunków samodzielności strategicznej.

Pod tym względem nie zdaliśmy egzaminu na starcie naszego członkostwa w NATO. Nie zdaliśmy go wyłącznie z własnej woli, jako że prace nad strategią były świadomie i celowo opóźniane. Kierowano się dyrektywą: „Poczekajmy, aż NATO przyjmie swoją koncepcję strategiczną na szczycie w Waszyngtonie, wtedy na jej podstawie będziemy mogli opracować własną strategię”. Była to jednakże przesłanka z gruntu błędna. Zasadzała się ona na (chyba podświadomym) traktowaniu sojuszu NATO wedle wzorców Układu Warszawskiego, uznawaniu, że strategia sojusznicza jest nadrzędną w stosunku do strategii narodowej. Tak rzeczywiście było w Układzie Warszawskim. Ale w NATO jest akurat odwrotnie. Pierwotne są strategie narodowe, jasno zdefiniowane interesy i cele narodowe oraz środki, jakie państwo wydziela do ich osiągnięcia i dopiero ze zderzenia tychże narodowych strategii wyłania się, w drodze negocjacji i przyjmowania na zasadzie konsensusu, wspólna strategia sojusznicza. Czekanie zatem z określeniem własnej strategii narodowej na przyjęcie strategii sojuszniczej było błędem wynikającym z naszej niedojrzałości członkowskiej i z kierowania się stereotypami z czasów Układu Warszawskiego. Taka postawa była niezrozumiała dla naszych sojuszników, aczkolwiek przyjmowana do wiadomości („wasza sprawa”).

Zdecydowano się na przyjęcie dwóch odrębnych dokumentów *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* i *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej* po upadku pierwotnej propozycji, aby opracować i przyjąć jeden dokument państwowy, traktujący w sposób zintegrowany o strategii bezpieczeństwa i obronności, który byłby uzgodniony między rządem i prezydentem oraz ostatecznie przyjęty przez parlament. Podstawowy zarzut formalny, jaki był wysuwany wobec obydwu przyjętych dokumentów, to ten, że miały one wyłącznie rządowy charakter, jako przyjęte bez udziału prezydenta i parlamentu. Niewykorzystana została szansa, aby nadać tym dokumentom rangę ogólnopolską, a tym samym podnieść wyraźnie ich znaczenie i moc sprawczą.

Próbie naprawienia tej sytuacji podjęto w nowej strategii bezpieczeństwa narodowego, która została przyjęta w 2003 roku. Ale niestety próba ta nie okazała się do końca udana. Dopiero strategia bezpieczeństwa narodowego z 2007 roku jest zintegrowana, choć także jeszcze budzi sporo zastrzeżeń, zwłaszcza w części odnoszącej się do systemu bezpieczeństwa.

3.1. Strategia obronności z 2000 roku

Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia wykładnię podstawowych założeń strategicznych w dziedzinie obronności Polski w warunkach członkostwa w NATO i daje podstawy koncepcyjne do dalszych szczegółowych prac planistycznych, programowych i doktrynalnych dotyczących przygotowania i użycia potencjału obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny. W porównaniu z poprzednimi dokumentami strategicznymi z 1990 i 1992 roku zawiera ona szereg nowych elementów.

Inny jest już sam tytuł dokumentu. Odstąpiono od nazwy „doktryna”. W tym względzie przyjęto podejście stosowane w państwach NATO, gdzie najwyższe koncepcje państwowe nazywa się strategiami, natomiast termin „doktryna” odnosi się do sfery bezpośrednio wykonawczej, w tym zwłaszcza wojskowej. Po raz pierwszy wprowadzono do formalnego obiegu pojęcie „strategia obronności”, zastępując nim dotychczasowe pojęcie „strategia obronna”. Obronność¹⁵ traktowana jest w tym dokumencie jako jedna z dziedzin bezpieczeństwa państwa¹⁶, dotycząca przeciwstawiania się zewnętrznym zagrożeniom polityczno-militarnym przy wykorzystaniu wszystkich dysponowanych przez państwo sił i środków (militarnych i niemilitarnych). Tak rozumiana strategia obronności formułuje odpowiedzi na trzy główne rodzaje pytań: jakie są podstawowe uwarunkowania strategiczne obronności państwa, w tym jego interesy narodowe, cele strategiczne i warunki ich osiągnięcia; jakie są optymalne koncepcje (sposoby) osiągnięcia celów strategicznych oraz jakie siły i środki winno wydzielić państwo do realizacji tych koncepcji?

Punktem wyjścia nowej koncepcji strategicznej są interesy narodowe. Za podstawowe wartości odzwierciedlone w zapisach konstytucyjnych, które charakteryzują najważniejsze interesy narodowe, uznano: niepodległość i nienaruszalność swojego terytorium, wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, dziedzictwo narodowe i ochronę środowiska¹⁷. Bezpieczeństwo obywateli oraz niepodległość i nienaruszalność terytorium są bez wątpienia interesami narodowymi o egzystencjalnym znaczeniu, których zapewnienie ma charakter bezwzględniego imperatywu, uzasadniającego użycie w ich obronie w razie potrzeby wszystkich pozostających w dyspozycji państwa sił i środków, z militarnymi włącznie.

¹⁵ Lub: „obrona narodowa” – te dwie kategorie traktuje się jako równoznaczne.

¹⁶ Lub: „bezpieczeństwo narodowe” – te dwie kategorie traktuje się jako równoznaczne.

¹⁷ „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 5.

W konsekwencji takiego podejścia uznano, że zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji powyższych interesów narodowych poprzez ich obronę przed zewnętrznymi zagrożeniami kryzysowymi i wojennymi jest najogólniejszym strategicznym celem obronności państwa. Według strategii obejmuje on pięć grup celów szczegółowych: obronę terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed agresją zbrojną, w tym zapewnienie nienaruszalności polskiej przestrzeni powietrznej i morskiej oraz granic lądowych; obronę i ochronę wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej; udział we wspólnej obronie terytoriów państw członkowskich NATO, zgodnie z art. 5 traktatu waszyngtońskiego; wspieranie akcji instytucji i organizacji międzynarodowych w reagowaniu kryzysowym oraz polityczno-militarnych działaniach stabilizujących; kształtowanie bezpiecznego otoczenia Polski poprzez rozwijanie partnerskiej współpracy wojskowej z innymi państwami, zwłaszcza sąsiednimi.

Z przyczyn oczywistych nowym – w porównaniu z poprzednimi strategiami lat 90. – aspektem celów strategicznych jest ich bardzo wyraźny kontekst sojuszniczy. Jedną z charakterystycznych cech nowej strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej jest uwzględnianie szerszego niż kiedyś spektrum jej zewnętrznych uwarunkowań. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w mocniejszym zaakcentowaniu – obok tradycyjnych zagrożeń wojennych – także pokojowych wyzwań polityczno-militarnych i zagrożeń kryzysowych. W porównaniu ze strategią z 1992 roku o wiele mocniej zaakcentowana została teza, że współcześnie głównym niebezpieczeństwem dla stabilności międzynarodowej, w tym także Polski, stały się zagrożenia kryzysowe. Mogą mieć one charakter kryzysów polityczno-militarnych i pozamilitarnych¹⁸.

Nowym elementem strategii z 2000 roku jest wyróżnienie – stosownie do trzech stanów bezpieczeństwa państwa: pokoju, kryzysu (zagrożenia bezpieczeństwa) i wojny – trzech rodzajów działań strategicznych państwa w sferze obronności, jakimi są:

- działania prewencyjno-stabilizacyjne – realizowane w czasie pokoju i obejmujące bieżące zapobieganie zewnętrznym zagrożeniom polityczno-militarnym (kryzysowym i wojennym), poprzez neutralizowanie ich potencjalnych źródeł oraz stabilizowanie i umacnianie bezpiecznego środowiska (otoczenia) międzynarodowego Polski,
- reagowanie kryzysowe – realizowane w razie wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa sojuszników oraz zagrożeń dla szerszego bezpieczeństwa międzynarodowego i obejmujące zarówno działania narodowe, jak i udział w wysiłkach międzynarodowych na rzecz opanowywania kryzysów oraz osłonę przed ich skutkami,
- działania wojenne – prowadzone w razie agresji na Polskę lub sojuszników i obejmujące wykorzystanie całego lub części potencjału państwa do odparcia agresji, poprzez przygotowanie i przeprowadzenie kampanii i operacji wojennych.

¹⁸ Warto zaznaczyć, że ściśle w obszarze zainteresowania strategii obronności leżą te pierwsze, aczkolwiek zakłada się wykorzystanie potencjału obronnego do reagowania także na kryzysy pozamilitarne (cywilne).

Wskazuje to wyraźnie na rzeczywisty obszar zainteresowania strategii obronności w nowych warunkach. To nie są wyłącznie kwestie przygotowania i prowadzenia działań wojennych. Wiele miejsca zajmuje w niej pokojowa aktywność państwa na rzecz kształtowania bezpiecznego środowiska strategicznego oraz udział w międzynarodowym reagowaniu kryzysowym. Sformułowanie koncepcji reagowania kryzysowego jest jednym z najbardziej znaczących nowych elementów w porównaniu z poprzednimi strategiami z 1990 i 1992 roku.

Ta strategiczna „inventaryzacja” podstawowych uwarunkowań ewentualnych działań wojennych posłużyła jako punkt wyjścia do określenia koncepcji ich prowadzenia. W razie lokalnego konfliktu zbrojnego koncepcja ta zakłada jak najszybsze odparcie agresji i rozbięcie zgrupowania przeciwnika siłami posiadanymi już w czasie pokoju – nawet przy ograniczonym i ze względów obiektywnych nienatychmiastowym udziale sojuszniczych sił lądowych. Wymaga to dysponowania znacznym potencjałem sił reagowania, zdolnych i gotowych do szybkiego użycia w obronie terytorium Polski. W razie przedłużania się konfliktu angażowane byłyby dodatkowe siły własne, rozwijane w wyniku mobilizacji, a także dodatkowe siły sojusznicze, niezbędne do jego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Z kolei w razie wojny na dużą skalę – której realna groźba narastałaby przez pewien czas, co oznaczałoby, że poprzedzałaby ją dłuższa faza kryzysu – Siły Zbrojne RP od samego początku działałyby w ramach operacji połączonych, prowadzonych w bezpośredniej obronie Polski przez wielonarodowe zgrupowania sojusznicze, rozwinięte zawczasu na naszym terytorium w okresie pogłębiania się kryzysu i działające wedle wspólnie opracowanych, sojuszniczych planów operacyjnych. Strategia obrony w razie wojny na dużą skalę zakłada skoordynowane wykorzystanie narodowego potencjału obronnego z użyciem na terytorium Polski odpowiednich sił wzmocnienia sojuszniczego w celu niedopuszczenia do utraty terytorium oraz jak najszybszego rozbięcia agresora i takiego zniszczenia jego potencjału wojennego, aby uniemożliwić mu podjęcie ponownej próby agresji przy jednoczesnym maksymalnym zabezpieczeniu własnej ludności i majątku narodowego przed stratami i zniszczeniami.

Strategia obronności z 2000 roku kontynuuje zastosowane w poprzednich koncepcjach strategicznych systemowe podejście do potencjału obronnego państwa. Zakłada, że stosownie do celów i zadań strategicznych Polska będzie utrzymywać system obronności gwarantujący sprostanie wyzwaniom i przeciwstawianie się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym. System ten stanowią siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do nich zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Składa się on z trzech podstawowych elementów: podsystemu kierowania oraz dwóch podsystemów wykonawczych – militarnego (Siły Zbrojne RP) i pozamilitarnego (pozamilitarne ogniwa obronne). Jest to ujęcie analogiczne do przyjętego w strategii z 1992 roku.

Strategia obronności dużo miejsca w porównaniu z poprzednimi koncepcjami poświęca przygotowaniom obronnym, ustanawiając szereg zasad i przedsięwzięć w tym zakresie, które powinny zapewnić systematyczne zajmowanie się sprawami obronności przez wszystkie zobowiązane prawnie do tego struktury państwa. Na przygotowania te składają się: planowanie strategiczno-operacyjne i programowanie obronne (w tym budżetowanie) oraz bieżące utrzymywanie i doskonalenie systemu obronności.

Za realizację koncepcji strategicznej – wedle końcowych zapisów samej strategii – odpowiadają wszystkie organy administracji państwowej oraz dowództwa i sztaby wojskowe. Postanowienia strategii mają być rozwijane i precyzowane w dokumentach wdrożeniowych: dyrektywach, doktrynach wojskowych, planach strategicznych i operacyjnych oraz w programach przygotowań obronnych, w tym programach rozwoju Sił Zbrojnych RP.

3.2. Doświadczenia z funkcjonowania w ramach NATO i UE

Fundamentalne ustalenia strategiczne w dziedzinie obronności z 2000 roku zachowują swą aktualność w większości do dziś. Natomiast niektóre z bardziej szczegółowych założeń były dwukrotnie modyfikowane w ostatnim dziesięcioleciu w ramach strategii bezpieczeństwa z 2003 roku oraz strategii bezpieczeństwa narodowego z 2007 roku. Modyfikacje te wiązały się z naszym wstąpieniem do Unii Europejskiej, a także z praktycznymi doświadczeniami z funkcjonowania w obydwu dla nas najistotniejszych z punktu widzenia bezpieczeństwa organizacjach międzynarodowych, jakimi są NATO i UE, oraz doświadczenia z partnerstwa z USA.

Mówiąc o doświadczeniach w ramach NATO, warto zauważyć, że sześcimy doń w latach 90. jako do sojuszu obronnego. Z uwagi na świeżą pamięć strategiczną główną jego wartością był słynny art. 5 (zasada muszkietierów: jeden za wszystkich, wszyscy za jednego)¹⁹. Ale szybko przekonaliśmy się, że funkcja obronna Sojuszu ani nie była jedyną i najważniejszą, ani też nie jest taką pewną, jak sądziliśmy. Na naszych oczach i z naszym udziałem NATO zderzało się z coraz to nowszymi i innymi wyzwaniami. Dzisiaj to już jest zupełnie inne NATO niż to, do którego wstępowaliśmy²⁰.

Odnotujmy najważniejsze wyzwania i zmiany, których doświadczaliśmy razem z pozostałymi sojusznikami w naszej wspólnej dziesięcioletniej historii. Z pierwszym

¹⁹ „The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security”. Źródło: www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm.

²⁰ O ostatnich zmianach i obecnych wyzwaniach wobec NATO – patrz np. R. K. Betts, *The Three Faces of NATO*, „The National Interest” *on line*, 3 February 2009.

zetsknelimy się już w momencie wstepowania do NATO. Interwencja w bylej Jugoslawii w 1999 roku oznaczala operacyjne wyjście Sojuszu poza traktatowe granice, po 50 latach koncentrowania się wyłącznie na przygotowaniu obrony własnego terytorium²¹. To był historyczny krok w ewolucji Sojuszu, z którego konsekwencji wówczas jeszcze nie bardzo zdawaliśmy sobie sprawę. A to był właśnie początek zmiany NATO z organizacji wyłącznie obronnej w organizację bezpieczeństwa militarnego.

Najbardziej spektakularnym znakiem jakościowo nowych warunków środowiska bezpieczeństwa był oczywiście strategiczny atak terrorystyczny na najpotężniejszego sojusznika 11 września 2001 roku. To w odpowiedzi na ten atak Sojusz zdecydował się użyć swej najsilniejszej broni, czyli „muszkieterskiej” reakcji na podstawie art. 5. I wtedy okazało się, że wielka machina militarna NATO w istocie w ogóle nie wystartowała, nie mówiąc już o jej praktycznych efektach. Fiasko zastosowania art. 5 było chyba największym, jak dotąd, wstrząsem²². W 2001 roku zorientowaliśmy się w praktyce, że dotychczasowe mechanizmy i procedury użycia tej najważniejszej broni NATO nie bardzo przystają do nowych potrzeb. O ile mogły się one sprawdzać w stosunku do symetrycznych zagrożeń klasyczną agresją ze strony podmiotów państwowych, o tyle są nieskuteczne wobec agresji asymetrycznej ze strony podmiotów niepaństwowych.

Drugie doświadczenie o ogromnym dla Polski znaczeniu wiąże się z kolei z art. 4 traktatu waszyngtońskiego i zdolnością NATO do wspólnego wyprzedzającego reagowania na ewentualne zagrożenia kryzysowe, które jeszcze nie „podpadają” pod gwarancje art. 5. W 2003 roku, gdy zbliżała się interwencja w Iraku, Turcja, obawiając się ewentualnych retorsji irackich w postaci uderzeń powietrznych lub rakietowych na swoje terytorium (dodatkowo być może przy użyciu broni chemicznej), poprosiła NATO o zaplanowanie wzmocnienia jej obrony. I wówczas Sojusz przez pewien czas nie mógł podjąć decyzji politycznej uruchamiającej takie uzupełniające i wyprzedzające planowanie ewentualnościowe. Uniemożliwiały to rozbieżności polityczne na tle interwencji w Iraku. Niektóre państwa przedkładały swoje interesy i ambicje polityczne w rywalizacji z innymi ponad strategiczną solidarność z sojusznikiem, który poczuł się zagrożony. Co prawda, za pomocą kruczka proceduralnego, udało się po pewnym czasie doprowadzić do takiej decyzji, ale był to sygnał, że NATO nie gwarantuje wspólnego działania w takich sytuacjach kryzysowych, które są politycznie trudne do jednoznacznej interpretacji i oceny, w różny sposób dotyczące interesów poszczególnych członków Sojuszu, a tym samym trudno w nich uzyskać konieczny do decyzji konsensus. Można je więc określić mianem trudno konsensusowych.

²¹ Zob. *NATO in the Balkans*, NATO Briefing, February 2005.

²² Jak słusznie zauważa gen. K. Naumann, 12 września 2001 roku był wprawdzie triumfem sojuszniczej solidarności, ale jednocześnie ukazał początek najważniejszego kryzysu NATO. Zob. *Speech by General Klaus Nauman, former Chairman of the NATO Military Committee at the first of the SHAPE Lecture Series*, www.shape.nato.int.

Sygnal ten musiał oczywiście wywołać szczególnie poważne refleksje strategiczne u tzw. państw granicznych, takich właśnie jak Polska. Dlatego od 2003 roku musieliśmy zacząć zwracać większą uwagę na zdolność do samodzielnego działania w tego typu sytuacjach. Samodzielnego co najmniej na czas potrzebny dla uzyskania konsensusu, a w stosunku do niektórych sytuacji zapewne zupełnie samodzielnego, zakładając, że takiego konsensusu w ogóle nie uda się osiągnąć.

Trzecie wielkie doświadczenie w NATO to Afganistan²³. Pułapka strategiczna, w jakiej się tam znaleźliśmy razem z sojusznikami, jest klasyczną ilustracją negatywnego następstwa podejmowania poważnych decyzji bieżących (politycznych i operacyjnych) w sytuacji, gdy nie ma się jasnej wizji strategicznej. NATO, jak dotąd, raczej odrzuca wizję przekształcenia się w instrument bezpieczeństwa globalnego, a tymczasem właśnie w Afganistanie realizuje zadanie o takim charakterze. Sprzeczność polega na tym, że nie ma chętnych w Europie do nadmiernego angażowania się w to zadanie. Poza tym NATO poszło do Afganistanu z misją reagowania kryzysowego (stabilizacyjną, wsparcia bezpieczeństwa), a tymczasem bardzo szybko przyszło mu prowadzić tam najzwyklejszą kampanię wojenną i to jeszcze w najtrudniejszym wydaniu wojny przeciwpartyzanckiej²⁴. I w tym tkwi istota pułapki, w jaką wpadliśmy. Jesteśmy tam z zasadami i procedurami właściwymi dla operacji kryzysowych, a musimy działać w warunkach wojny. Konieczna jest zmiana strategii NATO wobec Afganistanu. To nie może być nadal taka niby-wojna i niby-niewojna.

Zmiana strategii NATO zależy jednak w głównej mierze od tego, czy i na ile powiedzie się nowa strategia USA wobec Afganistanu, ogłoszona ostatnio przez prezydenta Baracka Obamę²⁵. Została ona przyjęta na ogół pozytywnie w całym świecie. Prawdę mówiąc: trudno się dziwić. Przy braku jakiegokolwiek strategii w ostatnich latach i grzęźnięcia w afgańskiej pułapce przez wykonywanie wyłącznie ruchów reagowania wojskowego każda w miarę racjonalna koncepcja jest na wagę złota. A koncepcja Baracka Obamy właśnie zmierza do zracjonalizowania kampanii afgańskiej. Nadaje jej waloru pragmatyczności – zarówno co do celów (urealnienie przez redukcję), jak i sposobów ich osiągnięcia (działania wszechstronne, *comprehensive*).

²³ Informacja o sytuacji bezpieczeństwa w Afganistanie z punktu widzenia NATO: *Afganistan Report 2009*, NATO Public Diplomacy Division, Brussels 2009; http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2009_03/20090331_090331_afghanistan_report_2009.pdf. Komentarz na ten temat zob. także: A. H. Cordesman, *The Afghan-Pakistan War: New NATO/ISAF Reporting on Key Trends*, CSIS, February 10, 2009.

²⁴ Szerzej na ten temat – zob.: S. Koziej, *Zmiany w strategii i taktyce wojskowej w pozimnowojennych kryzysach i konfliktach zbrojnych* [w:] *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, red. nauk. J. Kranz, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009, s. 297-340. Także – S. Koziej, *Pozimnowojenne konflikty i kryzysy zbrojne*, skrypt internetowy, Warszawa/Ursynów 2008, www.koziej.pl

²⁵ *Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan*, March 27, 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/ oraz *White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan*, http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf.

Na uwagę zasługuje zwłaszcza jasne sprecyzowanie celu strategicznego: rozbić Al-Kaidę w Afganistanie i Pakistanie oraz uniemożliwienie jej odtworzenia się w przeszłości w jakimkolwiek miejscu. Wszystkie cele operacyjne temu będą podporządkowane. Po pierwsze, militarne stłumienie rebelii na południu i wschodzie Afganistanu i odwrócenie obecnie niekorzystnego rozwoju sytuacji w tych regionach. Po drugie, wzmocnienie afgańskich sił bezpieczeństwa i władzy cywilnej na terytorium całego kraju tak, aby mogły kontrolować samodzielnie sytuację. I po trzecie, równoległe z działaniami w Afganistanie wsparcie władz Pakistanu i zmobilizowanie ich do spacyfikowania pogranicza afgańsko-pakistańskiego.

Dla osiągnięcia tych celów planuje się podjęcie wielu różnorodnych działań wojskowych, dyplomatycznych, ekonomicznych i informacyjnych, składających się na zintegrowaną kampanię cywilno-wojskową. Szczególną rolę przypisuje się wsparciu ekonomicznemu, przewidując wyasygnowanie na ten cel wielu miliardów dolarów pomocy dla władz i ludności Afganistanu i Pakistanu. Na uwagę zasługuje także idea zachęcania władz afgańskich do szukania porozumienia z częścią obecnego ruchu oporu, która nie należy do twardego nurtu terrorystycznego powiązanego z Al-Kaidą²⁶. I wreszcie jeszcze jeden podstawowy kierunek wysiłków – szukanie pomocy i wsparcia międzynarodowego.

I właśnie ten ostatni punkt może być krytyczny dla całej strategii. Jest ona bardzo ambitna i nie ulega wątpliwości, że same Stany Zjednoczone nie udźwigną jej realizacji. Nie mają na to szans ani też nie wystarczy im siły wewnętrznej, gdyby zostały same. Wszystko zależy więc od pozyskania sojuszników. Co do tego zaś mogą być poważne wątpliwości. Czy społeczność międzynarodowa będzie skłonna włączyć się poważnie w pozamilitarną (finansową, ekonomiczną, inwestycyjną itp.) pomoc dla Afganistanu i Pakistanu? W dodatku w dobie kryzysu? Osobiście mam spore wątpliwości. Pierwsze rezultaty poszukiwania takiego wsparcia (konferencja ONZ w Hadze, szczyt NATO, spotkanie USA – UE w Pradze) nie dają szczególnych podstaw do optymizmu. Nie widać mocnej woli praktycznego, a nie tylko werbalnego, zaangażowania w rozwiązanie kryzysu afgańskiego. Wobec braku konkretnego wsparcia międzynarodowego nowa strategia B. Obamy może zawisnąć w próżni i okazać się tylko zestawem trudnych do realizacji życzeń politycznych i operacyjnych.

Trzeba przyznać, że istnieją także inne ryzyka dla tej strategii. To nie tylko niepewność wsparcia międzynarodowego. To także ryzyka realizacyjne. Mogą być ulokowane w trzech miejscach strategicznych: w Afganistanie, Pakistanie i... Iraku.

²⁶ O innych wewnątrzafgańskich uwarunkowaniach realizacji nowej strategii – zob. np. A. Ghani, *A Ten-Year Framework for Afghanistan. Executing the Obama Plan... And Beyond*, a Report by the Atlantic Council, Washington, April 2009.

Ryzyko w Afganistanie wiąże się z możliwym przeciąganiem się w czasie powstawania wystarczająco silnej władzy z niezbędnymi instrumentami samodzielnego kontrolowania sytuacji. Jest to więc raczej ryzyko ilościowe (więcej potrzebnego czasu), niż jakościowe, i z tego powodu mniej groźne. Wystąpienie go co najwyżej spowodowałoby przedłużenie terminów realizacji planów strategicznych. Z tym trzeba się liczyć i to uwzględniać w planach dalszej kampanii.

Groźniejsze może być ryzyko pakistańskie. Wiąże się ono z zakładanymi naciskami na władze Pakistanu w celu zmobilizowania ich do koniecznego włączenia się w skuteczne pacyfikowanie pogranicza z Afganistanem. To działania znane w strategii jako wymuszanie i zachęcanie. Wobec Pakistanu będzie to wymuszanie ukryte, a zachęcanie publiczne. Działania takie obejmują naciski dyplomatyczne (*coercive diplomacy*), pomoc i sankcje ekonomiczne (marchewka i kij), propagandę (operacje informacyjne), doradztwo wszelkiego rodzaju itp. Ryzyko polega na tym, że „przedawkowanie” nawet pozytywnych nacisków może doprowadzić do dyskredytacji władz i do destabilizacji, a nawet całkowitego załamania się państwa pakistańskiego. Rezultaty mogłyby być trudne do wyobrażenia, jeśli weźmiemy pod uwagę, że jest to państwo nuklearne. Eskalacja kryzysu w tym regionie w kryzys z elementami nuklearnego zagrożenia stworzyłaby strategicznie nową jakość. Przed tym ryzykiem trzeba więc bardzo mocno się ubezpieczyć. I ta potrzeba może ograniczać skalę i charakter uwzględniania udziału Pakistanu w realizacji strategii prezydenta Baracka Obamy²⁷.

Trzecie wielkie ryzyko wiąże się z planem zwiększania sił amerykańskich w Afganistanie kosztem szybkiej redukcji wojsk w Iraku. Nadmiernie przyspieszone tempo tej redukcji może doprowadzić do destabilizacji sytuacji w Iraku²⁸, wojny domowej w tym kraju, pociągającej oczywiście za sobą interwencję sąsiadów. Oznaczałoby to „dwuwojnę” na tzw. szerokim Bliskim Wschodzie, w dodatku z Iranem w środku. Wojna regionalna na Bliskim Wschodzie to oczywiście najbardziej czarny scenariusz negatywnych następstw niepowodzenia nowej amerykańskiej strategii wobec Afganistanu i Pakistanu.

W sumie można liczyć się z trzema możliwymi wariantami skutków i rozwoju sytuacji w wyniku implementacji nowej strategii: powodzenie umożliwiające sukcesywne planowe redukcje obecności wojskowej w Afganistanie; brak powodzenia i przeciągnięcie w czasie ostatecznego rozwiązania problemu wraz z koniecznością korekty strategii i wymuszonym wychodzeniem z Afganistanu; niepowodzenie – czarny scenariusz (załamanie i destabilizacja w Pakistanie lub Iraku), wymagające zupełnie

²⁷ O uwarunkowaniach podejścia strategicznego do Pakistanu – zob. np. Ch. Hagel, J. Kerry, *Urgent Needed: A Comprehensive U.S. Policy Towards Pakistan*, A Report by the Atlantic Council, Washington, February 2009; *Securing, Stabilizing, and Developing Pakistan's Border Area with Afghanistan. Key Issues for Congressional Oversight*, United States Government Accountability Office, February 2009.

²⁸ O takich niebezpieczeństwach – zob. np. W. A. Terrill, *Preventing Iraq from slipping back into sectarian chaos*, Strategic Studies Institute, May 2009; S. Biddle, *Reversal in Iraq*, Council on Foreign Relations, May 2009; L. Khalil, *Stability in Iraqi Kurdistan: Reality or Mirage?*, Saban Center, the Brookings Institution, June 2009.

nowej strategii i to strategii wojennej. Która z tych opcji jest najbardziej prawdopodobna? Chyba druga. Ale to, która z nich w praktyce może się zrealizować, zależy – podkreślmy jeszcze raz – w głównej mierze od tego, czy Obamie uda się pozyskać wystarczające wsparcie międzynarodowe dla swojej strategii.

Na tym tle należałoby rozpatrywać konieczną zmianę strategii NATO jako strategii wojskowej. Najogólniej określiłbym tę zmianę jako zasadność przejścia od obecnej strategii wymuszania bezpieczeństwa wewnętrznego w Afganistanie na rzecz strategii zewnętrznego ubezpieczenia strategicznego tak, aby zagrożenia z Afganistanu nie rozprzestrzeniały się na zewnątrz i aby rebelianci nie uzyskiwali pomocy z zewnątrz. Skoncentrowanie się na granicach Afganistanu, a nie na jego wnętrzu, oznacza oczywiście przeniesienie punktu ciężkości na zorganizowanie regionalnego systemu osłony antykrzysowej z udziałem przede wszystkim sąsiadów Afganistanu (Pakistanu, Iranu i krajów środkowoazjatyckich) oraz Rosji, Chin i Indii. To powinna być pierwsza faza zmiany strategicznej. Kolejną – o której należałoby już także myśleć – jest strategia wyjścia z Afganistanu.

I wreszcie czwarte i najnowsze z fundamentalnych doświadczeń strategicznych, jakie przeżyliśmy w NATO, to wyraźna nieporadność i wręcz bierność wobec najnowszych wyzwań stwarzanych przez politykę Rosji w jej strategicznym otoczeniu. Znalazły one swoje odzwierciedlenie w wojnie rosyjsko-gruzińskiej²⁹ oraz kryzysie gazowym w styczniu 2009 roku na linii Rosja – Ukraina – Europa. Nie ulega wątpliwości, że NATO nie miało niemal nic do powiedzenia w tych kryzysach zaistniałych wszakże bezpośrednio u swoich granic. Należy dodać, że także UE, która się w nie bardziej angażowała, również nie okazała się skuteczna. Widać zatem, że ani jedna, ani druga organizacja oddzielnie nie zdały strategicznego egzaminu z bezpieczeństwa europejskiego. To prowadzi do, moim zdaniem, oczywistej konkluzji: NATO i Unia Europejska muszą działać razem, jeśli chcą coś osiągnąć w dziedzinie bezpieczeństwa w nowym środowisku.

Jest to tym bardziej zasadne, że Rosja wcale nie kryje swojego negatywnego podejścia do NATO jako wojskowej organizacji Zachodu. Świadczy o tym wyraźnie nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Rosji do 2020 roku³⁰. Podkreśla ona np. niewłaściwość oparcia na NATO architektury bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim. Nie do przyjęcia dla Rosji jest rozbudowa infrastruktury wojskowej Sojuszu w pobliżu jej granic, a także próby globalizacji jego funkcji. Nie ulega wątpliwości, że wedle tej strategii mocarstwowość Rosji odbudowywana ma być przede wszystkim w opozycji do USA i NATO. To, moim zdaniem, uzasadnia tezę o neozimnowojennym kursie polityki rosyjskiej.

²⁹ M. Madej, *NATO after the Georgian Conflict: A New Course or Business as Usual?*, PISM Strategic Files, January 2009.

³⁰ СТРАТЕГИЯ национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>. Analiza tego dokumentu: H. Schroder, *Russia's National Security Strategy to 2020*, Russian Analytical Digest, No. 62, 18 June, 2009; S. Koziej, *Kto zagraża Rosji?*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,101874,felietony.html?icaid=1846a> oraz www.koziej.pl.

Tezę wręcz o renesansie zimnej wojny bardzo ostro stawia m.in. Edward Lucas w książce pt. *Nowa zimna wojna*³¹. Ja skłonny byłbym bardziej mówić nie tyle o nawrocie zimnej wojny, co raczej o narodzinach jej nowej odmiany, surogatu, w postaci małej zimnej wojny, regionalnej, ograniczonej albo wreszcie – asymetrycznej. Nie chodzi w niej bowiem o panowanie nad światem – jak w minionej klasycznej zimnej wojnie – ale tylko o wpływy w przyrosyjskiej, a w szczególności w poradzieckiej, przestrzeni strategicznej na południu i zachodzie odradzającego się imperium

W sumie NATO stoi przed wieloma wyzwaniem, które powinny być podjęte w nowej koncepcji strategicznej, nad którą prace właśnie trwają³². Podstawę tych prac stanowi *Deklaracja o bezpieczeństwie sojuszniczym* przyjęta na ostatnim, jubileuszowym szczycie NATO w Strassburgu i Kolonii³³. Polska musi pilnować przede wszystkim tych problemów, które są najistotniejsze z naszego punktu widzenia. Należą do nich niewątpliwie: funkcja obrony kolektywnej i reagowania na trudno konsensusowe sytuacje kryzysowe, w tym odpowiednie planowanie ewentualnościowe, współdziałanie NATO – UE, strategia wobec Rosji i problem dalszego poszerzenia NATO oraz strategia wobec Afganistanu dla wyrwania się z pułapki strategicznej.

Od 2004 roku jesteśmy w Unii Europejskiej, która ma ambicje bycia ważnym graczem strategicznym nie tylko na polu ekonomicznym, ale także w dziedzinie bezpieczeństwa. Od 2003 roku ma swoją strategię bezpieczeństwa³⁴, zamierza usprawnić funkcjonowanie struktur unijnych w tej dziedzinie poprzez stosowne regulacje w traktacie lizbońskim. Ale praktyka, jak dotąd, nie jest zbyt optymistyczna. Razem z UE przeszliśmy dwa poważne egzaminy bardzo niedawno. Były to: wojna rosyjsko-gruzińska w 2008 roku i kryzys gazowy w styczniu 2009 roku.

W czasie wojny rosyjsko-gruzińskiej i po niej okazało się, że Unia Europejska najwyraźniej nie jest w stanie prowadzić czytelnej i jednoznacznej, opartej na klarownych zasadach, polityki wobec Rosji. Nie potrafiła wymusić nawet przestrzegania przez Rosję podpisanego porozumienia w sprawie wycofania swych wojsk z rejonu konfliktu. Tym bardziej że Rosja postąpiła bardzo chytrze. Po prostu uznała Abchazję i Osetię Południową za suwerenne państwa i z nimi uzgodniła stacjonowanie swych wojsk na ich terytorium³⁵. W ten sposób sama sobie wystawiła certyfikat na uzasadnienie pozostawienia wojsk tam, gdzie chciała.

³¹ E. Lucas, *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2008.

³² Na ten temat zob. m.in.: K.-H. Kamp, *The Way to NATO's New Strategic Concept*, NATO Defense College, Rome, June 2009; S. McNamara, *Principles and Proposals for NATO Reform*, Backgrounder, Heritage Foundation, December 11, 2008; *Nowa koncepcja strategiczna NATO*, wykład Jamesa Townsenda, *Bezpieczeństwo narodowe*, t. 10, BBN, Warszawa, grudzień 2008.

³³ *Declaration on Alliance Security*. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg/Kehl on 4 April 2009, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm?mode=pressrelease.

³⁴ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

³⁵ E. Stepanova, *South Ossetia and Abkhazia: placing the conflict in context*, SI PRI Policy Brief, November 2008.

Kolejnym kontrowersyjnym punktem bieżącej polityki Unii Europejskiej wobec Rosji jest zapowiedź rozpoczęcia w tym roku oficjalnej dyskusji nad rosyjską propozycją budowy nowej architektury bezpieczeństwa paneuropejskiego. Główne ryzyko tej zapowiedzi polega przede wszystkim na uruchomieniu oficjalnej procedury debaty nad – zgłoszonym już wcześniej przez prezydenta D. Miedwiediewa³⁶ i raczej powszechnie krytycznie ocenianym³⁷ – projektem stworzenia nowej struktury euroatlantyckiej z udziałem Rosji, która byłaby nadrzędna w stosunku do NATO³⁸. Bo Rosji głównie idzie o zneutralizowanie, o zepchnięcie do strategicznego narożnika Sojuszu Północnoatlantyckiego³⁹.

Równie niepokojące wnioski nasuwają się z analizy ostatniego konfliktu gazowego Rosja – Ukraina – UE z początku 2009 roku⁴⁰. Warto zauważyć, że obydwa konflikty – kaukaski i gazowy – różnią się nie tylko treścią, ale także swoim zasięgiem (rozmachem) polityczno-strategicznym. Pokazują, że noworosyjska polityka imperialna ma dużą dynamikę, zwłaszcza w stosunku do Europy. Chociaż obydwa były konfliktami o krótkotrwałej kulminacji, tylko kilku- kilkunastodniowymi, to o ile wojna z Gruzją zaangażowała Unię Europejską jedynie jako pośrednika, o tyle najnowsze starcie gazowe dotknęło jej już bezpośrednio. Unia Europejska stała się po prostu jedną z jego stron.

Dla Unii Europejskiej ten konflikt gazowy to pierwsza w jej dziejach poważna bezpośrednia konfrontacja strategiczna. Konfrontacja cicha, trochę ukryta. Niestety, test ten nie wypadł dla niej najlepiej. W praktyce obnażony został brak wspólnoty strategicznej Unii Europejskiej w stosunku do wyzwań i zagrożeń energetycznych. Państwa dotknięte rosyjskimi restrykcjami gazowymi zostały pozostawione same sobie. To był bardzo smutny obraz Wspólnoty Europejskiej w godzinach poważnej próby. Można jednak przypuszczać, że Unia Europejska po doświadczeniu swej pierwszej, nie bardzo udanej, wojny gazowej z Rosją przyspieszy wreszcie prace nad wspólną strategią bezpieczeństwa energetycznego. Strategią, która przede wszystkim będzie prowadziła do zróżnicowania źródeł energetycznych Europy i demonopolizacji dostawcy rosyjskiego.

³⁶ Pierwszy raz zgłosił ją 5 czerwca 2008 roku w Berlinie – *President of Russia Dmitry Medvedev's Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders*, Berlin, June 5, 2008, http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/c080dc2ff8d93629c3257460003496c4? Ostatnio powrócił do niej i rozwinął ją w czasie wystąpienia na Uniwersytecie Helsińskim 20 kwietnia 2009 roku – zob. <http://kremlin.ru/text/appears/2009/04/215266.shtml>.

³⁷ J.-Ch. Peuch, *Russia Pact Proposal Questioned*, ISN, Zurich, 5 March 2009.

³⁸ Szerzej na ten temat – A. D. Rotfeld, *Czy Europa potrzebuje nowej architektury bezpieczeństwa?* [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe, wyzwania i zagrożenia XXI wieku*, WSH, Radom 2009; M. Kaczmarek, *Rosyjska propozycja nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego*, komentarze, OSW, Warszawa, 16 października 2008 roku.

³⁹ M. H. Van Herpen, *Medvedev's proposal for a paneuropean security pact. Its six hidden objectives and how the west should respond*, Cicero Working Paper WP 08-03, <http://www.cicerofoundation.org/>.

⁴⁰ *The Russian Ukrainian gas war*, EASTWEEK, OSW, 7 January 2009; *The Russian – Ukrainian gas conflict*, Russian Analytical Digest, 20 January 2009; Богдан Цырдя, Русско-украинская (американская) газовая война, REGNUM, 16 января 2009, <http://www.inosmi.ru/translation/246734.html>.

Nie ulega także wątpliwości, że jednym z najważniejszych elementów takiej strategii powinien być „energetyczny art. 5” (na wzór art. 5 w NATO o wspólnym bezpieczeństwie militarnym).

Z uwagi na swój polityczno-gospodarczy charakter Unia Europejska jest właściwszym miejscem, gdzie strategia zabezpieczenia się przed zagrożeniami energetycznymi mogłaby być ustanowiona. Mimo powszechnej zgody wśród państw europejskich, że strategia taka jest konieczna, nie udaje się uczynić większego postępu w jej przygotowaniu.

W sumie wydaje się, że Unia Europejska nie za bardzo, jak do tej pory, radzi sobie z wyzwaniami w dziedzinie bezpieczeństwa⁴¹, zwłaszcza w odniesieniu do jawnie neozimnowojennego kursu Rosji. Zbyt łatwo godzi się na wszystkie warunki rosyjskie, bez jakiegś widocznej próby ich negocjowania, nie mówiąc już o stawianiu własnych warunków. Taka nieproporcjonalna, asymetryczna spolegliwość strategiczna nie może na dłuższy dystans się opłacać. Unii Europejskiej trudniej będzie w przyszłości odzyskiwać tracone dzisiaj tak łatwo pozycje.

W tym stanie rzeczy coraz bardziej oczywista staje się potrzeba nie tylko wzmocnienia samej Unii Europejskiej⁴², ale przede wszystkim wzmocnienia jednolitego stanowiska Zachodu wobec Rosji, czemu służyć mogłaby ściślejsza współpraca Unii Europejskiej z NATO, włącznie z ustanowieniem swego rodzaju euroatlantyckiego tandemu bezpieczeństwa NATO – UE.

Niestety, do tej pory NATO i UE nie wypracowały i nie ustanowiły zasad i mechanizmów takiego współdziałania⁴³. Raczej przeważała konkurencja i rywalizacja. Unia Europejska jest na dorobku w dziedzinie bezpieczeństwa. Zmierzała raczej utartą ścieżką i dążyła do powielania, a nawet dublowania funkcji i struktur NATO (groziło to powstaniem europejskiego „NATO-bis”). W tej sytuacji NATO nie było zainteresowane wspieraniem konkurencji. Na dzisiaj nie ma wciąż pomysłu na strategiczne współistnienie i wzajemne wsparcie tych dwóch organizacji (pewną jaskółką nadziei stała się tylko zmiana podejścia Francji do tego problemu w wyniku powrotu do zintegrowanych struktur militarnych NATO).

Ale być może właśnie teraz, w obliczu stworzonego przez Rosję neozimnowojennego wyzwania⁴⁴, taki system wspólnego, wzajemnie uzupełniającego się działania NATO i UE powstanie. Może nawet ukształtuje się swego rodzaju instytucja, którą można byłoby określić mianem euroatlantyckiego tandemu bezpieczeństwa. Dzięki efektowi synergii niewątpliwie wzmocniłoby to bezpieczeństwo Europy.

⁴¹ S. P. Kramer, *The Absence of Europe: Implications for International Security?*, „Strategic Forum”, INSS, NDU, Washington, October 2008.

⁴² *The European Security Strategy 2003–2008: Building on common interest* (ed. A. de Vasconcelos), EU ISS, Paris, February 2009; http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ISS_Report_05.pdf.

⁴³ Na ten temat zob. m.in. A. Toje, *EU, NATO and European Defence – a slow train coming*, EU Institute for Security Studies, Paris, December 2008.

⁴⁴ Potwierdzonego wręcz formalnie w nowej strategii bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej.

Koncepcja tego typu tandemu musi oczywiście zakładać taki podział ról NATO i UE, aby były one uzupełniające się, komplementarne i przez to wymuszały współdziałanie, a nie takie same, o podobnych zadaniach, czyli generujące rywalizację⁴⁵. Komplementarność ta musi dotyczyć wszystkich możliwych dziedzin aktywności na polu bezpieczeństwa (politycznej, ekonomicznej, wojskowej).

W dziedzinie wojskowej np. podział ról między UE i NATO mógłby polegać na tym, że UE koncentrowałaby się głównie na rozwijaniu zdolności obronnych poszczególnych państw członkowskich, na doskonaleniu potrzebnego Europie potencjału obronnego, NATO zaś – na planowaniu i prowadzeniu operacji, czyli na użyciu tego potencjału w sytuacjach kryzysowych i wojennych (jest to znany w wojsku podział na *provider* i *user*, który mógłby być tu zastosowany).

Być może warunkiem koniecznym i racjonalnym pierwszym krokiem w budowie takiego tandemu bezpieczeństwa mogłoby być utworzenie wspólnego ciała polityczno-decyzyjnego w postaci Rady Bezpieczeństwa NATO – UE⁴⁶.

Jestem przekonany, że taki sposób ułożenia perspektywicznych relacji między NATO i UE, oparty na zasadzie komplementarności, dzięki efektowi synergii z pewnością pozwoliłby na stworzenie prawdziwego euroatlantyckiego tandemu bezpieczeństwa, o wiele skuteczniejszego niż dzisiejszy luźny duet dwóch graczy: NATO i UE. Byłaby to dobra odpowiedź na neozimnowojenne wyzwania, co prawda o ograniczonym zasięgu, ale o bardziej złożonym charakterze i bogatszej treści, obejmującej kompleksowo zmagania informacyjno-energetyczno-militarne. Militarne instrumenty NATO, ekonomiczne zasoby UE i polityczna siła ich obydwu – połączone w zintegrowany system działania – dawałyby gwarancję bardziej niż dotąd skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa w nowym, bardzo zróżnicowanym środowisku strategicznym. Polska – jako szczególnie zainteresowana zarówno więzami euroatlantyckimi, jak i zdolnościami kompleksowego (zintegrowanego) reagowania na różnorodne zagrożenia symetryczne i asymetryczne – powinna być istotnym inicjatorem i promotorem tego rozwiązania.

⁴⁵ Na konieczność takiego właśnie uzupełniania się NATO i UE zwraca się uwagę m.in. w najnowszej strategii obrony Francji – zob. *The French White Paper on defence and national security*, Presidence de la Republique 2008.

⁴⁶ Podobną ideę (dyrektoriatu USA – NATO – UE) propagują wybitni byli dowódcy i szefowie sztabów wojskowych państw NATO w opracowaniu: *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World*, Noaber Foundation 2007. Z kolei Hall Gardner proponuje Transatlantycką Radę Bezpieczeństwa – zob. H. Gardner, *Prospects for the Transatlantic Relationship under the Obama Presidency: Towards a Transatlantic Strategic Council*, „Cicero Foundation Great Debate Paper”, No. 09/02, http://www.cicerofoundation.org/lectures/Hall_Gardner_Transatlantic_Security_Council.pdf.

3.3. Proporcjonalne partnerstwo polsko-amerykańskie

Trzecim zewnętrznym filarem polskiej obronności było w mijającym dwudziestoleciu i jest nadal partnerstwo z USA. Amerykanie bardzo nam pomogli na drodze do NATO w latach 90. Po wstąpieniu do NATO i UE ich szczególna pozycja w polskiej strategii bezpieczeństwa i obronności została zachowana. W ostatnim czasie możemy zaobserwować pewną zmianę filozofii tej współpracy. Wiele wskazuje na to, że po okresie swego rodzaju „platonicznej miłości” rząd polski przechodzi do nowej doktryny w stosunkach z USA, którą nazwałbym doktryną proporcjonalnego partnerstwa.

Punktem przełomowym stały się negocjacje w sprawie obrony przeciwrakietowej (tarczy antyrakietowej)⁴⁷. Do tej pory Polska zawsze bezinteresownie i bez większej refleksji wspierała i angażowała się we wszelkie międzynarodowe przedsięwzięcia amerykańskie, jeśli to tylko było potrzebne USA. Klasycznym przykładem jest Irak, trochę podobnym – Afganistan.

Do Iraku poszliśmy, aby pomóc USA, uznając ich racje strategiczne. Bardziej kierowaliśmy się poczuciem solidarności ze swym strategicznym partnerem niż własnym interesem. Bilans naszej wspólnej z Amerykanami 5-letniej operacji w Iraku nie jest jednoznaczny⁴⁸. Najkrócej można go ująć następująco: remis polityczny, sukces wojskowy i porażka gospodarcza.

Politycznie Polska w sumie nie straciła na zaangażowaniu się w Irak, ale też i wiele nie zyskała. Raczej remis, jednak ze wskazaniem na pewne plusy. Dobrze zrobiliśmy, że zdecydowaliśmy się włączyć do grupy kilkudziesięciu państw, które postanowiły aktywnie przeciwstawiać się ówczesnym zagrożeniom międzynarodowym, a nie biernie asystować rozwojowi wypadków. Dobrze, że nie zdecydowaliśmy się w ważnych sprawach „siedzieć cicho”, jak radził nam ówczesny prezydent Francji. Jednym słowem – Polska wykazała się samodzielnością strategiczną i, podejmując pewne ryzyko chwilowego pogorszenia relacji z ważnymi dla nas partnerami europejskimi, uzyskała większą podmiotowość polityczną w Europie.

W sensie wojskowym najbardziej spektakularnym następstwem naszego zaangażowania irackiego jest decyzja o przejściu na armię zawodową. Żołnierze, którzy przeszli przez Irak, wytworzyli swego rodzaju masę krytyczną, która ostatecznie przeważała szalę decyzyjną na rzecz armii zawodowej. Sztab Generalny, który jeszcze do niedawna był zwolennikiem utrzymania poboru, i decydenci polityczni, którzy byli sceptyczni wobec idei armii zawodowej, wreszcie musieli ulec ciśnieniu irackich doświadczeń.

⁴⁷ S. Koziej, *Amerykański system obrony przeciwrakietowej*, „Rocznik Strategiczny” 2007/08, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2008, s. 22-34.

⁴⁸ *Irak 2003-2008. Misja dla pokoju*, materiały z konferencji naukowej, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008; *Irak. Pięć lat i co dalej?*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2009, nr 9-10.

Drugim ważnym dorobkiem wojskowym z Iraku jest zdobycie dużego praktycznego doświadczenia w dowodzeniu wielkimi wielonarodowymi zgrupowaniami operacyjnymi. Takie doświadczenie – poza wielkimi mocarstwami światowymi – ma dziś niewiele innych krajów. Znaleźliśmy się w pierwszej lidze światowej państw o takim właśnie doświadczeniu praktycznym, a nie tylko ćwiczebnym. Z tego względu „atrakcyjność strategiczna” Polski na arenie międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa wyraźnie wzrosła.

Natomiast największym minusem naszego udziału w operacji irackiej jest niewykorzystanie zaangażowania wojskowego na rzecz zawiązania współpracy gospodarczej z odbudowywanym państwem irackim. Nie obwiniałbym za to Amerykanów. To w większym stopniu nasza wina. Nie tylko dlatego, że nawet o tym nie pomyśleliśmy w momencie decydowania się na tę operację. Cały czas, przez te 5 lat, polskie rządy patrzyły na Irak wyłącznie przez okulary Ministra Obrony Narodowej, nie starając się włączyć do tego innych resortów i struktur państwa. W tych warunkach nasze niedoświadczone firmy, bez wsparcia, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa, nie miały szans w konkurencji biznesowej w pokonfliktowym, niebezpiecznym środowisku. Gdybyśmy taką ochronę zapewнили, to być może mogłyby one skuteczniej zakotwiczyć się w Iraku.

Nie potrafiliśmy wykorzystać tych szans przez 5 lat obecności w Iraku i w końcu w ogóle się ich pozbawiliśmy, wychodząc stamtąd akurat w momencie, gdy pojawiało się tam światelko nadziei na stabilizowanie sytuacji. Nie ulega wątpliwości, że jeżeli nas już tam na miejscu nie będzie, to będzie nam o wiele trudniej robić jakiegokolwiek interesy z odnawiającym się Irakiem. Znow ubiegną nas inni, w tym ci, którzy w Iraku wojskowo w ogóle nie byli.

To wycofywanie się było ponadto elementem większego manewru polegającego na przeniesieniu priorytetu naszego zaangażowania międzynarodowego z Iraku do Afganistanu. Manewr ten oceniam krytycznie i uznaję wręcz za błąd strategiczny. Uważam, że lepsza dla Polski byłaby strategia odwrotna: kontynuowanie stosownie korygowanej obecności w Iraku i minimalizowanie zaangażowania w Afganistanie. W Iraku mielibyśmy jakieś szanse na robienie szerszych interesów pozamilitarnych, w Afganistanie, będącym „czarną dziurą bezpieczeństwa światowego”, nie mamy i nigdy nie będziemy mieli żadnych tego typu szans.

Niezależnie od konkretnych rezultatów należy podkreślić, że zarówno w Iraku, jak i w Afganistanie znaleźliśmy się raczej w następstwie politycznego i emocjonalnego utożsamiania się i podążania za USA niż z w pełni strategicznie skalkulowanego interesu narodowego. Z ofertą w sprawie tarczy antyrakietowej zapowiadało się podobnie. Jeszcze negocjacje na dobre się nie rozkręciły, a tu już przy okazji pierwszej poważnej rozmowy na ten temat polski prezydent ogłosił, że tak naprawdę to dyslokacja bazy antyrakietowej w Polsce jest już przesądzona. Sytuacja wypisz, wymaluj „Irak-bis”. Ale ostatecznie zwyciężyło podejście pragmatyczne. W negocjacjach dawaliśmy jasno do zrozumienia, że nie traktujemy tarczy jako dobra samego w sobie. Obok szans, jakie

z sobą niewątpliwie niesie dla naszego bezpieczeństwa, eksponowaliśmy coraz mocniej także ryzyka, które ona ściąga na nasze terytorium i które należy kosztem dodatkowych wysiłków zredukować i eliminować⁴⁹.

Osobiście popierałem taką strategię negocjacyjną, jako że sam poczuwam się w pewnym sensie do jej współautorstwa, propagując w rządzie Kazimierza Marcinkiewicza wspólnie z ówczesnym Ministrem Obrony Narodowej, Radosławem Sikorskim taką właśnie filozofię traktowania tarczy jako kompleksu szans i ryzyk oraz potrzebę udziału strony amerykańskiej w redukowaniu owych ryzyk⁵⁰. Oczywiście dziś widać, że jeszcze nie udało się nam wynegocjować tyle, ile byśmy chcieli, zwłaszcza większego udziału USA w kosztach redukcji ryzyk⁵¹. Politycznie zgodziliśmy się na tarczę na minimalnie nas tylko satysfakcjonujących warunkach. To minimum jest otwarciem jakościowej ścieżki modernizacyjnej naszej obrony powietrznej przez stworzenie podstaw wyjściowych do wyposażania jej w nowoczesne środki bezpośredniej obrony przeciwrakietowej typu PATRIOT (tzw. mała, narodowa tarcza)⁵².

Uważam jednak, że rezultat tych negocjacji niezależnie od ich wyniku bezpośredniego – jak wiadomo, na dzisiaj nawet nie jest pewne, czy i w jakim tempie wynegocjowane porozumienie będzie realizowane – jest ważniejszy w innym, bardziej generalnym sensie. Otóż ich skutkiem jest niewątpliwie zmiana samej filozofii stosunków polsko-amerykańskich: ze stosunków asystenckich na partnerskie. Dajemy wyraźny sygnał: chcemy z Ameryką współpracować na równoprawnych zasadach, a nie tylko jej asystować. Oznacza to zakończenie bezrefleksyjnego i bezwarunkowego podążania za USA w ich aktywności międzynarodowej i przejście na rozważną i wzajemnie korzystną współpracę na zasadach proporcjonalnego partnerstwa strategicznego. Proporcjonalnego – bo z jednej strony jest największe mocarstwo światowe, a z drugiej małe państwo w środku Europy.

⁴⁹ Szerszą publiczną wymianę opinii na ten temat w Polsce zapoczątkowała debata zorganizowana przez Fundację Batorego w sierpniu 2006 roku – zob. *Amerykańska tarcza antyrakietowa a interes narodowy Polski – dyskusja 7 sierpnia 2006*, „Przegląd środkowoeuropejski” nr 43/44, grudzień 2006, s. 20–30. Najważniejsze debaty w 2007 roku to: a) *Tarcza antyrakietowa w Polsce – mniej czy więcej bezpieczeństwa?*, debata zorganizowana przez BCC, CSM i SEA, Warszawa, 1 marca 2007 roku, relacja: http://www.bcc.org.pl/dzialalnosc_goscie_szczegoly.php?objectID=264340; b) *Tarcza antyrakietowa w Polsce. Szansa czy zagrożenie?*, dyskusja zorganizowana przez miesięcznik „Znak” oraz Wyższą Szkołę Europejską im. ks. J. Tischnera, Kraków, 16 kwietnia 2007 roku, relacja: „Znak” nr 6, czerwiec 2007, s. 73–91; c) *Amerykańska tarcza antyrakietowa – pomiędzy polityką, ekonomią a interesami supermocarstw*, dyskusja zorganizowana przez „Klub Polska 2015+” Związku Banków Polskich, Warszawa, 20 czerwca 2007 roku, relacja: <http://www.zbp.pl/site.php?s=Yjk0ZmJkMmMwNjAzMTM=8ca=M2VjNGUyOTc5OTc3ODkx>.

⁵⁰ Zob. *Tarcza antyrakietowa – Polska może odrzucić ofertę USA*, PAP, 29 czerwca 2006 oraz S. Koziej, *Polska i USA z tarczą*, „Rzeczpospolita”, 7 września 2006.

⁵¹ Zob. dokumenty w tej sprawie: *Deklaracja w sprawie współpracy strategicznej między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki; Umowa między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki dotycząca rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących*, www.koziej.pl.

⁵² S. Koziej, *Cala prawda o „polskich” Patriotach*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,101874,felietony.html?icaid=18464> oraz www.koziej.pl.

Aby w pełni wdrożyć ideę proporcjonalnego partnerstwa strategicznego, należy, moim zdaniem, wykonać jeszcze jeden istotny krok. Trzeba stać się także psychologicznie normalnym partnerem. Otóż symbolem naszych dotychczasowych, nierównorzędnych relacji z USA jest przyjmowanie od Amerykanów bezzwrotnej pomocy finansowej na potrzeby systemowej transformacji naszych sił zbrojnych.

Podkreślmy, że pomoc ta odegrała ważną rolę w pierwszym okresie naszego wybijania się na samodzielność strategiczną w latach 90. ubiegłego wieku. Za to powinniśmy być i jesteśmy Amerykanom bardzo wdzięczni. Była ona znaczącym wsparciem zwłaszcza w kształceniu naszych kadr wojskowych i modernizacji technicznej sprzętu. Dzisiaj jednak Polska nie jest już krajem na aż takim strategicznym dorobku, aby wciąż potrzebować tego typu charytatywnej pomocy. Jest w stanie radzić sobie sama i przyjmowanie w dalszym ciągu darów finansowych jest raczej żenujące niż w czymkolwiek praktycznie pomocne. Tym bardziej że w sensie wielkości jest to pomoc wyłącznie symboliczna (np. 30 mln dolarów w skali roku to ułamek procenta budżetu wojskowego).

Lepiej więc podziękować za taką pomoc, której sensu nie widzi chyba także większość Amerykanów. Zamiast tego pora ustanowić normalne reguły obopólnie korzystnego, równoprawnego współdziałania w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym współpracy wojskowej.

Okazji i obszarów takiego współdziałania jest i będzie w przyszłości wiele. Nie kończą się one na tarczy. Polska była, jest i będzie zainteresowana ścisłymi więzami z USA. Amerykanie mają tak wiele różnych interesów światowych, że zawsze będą potrzebowali partnerów do wsparcia ich realizacji. Ze względu na nasze położenie geostrategiczne oraz rolę w ważnych dla USA organizacjach międzynarodowych (zwłaszcza NATO i UE) będziemy pożądanym kandydatem na partnera niemal w każdej ważnej dla USA sprawie.

Miejmy nadzieję, że negocjowanie tarczy antyrakietowej to pierwszy, co prawda jeszcze nie do końca udany, niezbyt pięknie wyglądający pierwiosnek takiej właśnie współpracy. To zapowiedź początku nowego, opartego na zdrowych, normalnych podstawach doktryny proporcjonalnego partnerstwa, etapu w stosunkach polsko-amerykańskich.

3.4. Wewnętrzne wyzwania transformacyjne

Transformacja strategiczna ma oczywiście nie tylko kontekst zewnętrzny. Równie ważne jest właściwe podejmowanie wyzwań wewnętrznych. Obecnie do najważniejszych z nich należy niewątpliwie integracja systemu bezpieczeństwa narodowego oraz kontynuowanie procesu profesjonalizacji sił zbrojnych z uwzględnieniem warunków kryzysu budżetowego.

3.4.1. Integracja systemu bezpieczeństwa narodowego

Tradycyjnie bezpieczeństwo państwa kojarzyło się z obroną przed zagrożeniami wojennymi. Siły zbrojne, wraz z wywiadem i dyplomacją, od wieków stanowiły więc podstawowe instrumenty tego bezpieczeństwa, a jego główną treścią realizacyjną była sztuka wojenna. W ostatnich dziesięcioleciach jednak coraz większego znaczenia zaczęły nabierać pozamilitarne wymiary bezpieczeństwa. Najpierw rozpatrywano je jako czynniki towarzyszące, uzupełniające i wspomagające działania zbrojne. W ten sposób pojawiła się nowa kategoria pojęciowa w szeroko rozumianej problematyce bezpieczeństwa, łącząca wysiłki militarne (sztukę wojenną) z pozamilitarnym ich wsparciem – czyli „obronność”. To była pierwsza faza procesów integracyjnych w sferze bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.

W Polsce tę pierwszą fazę integracji finalizowaliśmy w latach 90. ubiegłego wieku. Obronność ukształtowała się u nas jako dziedzina bezpieczeństwa narodowego obejmująca zintegrowane przeciwstawianie się zagrożeniom polityczno-militarnym przy wykorzystaniu wszystkich – wojskowych i cywilnych – zasobów państwa, zorganizowanych w system obronności. Wtedy to opracowaliśmy strategię obronności i koncepcję systemu obronności państwa, wdrożyliśmy procedury narodowego planowania strategicznego i programowania obronnego (opracowywanie i weryfikowanie polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej, operacyjnych planów funkcjonowania resortów i województw w razie zagrożenia i wojny, wieloletnich programów przygotowań obronnych na szczeblu państwa, resortów i województw), uruchomiliśmy system strategicznych gier obronnych oraz szkolenie kadr na wyższych kursach obronnych itp.

Byliśmy wówczas w czołówce państw europejskich w tej dziedzinie. Wiele krajów w tym czasie wciąż jeszcze zupełnie oddzielnie traktowało wojskowe i pozawojskowe sprawy bezpieczeństwa, nie łącząc ich w jednolity system działania państwa. Pamiętam, że w latach 90. jako dyrektor Departamentu Systemu Obronnego, odpowiedzialnego u nas właśnie za integrację spraw obronności w państwie, miałem niejednokrotnie w ramach kontaktów międzynarodowych spore kłopoty w zidentyfikowaniu swojego odpowiednika do rozmów i dyskusji w resortach obrony ówczesnych państw NATO. Moi rozmówcy nie mogli się nadziwić, że u nas w MON istnieje instytucja zajmująca się także koordynowaniem wykorzystywania pozamilitarnych zasobów państwa na rzecz obronności.

Ale to już historia. Na początku XXI wieku procesy integracyjne nabrały nowego przyspieszenia. Nie jest już wystarczające integrowanie bezpieczeństwa na poziomie obronności, czyli tylko w aspekcie przeciwstawiania się zagrożeniom polityczno-militarnym. Konieczne jest przejście do kolejnego etapu i wejście na wyższy poziom konsolidacji, a mianowicie integracji w sferze całego bezpieczeństwa narodowego, czyli jednolitego przeciwstawiania się wszelkim zagrożeniom (militarnym i niemilitarnym,

zewnątrznym i wewnętrznym – a także przechwytywania szans, podejmowania wyzwań i redukcji ryzyka we wszystkich tych wymiarach), przy systemowym wykorzystaniu wszystkich (wojskowych i cywilnych) zasobów państwa.

O takiej potrzebie przesądza nowa jakość coraz bardziej zglobalizowanego i opartego na informacji środowiska bezpieczeństwa, które skrótowo określam mianem środowiska GLOBINFO⁵³. W tych warunkach szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia mają zdecydowanie zintegrowany charakter, poszczególne ich sfery są od siebie nierozdzielne, w zasadzie nie występują w izolacji, odrębnie. Poza tym proporcjonalnie coraz większe znaczenie mają nie tyle zagrożenia, co szanse.

Dlatego powinniśmy w Polsce iść zdecydowanie w kierunku przyspieszenia prac integracyjnych. Powinniśmy wykorzystać swój własny dorobek dotyczący integracji na poziomie obronności i rozwinąć go w budowę zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Pierwszy krok już zrobiliśmy, opracowując jedną strategię bezpieczeństwa narodowego, łączącą w sobie poprzednie strategie bezpieczeństwa i obronności (nie jest to, co prawda, jeszcze rezultat doskonały, ale stanowi niezły początek dalszego procesu). Teraz należy skoncentrować się na praktycznym wdrażaniu idei integrowania bezpieczeństwa narodowego w konkretnych pracach planistycznych i organizacyjnych.

Szczególnie ważne i pilne jest uruchomienie procesów integracyjnych, rozpoczynając od integracji systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym⁵⁴. W organizacji i funkcjonowaniu tego właśnie systemu odnotowujemy bowiem fundamentalne niedociągnięcia. Spójrzmy na nie, rozpoczynając od szczybla najwyższego, tj. urzędu Prezydenta RP.

Widać wyraźnie, że prezydent zajmuje się sprawami bezpieczeństwa narodowego w sposób nieusystematyzowany i wycinkowy; bardziej pojedynczymi problemami niż całym systemem bezpieczeństwa. Konstytucyjna Rada Bezpieczeństwa Narodowego (RBN) w istocie jest organem mało znaczącym (widać to choćby po tym, że do tej pory jej skład nie został dostosowany do zmienionych warunków politycznych po wyborach parlamentarnych), zbierana jest i funkcjonuje jedynie okazjonalnie. Prezydent korzysta z niej incydentalnie i dowolnie (co przeczy intencji ustanowienia przez Konstytucję takiego organu: prezydent jest konstytucyjnie zobowiązany zasięgać opinii Rady Bezpieczeństwa Narodowego przed podjęciem każdej ważnej decyzji dotyczącej bezpieczeństwa narodowego; gdyby mogło być inaczej, to nie miałoby żadnego sensu ustanawianie organu doradczego aż przez Konstytucję).

⁵³ Środowisko GLOBINFO to współczesne środowisko bezpieczeństwa ukształtowane głównie przez dwa podstawowe megatrendy rozwojowe: globalizację i rewolucję informacyjną. Najważniejsze cechy tego środowiska to integracja, asymetryczność, sieciowość. Szerzej na ten temat: S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006; S. Koziej, *Środowisko bezpieczeństwa*, Skrypt internetowy, Warszawa-Ursynów 2008, www.koziej.pl.

⁵⁴ A. Dawidczyk, J. Gryz, S. Koziej, *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem. Teoria – praktyka – dydaktyka*, WSH-E, Łódź 2006; S. Koziej, *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*, skrypt internetowy, Warszawa-Ursynów 2008, www.koziej.pl.

Słabo zagospodarowana jest funkcja Rady Gabinetowej, jako konstytucyjnego instrumentu prezydenta, także w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Nie wprowadza się systemowo w problematykę bezpieczeństwa w zakresie kompetencji prezydenta marszałków Sejmu i Senatu, którzy konstytucyjnie są potencjalnymi następcami prezydenta, gdyby ten nie mógł wykonywać swojej funkcji.

Z kolei na szczeblu rządowym Rada Ministrów, odpowiadając konstytucyjnie za zapewnienie bezpieczeństwa państwa, nie zajmuje się nim całościowo, kompleksowo, na poziomie ogólnopaństwowym. Ogranicza się do perspektywy resortowej, działowej, akceptując jedynie i sterując realizacją pomysłów i programów formułowanych na poziomie poszczególnych ministerstw. W dziedzinie bezpieczeństwa narodowego wciąż funkcjonuje „Polska resortowa”, co w dzisiejszych warunkach jest już formułą zdecydowanie przestarzałą.

Rada Ministrów i premier nie mają organu doradczego w sprawach bezpieczeństwa narodowego ani też organu sztabowego, mogącego prowadzić analizy, formułować oceny i propozycje z perspektywy ogólnopaństwowej, ponadresortowej oraz koordynować wspólne działania resortów w skali całego państwa (utworzone niedawno Rządowe Centrum Bezpieczeństwa ma za wąskie kompetencje i nie jest tym, czym być powinno, czyli rządowym integratorem spraw bezpieczeństwa).

Warto też zauważyć, że istotną słabością naszego systemu bezpieczeństwa jest brak krajowego ośrodka naukowego, dydaktycznego i eksperckiego, zajmującego się kompleksowo sprawami zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego, i nie widać zainteresowania jego ustanowieniem.

Co w tej sytuacji należałoby robić, aby usunąć te słabości? Największy problem stanowi dramatyczny spór kompetencyjny na szczytach władzy, jaki obserwujemy już od dłuższego czasu. To nie jest tylko problem z dziedziny zwykłego porządku organizacyjnego i kultury władztwa. To jest także kwestia najbardziej fundamentalnego interesu narodowego, jakim jest bezpieczeństwo państwa. Jeśli taka sytuacja będzie się nadal utrzymywać, to główne ryzyko dla naszego bezpieczeństwa będzie nie tyle generowane przez zagrożenia zewnętrzne, co przez wewnętrzny chaos w kierowaniu państwem.

Dlatego należy pilnie rozpocząć proces naprawczy. Jego istotą winno być zbudowanie zintegrowanego, sieciowego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Zintegrowanego – tzn. systemu między- i ponadresortowego, obejmującego wszystkie dziedziny bezpieczeństwa (międzynarodowe i krajowe, zewnętrzne i wewnętrzne, militarne i cywilne, wojenne i kryzysowe). Sieciowego – to jest łączącego w sobie technicznie, informacyjnie i organizacyjnie wszystkie podmioty decyzyjne (parlament, prezydenta, premiera, ministrów, wojewodów, wojskowego dowódcę operacyjnego, szefów i komendantów służb państwowych wraz z ich organami sztabowymi).

Oczywiście dobrze byłoby całą reformę rozpocząć od nowelizacji Konstytucji, która niepotrzebnie komplikuje system władzy wykonawczej, ustanawiając jej dwa organy: prezydenta i Radę Ministrów. Ale, jak wiemy, szybko zmienić Konstytucję się nie da. Dlatego należy pilnie szukać rozwiązań możliwych w ramach obecnego ładu konstytucyjnego. Taki też charakter mają poniższe propozycje.

Na szczelbu prezydenckim należałoby w pierwszej kolejności uaktualnić skład konstytucyjnej Rady Bezpieczeństwa Narodowego oraz przyjąć i wdrożyć program jej systematycznej pracy (regularne, a nie okazjonalne posiedzenia) nad kluczowymi problemami bezpieczeństwa państwa (Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa, Strategia Bezpieczeństwa, Dyrektywa Obronna, Program Transformacji Systemu Bezpieczeństwa Narodowego itp.). Na te posiedzenia zapraszani powinni być marszałkowie Sejmu i Senatu jako ewentualni sukcesorzy prezydenta w sytuacjach szczególnych.

Druga sprawa to wprowadzenie zasady systematycznego rozpatrywania projektów decyzji państwowych w sprawach bezpieczeństwa narodowego na posiedzeniach Rady Gabinetowej (jako naturalnym, konstytucyjnym forum współpracy prezydenta z Radą Ministrów).

I wreszcie trzecie pilne zadanie to zorganizowanie prezydenckiego stanowiska (centrum) kierowania jako integralnego elementu całościowej krajowej sieci kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Z kolei na szczelbu rządowym należałoby przede wszystkim powołać Rządowy Komitet Bezpieczeństwa Narodowego jako organ doradczy Rady Ministrów (który mógłby wchłonąć dotychczasowe inne rządowe ciała kolegialne z tego obszaru, np. ds. służb specjalnych, ds. reagowania kryzysowego itp.), z jego sekretarzem jako koordynatorem, z ramienia premiera, ponadresortowych spraw bezpieczeństwa narodowego.

Organem roboczym sekretarza powyższego komitetu powinno być Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, pod warunkiem, że zostaną poszerzone jego kompetencje, zwłaszcza o ponadresortowe zadania koncepcyjne, planistyczne i koordynacyjne w obszarze zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego. Instytucja ta powinna także zorganizować i utrzymywać rządowe (ponadresortowe) stanowisko kierowania bezpieczeństwem państwa (łącznie: reagowaniem kryzysowym i obroną państwa w razie wojny).

Wskazane byłoby także powołanie (wspólnie z prezydentem) ogólnopaństwowej akademickiej placówki naukowo-dydaktycznej w dziedzinie zintegrowanego bezpieczeństwa: np. Akademii Bezpieczeństwa Narodowego – na bazie dotychczasowej Akademii Obrony Narodowej oraz części innych resortowych ośrodków naukowo-dydaktycznych zajmujących się różnymi aspektami szeroko rozumianego bezpieczeństwa (dyplomacja, wywiad, kontrwywiad, wymiar sprawiedliwości, policja, straż pożarna, straż graniczna, służby ochronne i ratownicze itp.).

Działania powyższe są niezbędne dla zatrzymania dalszej degradacji zasad i procedur kierowania bezpieczeństwem narodowym. Znaleźć powinny swój praktyczny wyraz w ustawie o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym, nowelizującej i syntetyzującej stosowne ustalenia zawarte w ustawach o powszechnym obowiązku obrony, o zarządzaniu kryzysowym, o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, z uwzględnieniem także ustaw o stanach nadzwyczajnych.

3.4.2. Transformacja sił zbrojnych w warunkach kryzysu budżetowego

Nie ulega wątpliwości, że jednym z najważniejszych wyzwań transformacyjnych o charakterze wewnętrznym jest zapewnienie harmonijnego rozwoju sił zbrojnych w wieloletniej perspektywie, w tym zwłaszcza procesu ich profesjonalizacji, w warunkach kryzysu budżetowego. Skutki kryzysu budżetowego w największym stopniu dotknęły właśnie sił zbrojnych⁵⁵. To zrozumiałe, jako że budżet Ministerstwa Obrony Narodowej jest największym z budżetów wszystkich działów administracji państwowej⁵⁶. Dlatego właściwe radzenie sobie w warunkach obecnego kryzysu, odpowiednia strategia reagowania kryzysowego mają szczególne znaczenie w tym właśnie resorcie. Od niej zależy zwłaszcza pomyślna realizacja w wieloletniej perspektywie koniecznej transformacji sił zbrojnych. Jaka zatem powinna być owa strategia? Czym winna się charakteryzować i co przede wszystkim obejmować?

W obliczu kryzysu budżetowego Ministerstwo Obrony Narodowej nie może ograniczać się tylko do strategii ratunkowej, biernego reagowania na kryzys i poszukiwania sposobów minimalizowania jego negatywnych skutków. Należy pamiętać, że każdy kryzys to nie tylko zagrożenie, ale także szansa. Aby ją wykorzystać, potrzebna jest strategia ucieczki do przodu, zapewniająca podtrzymanie perspektywy sukcesywnej transformacji i w rezultacie unowocześniania wojska także w warunkach kryzysowych⁵⁷.

Warunkiem wyjściowym przyjęcia i skutecznej realizacji kryzysowej strategii transformacyjnej w Ministerstwie Obrony Narodowej jest gotowość odejścia od przyjętych wcześniej założeń modelu docelowego sił zbrojnych na lata 2009-2018 i zdecydowanie się na jego merytoryczną rewizję. Próba ratowania go kosztem poświęcenia, opóźnienia, redukcji różnych wyrwanych z całości jego elementów może zakończyć się tylko wewnętrznym rozchwianiem funkcjonalnym całego systemu wojskowego.

Głównym założeniem koncepcyjnym zmodyfikowanej strategii powinno być kierowanie się paradygmatem podejścia jakościowego (priorytetem jest jakość, wielkość wojska zaś jest wartością wtórną w stosunku do jego jakości). Mówiąc najkrócej: dokonując rekonstrukcji dotychczasowego modelu wojska, należy chronić bezwzględnie przed skutkami kryzysu jego parametry jakościowe, natomiast szukać oszczędności w wymiarze ilościowym.

⁵⁵ Budżety MON na 2008 i 2009 rok zostały w sumie zmniejszone o ponad 5 mld zł, co oznacza redukcję o ponad 10% ich łącznej wielkości.

⁵⁶ Budżet MON stanowi ok. 8% całego budżetu państwa.

⁵⁷ B. Komorowski, *Polska armia na czas wojny z kryzysem*, „Rzeczpospolita”, 18 maja 2009.

Odpowiednio skorygowany w wyniku takiego podejścia wieloletni program transformacji sił zbrojnych powinien doprowadzić przede wszystkim do konsolidacji organizacyjnej wojska, w tym integracji systemu kierowania i dowodzenia oraz stosownego zmniejszenia planowanych jego wskaźników ilościowych (liczebność stanów osobowych, wielkość pozaosobowych zasobów wojska: infrastruktura, sprzęt i uzbrojenie, liczba jednostek organizacyjnych, liczba garnizonów itp.), przy zagwarantowaniu koniecznych standardów jakościowych. Można wyróżnić kilka kluczowych zadań prowadzących do tego celu.

Konsolidacja organizacyjna sił zbrojnych

Największym racjonalnym źródłem oszczędności i jednocześnie poprawy jakości wojska jest niedoceniona w dotychczasowym programie konsolidacja organizacyjna sił zbrojnych. Wojsko nie powinno być tak jak dzisiaj rozproszone w ogromnej liczbie (kilkuset) jednostek organizacyjnych, w dużej mierze niewydolnych jakościowo w stosunku do stawianych przed nimi celów. Trzeba łączyć oddziały i związki taktyczne w bardziej nasycone ludźmi i sprzętem formacje, np. w wojskach lądowych zamiast utrzymywać tak jak dotąd kilkanaście brygad nie w pełni ukompletowanych, lepiej połączyć je w kilka brygad o większej zdolności samodzielnego działania, bardziej wydajnych szkoleniowo i operacyjnie (a więc lepszych jakościowo) i proporcjonalnie mniej kosztownych w utrzymaniu w przeliczeniu na jednego żołnierza. Taka konsolidacja może niewątpliwie przynieść oszczędności. Szczególne znaczenie ma tu lepsza efektywność szkoleniowa, jako że jest to jeden z podstawowych warunków profesjonalizacji sił zbrojnych. Konsolidacja organizacyjna wojska jest niewątpliwie także skutecznym sposobem ekonomizacji procesów szkolenia.

Wiąże się z tym potrzeba przejścia od dotychczasowego garnizonowego rozmieszczenia sił zbrojnych do koncepcji bazowej, czyli dyslokacji wojska w dużych bazach (skomasowanych garnizonach), ulokowanych w okolicach poligonów i innych dogodnych miejsc ćwiczeń. Dzisiaj średnia liczebność polskiego garnizonu wojskowego wynosi około 1000 żołnierzy i zgodnie z obecnymi założeniami, niestety, wynosić będzie tyle samo za 10 lat. Należałoby w wieloletniej perspektywie zmierzać do istotnego zwiększenia tego wskaźnika poprzez radykalną redukcję liczby garnizonów i przekształcanie tych największych w bazy całych związków taktycznych (racjonalniejsze jest utrzymywanie np. całej brygady w jednym garnizonie-bazie niż w kilku mniejszych garnizonach)⁵⁸. Przy obecnych około 120 garnizonach założony plan ich zmniejszenia o ok. 20 to zmiana niezauważalna ekonomicznie.

⁵⁸ Np. średnia liczebność garnizonu w Bundeswehrze wynosi ok. 4000 żołnierzy, czyli jest 4-krotnie większa niż w Wojsku Polskim.

Integracja systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi

Mamy nadmiernie w stosunku do wielkości sił zbrojnych rozbudowany i zhierarchizowany system kierowania i dowodzenia. Jest to nie tylko szkodliwe z punktu widzenia sprawności kierowania i dowodzenia, ale także generuje zbędne koszty. Konieczna jest jego integracja funkcjonalna wokół trzech podstawowych funkcji: planowania strategicznego, dowodzenia bieżącego (codziennego) i dowodzenia operacyjnego⁵⁹.

Dlatego obecne dowództwa szczebla centralnego (Sztab Generalny, Dowództwo Operacyjne, cztery dowództwa rodzajów sił zbrojnych, Inspektorat Wsparcia) należy zintegrować w trzy – podległe bezpośrednio ministrowi obrony – instytucje: Sztab Generalny (planowanie i nadzór strategiczny oraz doradztwo strategiczne dla decydentów politycznych); Połączone Dowództwo Sił Zbrojnych (pełne bieżące dowodzenie całością sił zbrojnych, a w stosunku do wojsk wydzielonych w podporządkowanie operacyjnemu dowódcy narodowemu lub sojuszniczemu – dowodzenie pozaoperacyjne, w tym zwierzchność kadrowa, wsparcie logistyczne); Naczelne Połączone Dowództwo Operacyjne (dowodzenie operacyjne wydzielonymi wojskami w czasie wojny, kryzysu i w operacjach międzynarodowych oraz szkolenie operacyjne dowództw i sztabów w czasie pokoju)⁶⁰.

Z tego względu należy zaniechać zakładanej w obecnym programie kosztownej idei przenoszenia dowództw centralnych z Warszawy i rozrządzenia ich po innych miastach. To nie tylko generuje zbędne koszty. To jest zamiar szkodliwy z punktu widzenia racjonalności systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi. Tendencją światową jest zmierzanie do tworzenia dowództw połączonych, zintegrowanych. Ewentualne rozrządzenie tych dowództw po całej Polsce przekreśliłoby na wiele lat sens wdrażania tej idei w Polsce.

Konieczna jest także rezygnacja z zamiaru powołania jeszcze jednego centralnego organu dowodzenia w postaci szefa obrony, który miałby być w istocie głównodowodzącym siłami zbrojnymi czasu pokoju. To nie tylko pomysł przestarzały, ale rodzący dodatkowe, zupełnie zbyteczne koszty. Nie mówiąc już o tym, że stoi on w sprzeczności z zasadą cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi. W świecie mamy do czynienia z tendencją

⁵⁹ Zob. też S. Koziej, *Mamy za dużo wodzów, a za mało Indian*, „Gazeta Wyborcza”, 9 stycznia 2009.

⁶⁰ Wbrew niektórym opiniom rozwiązanie to można wprowadzić bez konieczności zmian w Konstytucji, która w art. 134 mówi o dowódcach rodzajów sił zbrojnych w liczbie mnogiej. Z literalnego zapisu konstytucyjnego wynika tylko tyle, że musi ich być co najmniej dwóch, ale nie wynika, że każdy z nich musi dowodzić wojskami tylko z jednego rodzaju sił zbrojnych (choć w praktyce do tej pory tak było i tak jest). Jeśli względy merytoryczne za tym przemawiają – a właśnie przemawiają, wykazując konieczność tworzenia dowództw połączonych – możliwe jest powołanie dowódców dowodzących formacjami składającymi się jednocześnie z jednostek różnych rodzajów sił zbrojnych (wojsk lądowych, sił powietrznych, marynarki wojennej i wojsk specjalnych). Jeden dowódca rodzajów sił zbrojnych (!) – jako dowódca „bazowy”, „garnizonowy” – dowodziłby całością sił zbrojnych w ich codziennym funkcjonowaniu, drugi zaś – jako dowódca operacyjny – dowodziłby użyciem „w polu” tej ich części, która wydzielona byłaby do prowadzenia operacji wojennych lub kryzysowych (w czasie wojny byłby powoływany na konstytucyjne stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, odpowiedzialnego za dowodzenie siłami zbrojnymi w obronie państwa). Oczywiście w razie nowelizacji Konstytucji należałoby w ogóle zrezygnować z tak szczegółowych zapisów dotyczących wewnętrznej struktury sił zbrojnych.

do poszerzania merytorycznego zakresu kompetencji cywilnego ministra obrony⁶¹, a u nas mielibyśmy coś odwrotnego – odgradzanie ministra od spraw merytorycznych przez jednego superdowódcę czasu pokoju. Niebezpieczeństwo ubezwłasnowolnienia cywilnego ministra wyraźnie by wzrosło⁶².

Kryzys stwarza także szansę zrationalizowania i rzeczywistego spłaszczenia struktury dowodzenia na szczeblach operacyjno-taktycznych. Np. w wojskach lądowych możliwe i wskazane jest zastąpienie dotychczasowych 4 dowództw dywizji i 2 dowództw korpusu 2-3 dowództwami operacyjnymi wojsk lądowych. Daje także szansę rezygnacji z zamiaru zastąpienia wojewódzkich sztabów wojskowych 4 sztabami regionalnymi. To byłby w istocie powrót do starej praktyki 4 okręgów wojskowych pod inną nazwą. Struktura terenowa administracji wojskowej powinna być identyczna ze strukturą administracji ogólnej. To jest podstawowy warunek skutecznego wdrażania idei zintegrowanego (cywilno-wojskowego) systemu bezpieczeństwa narodowego na wszystkich poziomach struktury państwowej.

Reforma wyższego szkolnictwa wojskowego

Szkolnictwo wojskowe jest najbardziej zapóźnioną w jakościowej transformacji częścią sił zbrojnych. Przede wszystkim jest ono zbyt rozproszone organizacyjnie, co nie sprzyja jego jakości i generuje zbędne koszty związane z niepełnym wykorzystaniem na potrzeby sił zbrojnych potencjału dydaktycznego w poszczególnych uczelniach (nadmiar tego potencjału wykorzystywany jest na rzecz kształcenia cywilnego). Tymczasem zamiast koniecznej jego konsolidacji zakłada się wręcz jego rozbudowę, planując zwiększenie liczby akademii wojskowych z obecnych 3 do 5. Jest to tym bardziej dziwne, że jednocześnie przewiduje się zupełnie niezrozumiałe obniżenie wymagań wobec kadry oficerskiej do poziomu licencjata (!?)⁶³.

Trzeba oczywiście wycofać się z obydwu pomysłów, a rezygnacja z rozbudowy potencjału szkolnictwa z pewnością może zapewnić bardziej ekonomiczne wykorzystanie przeznaczonych nań nakładów budżetowych. Rozwiązaniem optymalnym wydaje się utworzenie na bazie dotychczasowych zasobów szkolnictwa wojskowego jednej połączonej Akademii Wojskowej oraz nowej, ponadresortowej (pod patronatem premiera i prezydenta) Akademii Bezpieczeństwa Narodowego, zajmującej się problematyką zintegrowanego bezpieczeństwa.

⁶¹ S. Koziej, *Polityczno-operacyjne kierowanie siłami zbrojnymi* [w:] *Irak 2006 – osłona młodej demokracji*, materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 2 czerwca 2006 roku, AON, Warszawa 2006, s. 11-15.

⁶² Nieco szerzej na ten temat – S. Koziej, *Szef obrony – szkodliwy prezent dla wojska*, Wirtualna Polska, 14 kwietnia 2009.

⁶³ Nieco szerzej na ten temat – S. Koziej, *Kadrowa kontrprofesjonalizacja sił zbrojnych*, „Trybuna”, 22 maja 2009.

Racjonalizacja praktyki udziału w operacjach międzynarodowych

Rząd niedawno przyjął strategię dotyczącą udziału w operacjach międzynarodowych⁶⁴. Nie wytrzymała ona już pierwszego zderzenia z kłopotami budżetowymi MON. Trzeba ją poprawić. Priorytety zaangażowania międzynarodowego nie mogą być mechanicznie uzależnione od rodzaju organizacji prowadzącej operację, ale od możliwości realizacji interesów narodowych w danym regionie. Nie ma większego sensu rezygnowanie z misji na Bliskim Wschodzie, gdzie możemy mieć istotne własne interesy i których koszty są w większości refundowane przez ONZ. Należałoby natomiast zminimalizować swoją obecność militarną w Afganistanie, gdzie nie mamy i nie będziemy mieli żadnych własnych interesów narodowych, a koszty tej operacji ponosimy w pełni.

Tym bardziej że słuszną konsolidację polskiego zgrupowania niepotrzebnie połączyliśmy z przejęciem odpowiedzialności terytorialnej za prowincję Ghazni, co naraża nas na dodatkowe koszty na działalność pozawojсковą, a także niejako wymusza zwiększanie liczebności kontyngentu i angażowanie dodatkowych środków dla zapewnienia bezpieczeństwa samych żołnierzy.

W ramach racjonalizacji strategii operacyjnej należałoby także rozważyć zasadność włączenia parlamentu do procesu decyzyjnego w tych przypadkach, gdy idzie o udział w operacjach o charakterze wojennym (nawet, jeśli one tak nie są nazywane – jak w przypadku Afganistanu)⁶⁵. Wynika to z faktu, że w sprawach wojny kompetencje nie leżą już wyłącznie w gestii władzy wykonawczej. Konstytucja powierza je Sejmowi, mówiąc, że on właśnie może decydować o stanie wojny⁶⁶. Z tego względu wydaje się logiczne, aby w takich sytuacjach decyzja prezydenta i rządu była poprzedzona i uwarunkowana uprzednim stanowiskiem Sejmu w tej sprawie. Rozwiązanie takie powinno w praktyce dotyczyć zwłaszcza takich przypadków, gdy rząd i prezydent chcieliby wysłać wojsko i podporządkować je dowództwom międzynarodowym (sojuszniczym lub koalicyjnym) bez nakładania żadnych ograniczeń co do skali, charakteru, czasu i miejsca jego użycia w teatrze działań (tak właśnie wysłała się wojsko na wojnę).

Innym rozwiązaniem jest wprowadzenie zasady ustalania przez Sejm kilkuletniego budżetu operacyjnego na takie zadania i ustanowienie metod rzeczywistego kontrolowania jego realizacji. Zracjonalizowałyby to praktykę operacyjną. Przede wszystkim wymusiłoby bardziej wyprzedzające planowanie potrzeb i możliwości operacyjnych (*contingency planning*), w tym ustalenie strategicznych priorytetów operacyjnych.

⁶⁴ *Strategia udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych*, Warszawa 2009 (patrz www.koziej.pl).

⁶⁵ Obecnie decyzje w sprawie użycia sił zbrojnych w operacjach międzynarodowych podejmuje prezydent na wniosek Rady Ministrów (Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 roku o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa).

⁶⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, art. 116.

Stabilizacja wskaźnika nakładów obronnych oraz optymalizacja wewnętrznej struktury budżetu MON

Bardzo ważnym elementem strategii jakościowego rozwoju wojska jest zapewnienie stałego wskaźnika nakładów na siły zbrojne oraz przyjęcie odpowiedniej struktury wewnętrznej budżetu MON. Podkreślmy słowo „stałego” – bo to jest najważniejsze. Jego wielkość jest oczywiście kwestią decyzji władz państwowych i odzwierciedla ocenę tych władz co do tego, jakie koszty państwo gotowe jest ponosić na rzecz swojego bezpieczeństwa. Ale konieczne jest, aby to był wskaźnik trwały, rzadko zmieniany. Tylko wtedy bowiem można strategicznie planować utrzymanie i rozwój potencjału obronnego w długiej perspektywie, co jest warunkiem racjonalnego wykorzystania, czyli niemarnotrawienia, nakładów obronnych.

W wewnętrznej strukturze budżetu MON szczególnie ważne jest zapewnienie optymalnej proporcji nakładów na rozwój jakościowy, w tym zwłaszcza na modernizację techniczną i szkolenie wojska, w stosunku do nakładów na bieżące utrzymywanie sił zbrojnych. W obecnym budżecie zdecydowanie konieczna jest korekta na rzecz zwiększenia udziału nakładów modernizacyjnych. Nieodpowiedzialnie bowiem zostały one obniżone do najniższego dopuszczalnego prawem⁶⁷ poziomu 20% budżetu MON, kiedy to nawet niewielkie zakłócenie w jego realizacji prowadzi do faktycznego łamania postanowień ustawowych. Tymczasem w naszych warunkach (armii wciąż jeszcze na dorobku transformacyjnym) konieczne jest utrzymywanie go na poziomie co najmniej $\frac{1}{4}$ – $\frac{1}{3}$ całego budżetu. To jest warunek zagwarantowania jakościowych przekształceń technicznych w naszych siłach zbrojnych i stopniowego dołączania do wyprzedzających nas pod tym względem sojuszników.

Wdrażanie wyprzedzającej strategii modernizacji technicznej („strategii przeskoku generacyjnego”)

Innym warunkiem racjonalnej strategicznie i jednocześnie wydajnej ekonomicznie transformacji wojska, mogącej rokować szansę sukcesywnego dorównywania do najlepszych, jest wdrażanie wyprzedzającej strategii modernizacyjnej, polegającej na kierowaniu się zasadą przeskoku generacyjnego. Nie możemy kupować wszystkich generacji uzbrojenia i sprzętu wojskowego, nawet jeśli jest to potrzebne na dziś. Trzeba skoncentrować się na środkach kolejnej, a nie obecnej generacji (systemy przeciwraкетowe, samoloty bezzałogowe, broń precyzyjna, środki informacyjne, roboty różnego przeznaczenia itp.). Nie wolno rezygnować z tego typu najnowocześniejszych programów modernizacyjnych, natomiast w obliczu spowodowanych kryzysem realiów budżetowych należy ograniczyć wielkość niektórych z nich stosownie do zmniejszonej armii. Im mamy skromniejsze środki, tym ważniejsze jest konsekwentne kierowanie się zasadą

⁶⁷ Ustawa z dnia 25 maja 2001 roku o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

wyprzedzającej modernizacji. Przy okazji: należy też zaniechać praktyki przyjmowania nawet atrakcyjnie wyglądających „podarków” w postaci okrętów, czołgów, samolotów poprzedniej już generacji (ostatnio np. amerykańskie herculesy).

Redukcja etatowej wielkości sił zbrojnych

Biorąc pod uwagę paradygmat jakościowy utrzymywania i transformacji Wojska Polskiego i związaną z tym konieczność zapewnienia odpowiednich środków, należy zdecydować się na mniejszą wielkość etatową sił zbrojnych. Obecny kryzys budżetowy wręcz wymusza taką decyzję. Lepiej podjąć ją teraz, zawczasu ją obudowując innymi rozwiązaniami rekompensacyjnymi, niż być zmuszonym czynić to *ad hoc* w niedalekiej przyszłości, generując po drodze zbędne koszty częściowej realizacji nierealnych planów (był to typowy błąd w latach 90. ubiegłego wieku).

Jeśli kryzys wymusza perspektywiczne, a nie tylko doraźne, zmniejszenie nakładów obronnych o 10%, to zakładana przedkryzysowo wielkość etatowa wojska musi być zmniejszona właśnie co najmniej o owe 10%. Co najmniej – jako że w praktyce powinna być zmniejszona w większym stopniu, aby wygospodarować środki na rozwój jakościowy, które w poprzednich założeniach zostały niedoszacowane.

Mając na uwadze wszystkie dotychczasowe uwarunkowania i potrzeby zmian transformacyjnych, należałoby jako minimum powrócić do wskazywanej przez premiera w docelowej etatowej liczebności armii zawodowej czasu pokoju: 90 tys. plus 30 tys. Narodowych Sił Rezerwy. Jako minimum, ponieważ perspektywa kryzysowa wskazuje na zasadność przyjęcia ostrożniejszych parametrów: ok. 80 tys. – etat pokojowy, ok. 100 tys. – etat kryzysowy (obejmujący dodatkowo ok. 20 tys. żołnierzy Narodowych Sił Rezerwy). Etat wojenny w tych warunkach mógłby kształtować się na poziomie 120–150 tys. (osiągany w wyniku uzupełnienia żołnierzami z rezerwy mobilizacyjnej po ogłoszeniu mobilizacji)⁶⁸.

Zmniejszanie liczebności musi oczywiście dotyczyć w większym stopniu, a nawet przede wszystkim, jednostek „niebojowych”, prowadząc do poprawy wewnętrznej struktury sił zbrojnych. Jest to możliwe właśnie w efekcie proponowanej konsolidacji organizacyjnej, umożliwiającej likwidację sfery administracyjnej i usługowej (logistycznej), koniecznej dziś dla rozdrobionych jednostek. Równoległe ze zmniejszeniem stanów osobowych w proporcjonalnie jeszcze większym stopniu należy oczywiście zredukować pozaosobowe zasoby wojska (garnizony, infrastrukturę, sprzęt, uzbrojenie i inne składniki majątkowe), z jednoczesną ich komasacją i konsolidacją organizacyjną.

⁶⁸ Takie właśnie podejście może dodatkowo stwarzać szansę na uzyskanie konsensusu z prezydentem, który opowiada się za liczebnością Sił Zbrojnych RP na poziomie 150 tys. Wspólne przyjęcie, że wielkość ta dotyczy etatu wojennego, mogłoby być racjonalnym zakończeniem dotychczasowego sporu.

Wzmocnienie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego

Preferowanie jakości wojska oznacza szukanie jej „mnożników” nie tylko w „twardych” wskaźnikach (nowoczesne uzbrojenie, profesjonalni, dobrze wyszkoleni żołnierze), ale także w sferze tzw. *soft power*, czyli głównie w sprawności działania systemu wojskowego. Dzisiaj, w erze rewolucji informacyjnej, sprawność ta zależy od przewagi informacyjnej. Dlatego jednym z priorytetów strategii transformacji jakościowej w MON musi być odbudowa i wzmocnianie potencjału wywiadu i kontrwywiadu wojskowego, w tym ich powrót bezpośrednio do resortu obrony narodowej. Tym bardziej, że im mniejsza armia, tym ich znaczenie jest proporcjonalnie ważniejsze dla jej skuteczności.

Podsumowując, w obliczu kryzysu budżetowego konieczna jest istotna i systemowa, a nie tylko doraźna i wyrwykowa, zmiana dotychczasowego programu transformacji sił zbrojnych. W ramach tej zmiany oszczędzać trzeba na wielkości, a w żadnym wypadku nie na jakości wojska. Wychodzenie z sytuacji kryzysowej należy wręcz wykorzystać jako szansę na proporcjonalną poprawę dotychczasowych założeń jakościowych. Jednym z najważniejszych warunków pomyślnego wdrożenia tej strategii jest zmiana obecnego podejścia MON do koniecznej reformy systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi, a w szczególności do przekształcenia Sztabu Generalnego WP z obecnego sztabo-dowództwa w organ planowania strategicznego, jako że właśnie to on powinien przygotowywać z góry racjonalne i optymalne w długiej perspektywie koncepcje strategii operacyjnej i transformacyjnej dla decydentów państwowych, a następnie nadzorować (monitorować) ich realizację. Dopóki jest dowództwem odpowiedzialnym za tę realizację, z powodów oczywistych nie może tego czynić właściwie.

4. Zakończenie

W sumie ostatnie dwudziestolecie polskiej państwowości jest niezwykle bogate w doświadczenia strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności. Potrafilismy – choć nie bez trudów i kłopotów – wybić się na samodzielność strategiczną po okresie ubezwłasnowolnienia w warunkach członkostwa w Układzie Warszawskim. Zdołaliśmy pomyślnie osiągnąć najważniejszy cel, jakim było dołączenie do zachodnich struktur bezpieczeństwa, i teraz jesteśmy w trakcie zdobywania odpowiadającej naszym interesom i możliwościom pozycji w NATO i UE. Uzyskane do tej pory doświadczenia strategiczne powinniśmy w pełni wykorzystać w nadchodzących latach w celu zgodnego z interesami bezpieczeństwa Polski ukierunkowywania przyszłego kształtowania się NATO i UE, racjonalizacji naszego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi oraz transformacji (w tym zwłaszcza integracji) narodowego systemu bezpieczeństwa. W ramach tego ostatniego zadania szczególnie ważne jest zapewnienie jakościowego rozwoju sił zbrojnych w warunkach kryzysu budżetowego.

Podsumowanie

Autorzy dokonują bilansu zysków i strat polskiego członkostwa w Unii Europejskiej, rysują obraz naszych stosunków z zachodnimi i wschodnimi sąsiadami oraz przyglądają się problematyce obronności i bezpieczeństwa.

Wprowadzenie prof. **Adama Rotfelda** ma charakter małego traktatu o naturze polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa. O ile cel polityki zagranicznej demokratycznego państwa jest uniwersalny: „zapewnienie optymalnych warunków zewnętrznych dla wewnętrznego rozwoju w warunkach wolności, poszanowania zasad państwa prawa i respektowania praw człowieka”, o tyle każdy czas ma swoją specyfikę. Dlatego prof. Rotfeld analizuje współczesne wyzwania i zagrożenia. System międzynarodowy w XXI wieku jest heterogeniczny – nie ma podziału bipolarnego. W tym systemie występują różne grupy państw: demokratyczne i niedemokratyczne; nowoczesne, ponowoczesne i przednowoczesne; biedne i bogate; dobrze zorganizowane i upadające lub upadłe; słabe i silne. Mało kto oficjalnie kwestionuje zasady państwa prawa, demokracji i wolnego rynku, ale każdy interpretuje je na swój sposób.

Profesor Rotfeld wylicza nowe elementy, które określają politykę zagraniczną i bezpieczeństwa: osłabienie pozycji zachodnich państw na skutek kryzysu; wzrost znaczenia pozapaństwowych aktorów na scenie międzynarodowej, np. instytucji między- i ponadnarodowych czy grup terrorystycznych; faktyczna redefinicja suwerenności – państwa są rozliczane przed własnym społeczeństwem oraz przed społecznością międzynarodową i nie mogą w tej mierze powoływać się na zasadę niemieszania się w sprawy wewnętrzne; zatarcie granicy między zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi; współistnienie państw ponowoczesnych, nowoczesnych i przednowoczesnych.

„W myśleniu o polskiej polityce zagranicznej podstawą przebudowy ładu globalnego w skali całego świata jest triada, na którą składają się trzy elementy: bezpieczeństwo, rozwój i prawa człowieka”. Na liście priorytetów pierwsze miejsce zajmuje – obok integracji i zwiększania efektywności Unii Europejskiej – umacnianie NATO oraz trwałe zakotwiczenie Stanów Zjednoczonych w Europie. Po drugie, wypracowanie nowych form i sposobów wspólnego działania i reagowania na zagrożenia przez NATO i UE. Po trzecie, uzgodniona i w praktyce realizowana wspólna strategia NATO i UE w różnych regionach, a zwłaszcza wobec Rosji. Po czwarte, określenie zadań NATO i UE w nowym środowisku bezpieczeństwa. Po piąte wreszcie, dążenie do takiej transformacji transatlantyckiej wspólnoty bezpieczeństwa, która nie zamykałaby, lecz otwierała drzwi dla Ukrainy, Gruzji i wszystkich innych demokratycznych państw kontynentu zainteresowanych przyłączeniem się do tych struktur bezpieczeństwa.

Dwóch autorów podjęło się podsumowania doświadczeń płynących z akcesji i obecności Polski w Unii Europejskiej. Pierwszym z nich jest dr hab. **Maciej Szpunar**, który stara się odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu członkostwo Polski w Unii Europejskiej zmieniło nasze otoczenie – gospodarcze, polityczne i społeczne. Jego zda-

niem najwięcej efektów rozszerzenia można dostrzec w sferze współpracy gospodarczej z państwami Unii, co ilustruje dziedziną po dziedzinie. „Polska wykorzystała szansę, jaką dla rozwoju gospodarczego stworzyło członkostwo w UE, jednocześnie budując gospodarkę opartą na zdrowych fundamentach i rozsądnej polityce makroekonomicznej”. Zdaniem autora, dzięki zmianom prawnym wzmocnieniu uległo bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska, ochrona konsumentów, zwiększyła się mobilność społeczna. W nowych warunkach zaczęła także funkcjonować administracja publiczna oraz rolnictwo.

Nie wszystkie pozytywne konsekwencje akcesji zostały skonsumowane. Niedosyt mogą pozostawiać zmiany infrastrukturalne, a konkretnie inwestycje w budowę i modernizację sieci dróg i infrastruktury transportowej, zaprzepaszczone została również szansa na szybkie przyjęcie euro. Wyzwaniem pozostaje wciąż nierównomierne rozłożenie korzyści wynikających z akcesji, co wynika ze specyfiki samego procesu integracji i kompetencji UE. Renciści, emeryci, ludzie z niskim wykształceniem – tym grupom społecznym relatywnie trudniej było czerpać z możliwości, jakie daje UE.

Proces rozszerzenia zwiększył sferę stabilności w Europie, umocnił potencjał transformacyjny i pozycję międzynarodową Unii Europejskiej w świecie. Potwierdzony został tym samym model integracji oparty na otwartości rynków oraz zasadzie solidarności. Minister Szpunar podsumowuje: „Pierwsze 5 lat Polski w Unii poświęcone były umiejscowieniu kraju w unijnych mechanizmach i strukturach. Wraz z nabieraniem doświadczenia można mówić o procesie »emancypacji« Polski w UE. Z czasem działania Polski były bardziej aktywne i innowacyjne. Polska wchodziła w koalicje, stopniowo była też ich inicjatorem i liderem. Wyznacznikiem obecności Polski w UE w najbliższych latach będzie to, w jakim zakresie Polska identyfikuje się jako państwo biedne, a w jakim stopniu jako państwo duże”.

W drugim tekście poświęconym tematyce europejskiej dr **Marek Cichocki** analizuje polskie strategie w Unii Europejskiej. Polska nie ma jednej strategii europejskiej. Weszliśmy w proces integracji, który ma już swoją historię i dynamikę. Dlatego nasze strategie są raczej wynikiem reagowania *ad hoc* na zaistniałe sytuacje niż dziełem głębokich założeń politycznych, których trzymamy się od wieków. Obserwując ostatnie 10 lat polskiej polityki wobec UE, dr Cichocki wyróżnia, opisuje, a następnie ilustruje cztery postawy kierujące się odmiennymi założeniami i celami politycznymi: adaptacyjną, integracjonistyczną, suwerenistyczną oraz realizm minimalistyczny. Wszystkie cztery postawy traktuje przy tym jako strategie prawomocne, nie odmawiając żadnej z nich racji bytu. Każda z nich jest bowiem w jakimś stopniu refleksem realnego doświadczenia i ma własne, niekiedy całkiem dobrze ugruntowane racje.

Cztery omawiane podejścia są więc z punktu widzenia lokalnego doświadczenia próbą poradzenia sobie ze zjawiskiem niedoczasu w kontekście integracji. Rozszerzenie jest w istocie daleko idącym wpływem na sprawy wewnętrzne – ich zewnętrzną penetracją i kontrolą. Zarówno w rozszerzeniu południowym (lata 80.), jak i we wschodnim

mieliśmy do czynienia z integracją przez adaptację jako transformację. „Okoliczność, która w istotny sposób nadała ostatniej fali rozszerzenia UE szczególnie charakter i umożliwiła jej »imperialną« formułę, to fakt, że kandydujące kraje Europy Środkowo-Wschodniej w fazie akcesyjnej znajdowały się w samym środku procesu ustrojowej transformacji. Poddane transformacji z ustroju komunistycznego do nigdy nieokreślonej i uzgodnionej formy końcowej państwa Europy Środkowo-Wschodniej znajdowały się w momencie negocjacji akcesyjnej w fazie głębokiego zamętu własnej politycznej i ekonomicznej tożsamości oraz dekompozycji swoich struktur”. Być może z tego powodu w społeczeństwach postkomunistycznych spotykamy akceptację nawet daleko idącej penetracji i kontroli własnego kraju przez instytucje unijne lub zachodniego kraju członkowskiego.

Według dra Cichockiego do 2004 roku w polskiej polityce europejskiej dominowało bez wątpienia podejście adaptacyjne. W latach 2005-2007 mieliśmy do czynienia z próbą połączenia integracjonizmu z suwerenizmem, które się nie powiodło. Konsekwencją tego jest panujący obecnie minimalistyczny realizm w polskiej polityce europejskiej. Jest on pewnego rodzaju powrotem do adaptacjonizmu, lecz już pogłębionego o samorefleksję nad własnymi słabościami. Swoją siłę i legitymizację czerpie z samowiedzy słabości, wie bowiem, czego nie wiedziały lub nie chciały wiedzieć poprzednie podejścia do polityki europejskiej.

Kolejni dwaj autorzy, zasłużeni polscy dyplomaci – Janusz Reiter i Jerzy Pomianowski – analizują bilans bilateralnych stosunków z Niemcami i USA oraz Rosją. Ambasador **Janusz Reiter** przypomina, że po I wojnie światowej Niemcy nieomal bezdyskusyjnie uważali, że ich interesy narodowe są w zasadniczej sprzeczności z polskimi. Im Polska była słabsza, tym lepiej dla Niemiec – ta logika obowiązywała wówczas. Z kolei w roku 1990 Republika Federalna kierowała się zupełnie inną logiką polityczną. Polityka niemiecka po zimnej wojnie pozostała w swym tradycyjnym nurcie. Ci, którzy obawiali się, że stanie się ona bardziej „muskularna” i skłonna do forsowania własnych mocarstwowych ambicji, nie mieli racji. Jeśli należałoby się czegoś obawiać, to raczej Niemiec, które chcą być tylko „normalnym” państwem europejskim, a więc korzystającym z takiego samego prawa do egoizmu jak inni. „Utrzymanie Niemiec w głównym nurcie transatlantyckim powinno być jednym z priorytetów polskiej polityki wobec tego kraju. Z drugiej strony, współpraca polsko-niemiecka może się przyczynić do utrzymania zaangażowania Stanów Zjednoczonych w Europie. Ameryka jest zainteresowana Europą zjednoczoną na tyle, żeby była zdolna do efektywnego działania w polityce światowej, ale nie zjednoczona w taki sposób, który uczyniłby z niej rywala USA. W tej sprawie interesy Polski i Niemiec są w znacznym stopniu zbieżne”.

Ten sam autor analizuje stosunki Polskie z USA. Podkreśla on, że dobrze się stało, że zanim Ameryka zdefiniowała na nowo swą obecność w Europie, Polska zdołała wejść do NATO. Nie udało się natomiast nakłonić USA do silniejszego zainwestowania w bezpieczeństwo naszej części Europy. Polska nie może dopuścić do sytuacji, w której

traci bezpośredni dialog z Waszyngtonem i, jeśli chce mu coś przekazać, musi do tego wykorzystywać któryś z dużych krajów europejskich. W interesie Polski leży również dzisiaj, mimo zmian w polityce amerykańskiej, utrzymanie zasadniczego konsensusu europejskiego i atlantyckiego. Ambasador Reiter ostrzega, że „Polską politykę czeka zdefiniowanie agendy stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. Dotychczasowa się wyczerpała. Jeśli to zadanie nie zostanie wykonane wkrótce, grozi nam marginalizacja w polityce amerykańskiej”. Po pierwsze, Europa nie jest już bezwzględny priorytetem w polityce USA. Po drugie, Waszyngton ma dziś znacznie większy niż kiedyś wybór partnerów w Europie. Ocena ich ważności jest zależna głównie od tego, co oni są w stanie zaoferować Ameryce w tych miejscach, w których dostrzega ona dziś największe zagrożenia i wyzwania dla swych interesów.

Relacje z Rosją ocenia z kolei prof. **Jerzy Pomianowski**. Jego zdaniem „naczelną cechą obecnej ery jest zjawisko istnienia dwóch podmiotów politycznych za wschodnią ścianą – za ścianą wschodnią nie tylko Polski, ale także Unii Europejskiej. Mówię o Rosji z jej białoruskim *appendiksem* i Ukrainie”. W życiowym interesie Polski jest, ażeby za wschodnią ścianą mieć nie jednego sąsiada, ale dwóch. Jedyne istnienie niepodległej Ukrainy stanowi tamę dla tych sił wewnątrz Rosji, które sądzą, że stara droga, droga ekspansji terytorialnej, jest drogą łatwiejszą od tego rozwoju, na który postawił i Jelcyn. „Zastrzegam się, że Rosja nie zagraża nam teraz zaborem ani nawet swoimi nawykowymi szykanami. Jeśli o Rosję chodzi, to stosunki z nią w tej chwili wydają się niejako łatwiejsze do naprawy”. W stosunkach z Rosją w przyszłości należy wziąć pod uwagę to, co naprawdę jest groźne, czyli niestabilność sytuacji w samej Rosji, uwypukloną przez kryzys finansowy i ekonomiczny, a przede wszystkim coraz bardziej agresywny nacjonalizm. „Tym zaś, co owemu nacjonalizmowi towarzyszy i co mnie wydaje się sprawą niezwykle poważną, jest włączenie do państwowej doktryny strategicznej rosyjskiej kryterium etnicznego”.

Dwa ostatnie artykuły dotyczą kwestii bezpieczeństwa w sensie ścisłym. Pierwszy z nich, autorstwa **Adama Kobierackiego**, dotyczy ewolucji struktur bezpieczeństwa międzynarodowego po zakończeniu zimnej wojny. W ciągu ostatnich 20 lat nie powstał nowy, spójny i sprawny mechanizm zapewniania bezpieczeństwa europejskiego, oparty na jego nowej, akceptowanej przez wszystkich architekturze, wprowadzającej wyraźną hierarchię instytucji i organizacji. Autor stawia pytanie, czy jednak taki nowy mechanizm jest nam potrzebny, a następnie analizuje ewolucję NATO, OBWE, polityki obronnej UE (ESDP) i polityki rozbrojeniowej. Najważniejsze dziś pytania dla Polski jako członka NATO są następujące: czy NATO najlepiej będzie nas bronić przed potencjalnymi zagrożeniami ze Wschodu, rozwijając coraz bliższą, a także wymagającą czasem zbyt daleko idących kompromisów, współpracę z tymże Wschodem (tj. Rosją), czy też tej współpracy powinna towarzyszyć gotowość i zdolność do obrony, choćby „na wszelki wypadek”? Czy NATO udźwignie ciężar równoczesnych i równoległych zadań w sferze wspólnej obrony oraz selektywnej stabilizacji w skali globalnej? „Odpowiedzialna

troska o nasze bezpieczeństwo wymaga, abyśmy świadomie i aktywnie uczestniczyli w procesie kształtowania europejskiego środowiska bezpieczeństwa, na miarę naszych potrzeb i możliwości. Ewolucja struktur z tym związanych jest procesem dynamicznym i trudno przewidywalnym”.

Ostatnim tekstem rozdziału jest obszerny artykuł gen. **Stanisława Kozieja**, który bardzo dokładnie i krytycznie analizuje politykę obronną Polski po 1989 roku. W pierwszej części opisuje on mozolne próby wybicia się na samodzielność strategiczną w latach 1989-1999. Dokonywały się one przez wysiłki stworzenia doktryny obronnej (1990), a następnie polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej (1992). Głównym wyzwaniem w pierwszej fazie było zerwanie z mentalnością „operatora”, czyli wykonawcy zadań strategicznych przychodzących z zewnątrz i zainicjowanie renesansu pełnowymiarowej, kreatywnej narodowej kultury strategicznej, opartej na własnych interesach narodowych. Najpierw musieliśmy w ogóle uczyć się praktyki strategicznej niemal od zera, jako że w Układzie Warszawskim strategia obrony była uprawiana jedynie na najwyższym szczeblu koalicyjnym, a w praktyce przez kierownictwo i dowództwo radzieckie.

W dekadzie lat 90. opracowana została i wdrożona procedura narodowego strategicznego planowania i programowania obronnego. Zgodnie z nią przyjęto odpowiadającą warunkom samodzielności strategicznej Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną oraz wynikające z niej Plan Obrony RP i Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych RP. W dokumentach tych określono scenariusze oraz warianty działania państwa w razie zaistnienia zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych, a także nakreślono zasady budowy, utrzymywania i doskonalenia systemu obronności. Osiągnięcie celu strategicznego i wstąpienie do NATO oraz integracja problematyki obronności w jeden spójny system obronności państwa to niewątpliwie najważniejsze składowe dorobku strategicznego tego okresu.

Drugi okres to czas zdobywania i kształtowania pełnej podmiotowości strategicznej w sojuszniczych systemach bezpieczeństwa (1999-2009). Jego główną treścią jest z jednej strony transformacja własnego systemu bezpieczeństwa odpowiednio do ciągle zmieniających się warunków członkostwa w NATO i UE, a z drugiej – zdobywanie doświadczenia w strukturach sojuszniczych, w tym w aktywnym kształtowaniu ich stosownie do własnych narodowych interesów. Transformacja polega głównie na dostosowywaniu sił zbrojnych do standardów NATO oraz na włączaniu się w praktykę strategiczną i operacyjną zarówno NATO, jak i UE.

Generał Koziej rozpatruje słabości (brak analizy interesów narodowych) i silne punkty (zintegrowane podejście do polityki obronnej) nowej strategii bezpieczeństwa narodowego z 2001 roku, stworzonej dopiero po roku od momentu wejścia do NATO. Następnie analizuje polskie doświadczenia z okresu funkcjonowania w ramach NATO (Jugosławia, brak jedności w sprawie Iraku, Afganistanu, bierność wobec Rosji) i UE (nacionalizacja wspólnej polityki obronnej i ustępstwa wobec Rosji). Kolejny wątek to propozycja proporcjonalnego partnerstwa polsko-amerykańskiego, sformułowa-

na w świetle różnych, często gorzkich, doświadczeń w ostatniej dekadzie. Wreszcie gen. Koziej omawia wewnętrzne wyzwania transformacyjne, proponując zasadniczą integrację (odresortowanie) systemu strategicznego planowania i definiowania bezpieczeństwa narodowego oraz pro jakościowe podejście do transformacji (profesjonalizacji) armii w warunkach kryzysu budżetowego. Oznacza to przejście od systemu garnizonów do systemu baz, redukcję i integrację struktur kierowania i dowodzenia, reformę szkolnictwa wojskowego, inwestycje w najnowocześniejsze uzbrojenie, wzmacnianie potencjału wojskowych służb specjalnych czy planowanie potrzeb i możliwości operacyjnych wpisane w kilkuletnie perspektywy finansowania.

Redakcja

Summary

The authors provide a profit and loss account regarding Poland's membership in the European Union, present Poland's relations with western and eastern neighbours and take a close look at the issues of the country's defences and security.

The introduction by Professor **Adam Rotfeld** is a brief treatise on the nature of foreign policy and security policy. Insofar as the objective of foreign policy of a democratic country is universal: "to ensure optimal external conditions for internal development as well as freedom, respect for the rule of law and human rights," each period of time is specific in its own terms. Therefore, Professor Rotfeld analyses contemporary challenges and threats. The international system of the 21st century is heterogeneous – there is no bipolar division. In the system, there are various groups of states: democratic and non-democratic; modern, post-modern and pre-modern; poor and prosperous; well-organised and collapsing or collapsed; weak and strong. Nearly no one officially questions the rule of law, democracy and the free market, but everyone interprets them in their own manner.

Professor Rotfeld enumerates the new elements defining foreign policy and security policy: weaker position of western states as a result of the crisis; higher significance of non-state actors on the international scene, such as inter- or transnational institutions or terrorist groups; actual redefinition of sovereignty – states are accounted against their own societies and the international community and they cannot refer to the rule of non-interference into internal affairs in this respect; blurred borders between internal and external threats; coexistence of post-modern, modern and pre-modern countries.

"As far as the Polish foreign policy is concerned, the basis for reconstructing the global order on the global scale consists in a triad comprising three elements: security, development and human rights." Apart from integration and enhancing the efficiency of the European Union, the top position in the list of priorities is occupied by the strengthening of the NATO and the United States permanently anchored in Europe. Secondly, development of new forms and methods for common activity and responding to common threats by the NATO and the EU. Thirdly, common NATO and EU strategy agreed and executed in practice in various regions, especially towards Russia. Fourthly, defining the tasks of the NATO and the EU in the new security setting. Last but not least, striving for such transformation of the transatlantic security community that would not exclude but foster the accession of the Ukraine, Georgia and all other democratic countries of in continent willing to join the security structures.

Two authors undertook to summarise the experience of Poland's accession and membership in the European Union. The first one is Dr **Maciej Szpunar** who attempts to answer the question to what extent has the Polish EU membership changed our economic, political and social setting. In his opinion, major effects of enlargement can be discerned in the area of economic cooperation with EU countries, which is discussed area by area in the essay. "Poland has taken the opportunity provided by EU membership

for economic development, building the economy based on healthy foundations and rational macroeconomic policy.” In his view, thanks to legal changes energy security has been strengthened, along with the degree of environmental protection, consumer protection and social mobility. Public administration and agriculture also functions successfully in the new conditions.

Yet, not all positive results of accession have been made use of. Infrastructural changes, particularly investments in road and transport infrastructure construction and modernisation may seem insufficient and the chance for a quick adoption of the euro has been marred. The irregular distribution of accession benefits remains a challenge which results from the specific nature of the integration process and the very EU competence. Pensioners and those poorly educated – these social groups drew from the possibilities offered by the EU with relatively more difficulty.

The enlargement process increased the stability area in Europe, strengthened the transformation potential and the global position of the EU. Thus, the integration model based on market openness and solidarity has been confirmed. Minister Szpunar concludes that: “The initial years of Poland’s presence in EU were spent fitting the country into Community mechanisms and structures. As our experience increased, we could discuss the process of Poland’s ‘emancipation’ in EU. With time, Polish activities were becoming more active and innovative. Poland entered coalitions and gradually became their initiator and leader. The determinant of Polish presence in the EU in the forthcoming years will consist in the extent to which Poland perceives itself as a poor country and to what extent as a large one.”

In the other text devoted to European issues, Dr **Marek Cichocki** analyses the Polish strategies in the European Union. Poland does not have a comprehensive European strategy. We entered the process of integration with its own history and dynamics. Therefore our strategies are rather a result of *ad hoc* reactions to emerging situations rather than the effect of thorough political assumptions we have clung to for centuries. Observing the last ten years of Polish policy towards EU, Mr Cichocki highlights, describes and illustrates the four attitudes driven by different political assumptions and objectives: adaptation, integration, sovereignty and minimalist realism. Additionally, he treats all the four attitudes as legally valid strategies, not denying them *raison d’être* for each of them is to some extent a reflection of actual experience and has its own, at times quite well-grounded rationale.

Therefore, from the point of view of local experience, the four attitudes are an attempt to cope with the phenomenon of time insufficiency in the integration context. The enlargement has in fact a far-fetched impact on internal affairs – their extensive penetration and control. During the southward enlargement (the 1980s), as well as the eastward, we dealt with integration by means of adaptation as transformation. “The circumstance which played a significant role in attributing a special character to the last phase of EU enlargement and provided for its ‘imperial’ formula consists

in the fact that the Central and Eastern European candidate states were in the very midst of institutional transformation during the accession phase. During accession negotiations, the Central and Eastern European countries, undergoing transformation from the communist regime towards a never-specified final form, were in the phase of a deep turmoil regarding their own political and economic identity and decomposition of their structures.” Maybe this is the reason why we find a far-fetched acceptance for far-reaching penetration and control of their own country by EU institutions or Western Member States in post-communist societies.

According to Dr Cichoński, the adaptationist attitude undoubtedly dominated the Polish European policy until 2004. Between 2005 and 2007, we dealt with an attempt to combine integrationism with sovereignty, which failed. The minimalist realism taking place now in Polish European policy is the consequence. It is a sort of return to adaptationism, deepened by self-reflection over its weaknesses. It draws its strength and legitimacy from the awareness of own weaknesses, for it knows what the previous attitudes to European policy had not or had not wanted to know.

The following two authors, achieved Polish diplomats Janusz Reiter and Jerzy Pomianowski analyse the result of bilateral relations with Germany, the US and Russia. Ambassador **Janusz Reiter** reminds us that after the World War I the Germans undisputedly believed that their national interests fundamentally contradicted the Polish ones. The weaker Poland was, the better it was for Germany – this was the logic of then. In turn in 1990, the Federal Republic went by a totally different political logic. The German policy after the Cold War remained in its traditional current. Those who feared that it would become more “muscular” and inclined to force its own superpower ambitions were wrong. If we were to fear anything, we should fear Germany willing to be a „regular” European country, thus exercising the same right to egoism as the others. “Keeping Germany in the main transatlantic current should be one of the Polish priorities towards this country. On the other hand, Polish-German cooperation may contribute to sustained involvement of the United States in Europe. America is interested in the united Europe inasmuch as it is capable of efficient activity in global policy, but Europe united not in a way that would make it a rival to the US. In this case, the Polish and German interests are largely convergent.”

The same author analyses the Polish-US relations. He emphasises it is good that Poland had managed to enter the NATO before America redefined its presence in Europe. On the other hand, Europe failed to persuade the US to invest more into the security of our part of Europe. Poland cannot allow the situation in which it loses direct dialogue with Washington and if it needs to get something over to the US, it has to do it via some large European country. The maintenance of the fundamental European and Atlantic consensus has remained one of the Polish interests, despite changes in the American policy. Ambassador Reiter warns that “the Polish policy is facing a definition of the agenda of relations with the United States. The previous agenda has expired.

If this task is not undertaken soon, we are at a risk of being marginalised in the American policy.” First of all, Europe is no longer an absolute priority in the policy of the US. Secondly, Washington has now greater selection of partners in Europe than before. The assessment of their significance depends mainly on what they can offer America where it sees greatest risks and challenges for its own interests.

Relations with Russia are assessed by Professor **Jerzy Pomianowski**. In his view, “the chief feature of the current era consists in two political subjects in the East – not only east of Poland but also east of the European Union. I am talking about Russia and its Belarusian appendix and Ukraine.” It is in the vested interest of Poland to have two eastern neighbours instead of just one. Only the existence of independent Ukraine constitutes a dam for those powers in Russia which think that the old manner of territorial expansion is better than the way of development prioritised by Yeltsyn. “I must explain that Russia does not pose a threat of annexation or even with its own habitual harassments. When it comes to Russia, the relations with the country seem far easier to repair now.” Our future relations with Russia must take into account what is really dangerous, namely the instability of Russian internal affairs, accentuated by the financial and economic crisis and, above all, ever more aggressive nationalism. “What accompanies this nationalism and what seems to be extremely serious is the ethic criterion being included in the Russian national strategic doctrine.”

The final two articles concern precisely the issue of security. The first one, by **Adam Kobieracki**, concerns the evolution of international security structures after the Cold War. Within the last 20 years, no new coherent and efficient European security mechanism has been created, based on a new architecture accepted by all, introducing a clear hierarchy of institutions and organizations. The author poses a question whether we need such a new mechanism and then he analyses the evolution of the NATO, OSCE, EU defence policy (ESDP) and disarmament policies. The following questions are most important for Poland as a NATO member: Would NATO defend us best against potential threats from the East by developing an ever closer cooperation with the East (i.e. Russia), sometimes requiring too far-fetched compromises or should this cooperation be accompanied by defence readiness and ability, if only “just in case”? Would NATO bear the burden of simultaneous and parallel tasks in the area of common defence and selective stability in the global scale? “Responsible care for our security requires us to participate in the process of forming the European security environment actively and mindfully, to the best of our needs and abilities. The evolution of related structures is a dynamic and barely predicably a process.”

The last text of this chapter is an extensive essay by General Stanisław Koziej, who analyses the Polish defence policy after 1989 in a very detailed and critical way.

In the first part, he describes the strenuous attempts at gaining strategic independence between 1989 and 1999. These were done with effort to create a defence doctrine (1990) and then the security and defence strategy policy (1992). The main first phase challenge

was the breaking off with the mentality of an “operator”, i.e. an executor of strategic tasks from outside and initiating the renaissance of a full-scale, creative strategic culture, based on own national interests. At first, we needed to learn the strategic practice from scratch, since the defence strategy was conducted under the Warsaw Treaty only at the top coalition level and in practice, this was done by Soviet leadership and command.

In the 1990s, the procedure of national strategic defence planning and programming was developed and implemented. According to the procedure, the Political and Strategic Defence Directive, corresponding to strategic independence conditions, as well as the Republic of Poland Defence Plan and the Programme of Non-Military Defence Preparation of the Republic of Poland, both resulting from the Directive, were adopted. These documents defined scenarios and variants of state actions in case of external political and military threats, as well as the rules for creating, maintaining and perfecting the defence system. Achievement of the strategic objective and joining the NATO, as well as integration of the defence policy into one coherent state defence system are undoubtedly the most important elements of the strategic output of that period.

The second period was the time for gaining and shaping the full strategic empowerment in allied security systems (1999–2009). Its main contents are, on the one hand, transformation of own security system in accordance with the ever-changing conditions of NATO and EU membership and, on the other hand, gaining experience in allied structures, including in their active forming accordingly to own national interests.

Transformation consists mainly in adapting the military to NATO standards and in getting involved in strategic and operational practice of both NATO and the EU.

General Koziej examines weak (lack of national interests’ analysis) and strong points (the integrated approach towards defence policy) of the new national security strategy of 2001, developed only a year after Poland had joined the NATO. He then analyses the Polish experience from the period of functioning within the NATO (Yugoslavia, lack of unity as regards Iraq, Afghanistan, and passivity towards Russia) and the EU (nationalisation of common defence policy and concessions as regards Russia). Another issue is the proposal of a proportional Polish and American partnership, formulated in the light of various, often bitter, experiences of the last decade. Finally, General Koziej discusses internal transformation challenges, proposing a fundamental integration (de-branching) of the national security strategic planning and defining system, as well as pro-quality approach towards transformation (professionalisation) of the army under the budget crisis conditions. This translates into a shift from the system of garrisons to the system of bases, reduction and integration of leading and commanding structures, reform of military education, investments in the state-of-art armament, strengthening of military special forces’ potential and planning the operational needs and capabilities inscribed into multiannual financing perspectives.

Editorial team

CO DALEJ?¹

*I cannot say whether things will get better if we change
what I can say is they must change
if they are to go better*

G. C. Lichtenberg

I

Przyszłość wymaga oceny przeszłości. Dyskusja pod hasłem „Orzeł czy reszka”, która z udziałem przedstawicieli polskiej elity toczyła się przez wiele miesięcy na łamach „Rzeczypospolitej”², była najlepszym tego wyrazem. Miała określić nasz stosunek do minionych 15 lat polskiej transformacji: na ile przemiany tego okresu były sukcesem, a na ile klęską. Jak można się było spodziewać – nie doprowadziła do uzgodnienia ocen i poglądów. I to mimo oczywistej konstatacji, że III Rzeczypospolita jest niewątpliwie lepsza od PRL-u. A nawet, że samo to porównanie wydaje się niestosowne.

Od przełomu Polska rozwijała się szybciej niż większość krajów Europy. Średnia wieku życia się wydłużyła. Znacznie lepiej się odżywiamy, mając do dyspozycji dobra, o których przedtem nawet nie mogliśmy marzyć. Mamy więcej samochodów, sprzętu elektronicznego i domowego. Swobodnie podróżujemy, budujemy i zapewniamy przyszłość naszym dzieciom, które dysponują możliwościami, jakich my nigdy nie mieliśmy. Jeśli więc spojrzeć z perspektywy punktu wyjścia, możemy mówić o wielkim i niezaprzeczanym sukcesie³. Utwierdza nas w tym porównanie z niektórymi innymi krajami, którym powiodło się znacznie gorzej.

Jeśli jednak przyjąć punkt odniesienia krajów Europy Zachodniej okazuje się wówczas, że mimo wzrostu wydajności pracy nasz produkt narodowy brutto nie sięga nawet połowy ich produktu⁴, że przy średnim dla minionego okresu tempie rozwoju potrzebujemy przeszło 50 lat, aby dogonić kraje starej Unii Europejskiej, że mamy najwyższe spośród nich bezrobocie⁵. W 2003 roku było ono dwuipółkrotnie większe niż w dawnych krajach Unii Europejskiej i ponad trzykrotnie większe niż w Stanach

¹ Wstęp do tomu *De republica emendanda/O naprawie Rzeczypospolitej*, Magazyn „Ius et Lex”, nr (III) 1/2005.

² Styczeń-lipiec 2005; otwierał ją Maciej Łukasiewicz, a zamykał Stefan Bratkowski.

³ Zadowolonych z życia (według badań Pentora) było w roku 1992 – 44%, a w roku 2004 – 62%. Dane za W. Kuczyńskim, *Pochwała czasów praktycznych* „Gazeta Wyborcza” z 17 września 2004. Według wyników badań Komisji Europejskiej nastroje przedsiębiorców i konsumentów w Polsce są najlepsze w całej Unii Europejskiej – 142,8%, przy średniej dla UE – 102,1%. Dane za „Rzeczpospolitą” z 2 marca 2005. Jednocześnie jednak eksport w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosi u nas rocznie 1200 USD, podczas gdy w Czechach prawie 3000 USD, a Niemczech niemal 7000 USD.

⁴ 46% i jest najniższy ze wszystkich tych krajów.

⁵ Ustabilizowało się ono na poziomie ok. 18% i jest najwyższe spośród 30 krajów OECD.

Zjednoczonych. Cechą szczególną polskiego bezrobocia jest długotrwałość⁶ oraz niezwykle wysoka jego stopa wśród młodzieży⁷. Marginalizuje ono liczne rzesze ludności, w szczególności te, które żyją poniżej minimum socjalnego⁸. Rodzi patologie społeczne, stanowiąc istotny czynnik kryminogeny.

Inna więc będzie ocena, gdy na ten czas spojrzeć z perspektywy rodzącej się klasy średniej, której osiągnięcia pozytywnie rzutują na obraz całego społeczeństwa, a inna z perspektywy tych, którym się nie udało i których jest – niestety – znaczna większość. Gdy spojrzymy z punktu widzenia tych ostatnich, których długość i jakość życia wcale się nie poprawiły, a swoim dzieciom mają do przekazania jedynie brak szans i możliwości, wówczas musimy postawić pytanie, czy cena tego względnego sukcesu nie jest zbyt wysoka i nie waży na dalszych możliwościach rozwoju kraju⁹.

Widać to wyraźnie na przykładzie jednego z niewątpliwych, zdawałoby się, sukcesów polskiej transformacji, jakim jest boom edukacyjny. Z poprzednich 10% osiągnięto jeden z najwyższych w Europie wskaźników kształcenia na poziomie wyższym – 48% studiującej młodzieży. Biorąc jednak pod uwagę poziom kształcenia, zwłaszcza w wielu szkołach prywatnych, jest to niewątpliwie jedna z największych iluzji tej transformacji. Za ogromny swój i swoich rodzin wysiłek wielu studiujących i to tych najuboższych, otrzymuje później tylko rozczarowanie¹⁰.

⁶ „Stopa bezrobocia długotrwałego ponad dwudziestokrotnie przekraczała stopę długotrwałego w USA i Norwegii, piętnastokrotnie w Kanadzie i w Holandii, czterokrotnie na Węgrzech i prawie trzykrotnie w Czechach, pięciokrotnie w krajach należących do OECD” – zob. M. Kabaj, *Bezrobocie w III Rzeczypospolitej* [w:] *Polska. Ale jaka?*, red. M. Jarosz, Warszawa 2005.

⁷ W roku 2003 wśród młodzieży do lat 24 wynosiła 41,4% – zob. *ibidem*. Jakkolwiek sytuacja wysokiego bezrobocia wśród młodzieży w wieku 15–24 lat jest zjawiskiem typowym dla większości krajów Unii Europejskiej (z wyjątkiem Austrii, Danii, Holandii, Portugalii i Wielkiej Brytanii), to jednak stopa ta w Polsce jest wyjątkowo wysoka.

⁸ Około 60% populacji.

⁹ Można oczywiście postawić pytanie, czy miarą względnego sukcesu powinny być w ogóle kraje starej Unii, które w sposób tak oczywisty przegrywają nie tylko ze Stanami Zjednoczonymi, ale również z krajami Dalekiego Wschodu. Weszliśmy bowiem na statek znacznie lepiej od naszego urządzony, na którym sama obecność przynosi nam niezaprzeczone korzyści. Można mieć jednak wątpliwości, czy płynie on we właściwym kierunku. Roczny przyrost PKB w strefie euro wynosił w latach 1992–2002 1,9%, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych – 3,3%. Według prognoz OECD różnice te jeszcze się powiększą; dla strefy euro będzie to 1,7%, dla Stanów Zjednoczonych 3,6%, a dla Chin 8,8%. Całkowite zatrudnienie w latach 1991–2002 wzrosło o 6,5%, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych w tym samym czasie o 17%. Dane za G. Verhofstadt, *Pięciobój dla Europy*, „Rzeczpospolita” z 11 marca 2005.

¹⁰ S. Sierakowski, *Produkcja zasobów zamiast kształcenia ludzi*, „Rzeczpospolita” z 11 sierpnia 2005.

Ocena minionego 15-lecia zależy w końcu od tego, przez kogo bywa dokonywana. Czy przez budowniczych III Rzeczypospolitej, opierających swój mit założycielski na symbolice Okrągłego Stołu¹¹, czy też zwolenników budowy IV Rzeczypospolitej¹², którzy w obecnej widzą rodzaj zmodernizowanego PRL-u, z dawną nomenklaturą i jej progeniturą jako głównymi jego beneficjentami.

II

Niezależnie jednak od całej względności dokonywanych ocen, które zależą – czemu nie można się dziwić – od tego, co konkretnie jest ich przedmiotem, z jakiego punktu widzenia (odniesienia) i przez kogo są dokonywane, jedna kwestia pozostaje poza jakąkolwiek dyskusją. Jest nią katastrofalny stan państwa, na który składa się poziom korupcji, zła jakość administrowania i nieudolność w egzekwowaniu prawa. Różnice ocen w tym przedmiocie dotyczą wyłącznie jego źródeł¹³: czy wynika on ze złego stanu instytucji i źle zaprojektowanego ustroju, czy też ze stanu kultury politycznej, której stałą cechą jest nierządność i tradycyjny brak umiejętności radzenia sobie ze sprawami państwa, czy też być może z obydwu tych czynników razem.

Słabość państwa polskiego bierze się z niedostatku instytucjonalnego niezbędego do stanowienia i wdrażania polityki, połączonego z narastającym brakiem jego prawomocności¹⁴ oraz nadmiernym zakresem jego funkcji. Jeśli wziąć po uwagę te podstawowe, takie jak: bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, prawo i wymiar sprawiedliwości, system opieki zdrowotnej, ochronę biednych i działanie na rzecz równości, naukę i edukację¹⁵, państwo polskie nie wywiązuje się lub nie jest w stanie się wywiązać, gdyby zaszła tego potrzeba, z żadnej z nich należycie. O jego patologii świadczy to, że poszczególne grupy zawodowe powołane do ich wypełniania zajęte są przede wszystkim ochroną swoich korporacyjnych interesów. Wojsko służy w pierwszym rzędzie utrzymaniu samych wojskowych, wymiar sprawiedliwości utrzymaniu sędziów, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych, system pomocy w większym stopniu pomagającym niż tym, dla których został powołany, administracja urzędnikom, a edukacja

¹¹ J. Raciborski, *Elity wyruszyły na wojnę*, „Rzeczpospolita” z 11 lutego 2005; W. Beres, K. Brunetko, J. Skoczylas, *Wielkość III RP*, „Gazeta Wyborcza” z 4–5 czerwca 2005; W. Kuczyński, *Idea rewolucji niemoralnej*, „Gazeta Wyborcza” z 18 marca 2005.

¹² P. Śpiewak, *Pamięć po komunizmie*, Gdańsk 2005. Opublikowany przez „Rzeczpospolitą” 28 lipca 2005 roku sondaż wskazuje na radykalizację opinii: 84% respondentów opowiedziało się za lustracją majątkową i odbieraniem majątków zdobytych z naruszeniem prawa; 82% za powołaniem urzędu antykorupcyjnego; 80% za uchwaleniem nowej konstytucji; 72% za powołaniem komisji prawdy i sprawiedliwości dla wyjaśnienia afer po 1989 r.; 67% za otwarciem archiwów IPN dla wszystkich zainteresowanych; 62% za dekomunizacją, czyli zakazem zajmowania stanowisk państwowych przez funkcjonariuszy PRL.

¹³ A. Z. Kamiński, *Kryzys państwa* [w:] *Polska. Ale jaka?*, *op. cit.*, s. 117 i n.

¹⁴ F. Fukuyama, *Budowanie państwa, władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005.

¹⁵ Por. Bank Światowy, „World Development Report” 1997 – za F. Fukuyama, *ibidem*, s. 21 i n.

ochronie interesów nauczycieli, zwłaszcza akademickich. Nie mówiąc już o politykach, którzy w opinii większości zajęci są wyłącznie dbałością o własne interesy¹⁶.

Trudno być zachwyconym stanem, w jakim było państwo w II Rzeczypospolitej, zwłaszcza biorąc pod uwagę jego finał. A jednak, jak słusznie przypomina A. Kamiński¹⁷, w okresie dwudziestolecia międzywojennego zdołano stworzyć sprawny wymiar sprawiedliwości i administrację. Wprowadzono drogą dekretów prezydenckich znakomite prawodawstwo, które dotychczas jest niedoścignionym wzorem. Rozwój oświaty uczyniono priorytetem. Stworzono sprawny transport kolejowy. Wybudowano Gdynię i rozpoczęto na wielką skalę budowę COP-u. Dokonano tego wszystkiego przy jednoczesnym ogromnym wysiłku scalenia trzech zaborów w jeden organizm państwowy. „Nie sposób nie odczuć pokory, kiedy porównujemy to z osiągnięciami III Rzeczypospolitej: drogi w stanie fatalnym, kolej w kryzysie, administracja w rozsypce, poziom oświaty niski, jakość ustawodawstwa zła, korupcja przewyższająca wszystko, co w tej dziedzinie Polska od pokoleń widziała. Sukcesy ostatniego okresu zawdzięczamy głównie sprzyjającej koniunkturze międzynarodowej, dzięki której wyszliśmy z komunizmu i znaleźliśmy się w świecie cywilizacji zachodniej”¹⁸.

III

Źródeł tego stanu można w pierwszym rządzie dopatrywać się w wadliwie zaprojektowanym ustroju politycznym oraz jego instytucji. W niewłaściwym rozwiązaniu relacji między trzema głównymi centrami władzy, tj. prezydentem, premierem i jego kancelarią oraz parlamentem. Stając przed dylematem wyboru systemu prezydenckiego czy kanclerskiego, twórcy ustroju III Rzeczypospolitej nie zdecydowali się na żaden z nich, tworząc w rezultacie system hybrydalny, który wydaje się być najgorszym z możliwych rozwiązań. W systemie tym uprawnienia wybieranego w głosowaniu powszechnym prezydenta są albo zbyt ograniczone, albo nadmiernie rozbudowane. Podobnie jest z usytuowaniem względem siebie rządu i Sejmu. Funkcję kontrolną tego ostatniego cechuje niedowład, natomiast jego funkcja legislacyjna wymaga wprowadzenia mechanizmów kontrolnych i ograniczających¹⁹. System wyborczy doprowadził do wyobcowania klasy rządzącej w stopniu niewyobrażalnym w państwie demokratycznym.

¹⁶ Według badań CBOS-u z 2003 r. 93% respondentów uważa, że większość polityków dba tylko o własne kariery.

¹⁷ A. Kamiński, *III RP – anatomia kryzysu państwa – tenże, Kryzys państwa*, w: *Polska, ale jaka...*, *op. cit.*, s. 121.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Od końca 2001 do końca 2005 r. posłowie uchwalili 894 ustawy, blisko o 40% więcej niż w poprzedniej kadencji, kiedy uchwalono 640 ustaw, i prawie dwa razy więcej niż w latach 1993–1997, kiedy uchwalono 440 ustaw. W ciągu pierwszych siedmiu miesięcy 2005 r., czyli przed urlopem parlamentarnym uchwalono prawie 189 ustaw. W samym czerwcu 45, a w lipcu 57. O jakości wcześniejszych prac Sejmu świadczy to, że blisko 60% uchwalonych w kadencji ustaw stanowią nowelizacje.

Politycy właściwie nie potrzebują obywateli, do których zwracają się raz na cztery lata²⁰, dyskontując wówczas swoją telewizyjną popularność. I jedyne, czego rzeczywiście potrzebują, to właśnie owa medialność. Demokracja telewizyjno-medialna nie jest wyłącznie zjawiskiem polskim. Istota rzeczy polega jednak na tym, co jest jeszcze poza tym spektaklem²¹, na ile instytucje demokratycznego państwa stanowią rodzaj parawanu dla rzeczywistych mechanizmów władzy.

Rezultatem przyjętej ordynacji proporcjonalnej jest nietrwałość systemu partyjnego. Z wyjątkiem dysponujących odziedziczonymi strukturami organizacyjnymi SLD i PSL, które przetrwały cały okres minionego 15-lecia, wszystkie inne partie były, jak dotychczas, tworamia efemerydalnymi²². Wspólną ich cechą jest brak osadzenia społecznego oraz demokracji wewnątrzpartyjnej. Stanowią doskonałą egzemplifikację definicji weberowskiej, zgodnie z którą mają służyć pozyskaniu dla ich kierowników władzy, a dla aktywnych członków rzeczowych lub osobistych korzyści²³. Zestawienie „grup trzymających władzę” pokazałoby niewątpliwie, że w zmieniających się konfiguracjach występowała wciąż grupa tych samych kilkudziesięciu lub stu kilkudziesięciu osób. Jeśli dodać do tego „popsutą” reformę administracji i dysfunkcyjny wymiar sprawiedliwości, okaże się, że u podstaw obecnego kryzysu państwa leży źle zaprojektowany ustroj polityczny i instytucjonalny, będący grzechem pierworodnym III Rzeczypospolitej²⁴.

IV

Aby instytucje państwowe mogły właściwie funkcjonować, potrzebna jest nie tylko ich sprawność organizacyjna i niezbędna fachowość, ale również ich prawomocność w oczach społeczeństwa, której współcześnie dostarcza demokracja²⁵. Jakkolwiek znaczna większość²⁶ obywateli polskiego państwa opowiada się za ustrojem demokratycznym, to jednak prawie taka sama większość nie jest zadowolona ze sposobu, w jakim on się przejawia, uważając, że panujący system jest wadliwy i wymaga zasadniczych zmian²⁷.

²⁰ Według badań CBOS-u z 2003 r. 87% respondentów uważa, że partie zainteresowane są wyłącznie zdobywaniem głosów podczas wyborów, a nie interesują się ich opiniami; 84% uważa, że nie mają żadnego wpływu na to, co robi rząd.

²¹ Według tych samych badań 70% respondentów uważa, że o ich losach nie decydują oni sami, ale nieprzyjazny im system.

²² M. Grabowska, *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Warszawa 2004, s. 359.

²³ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 216.

²⁴ Zdaniem S. Bratkowskiego – tenże, *Początki naszego ustroju*, w niniejszym tomie; tenże, *Powrót z księżycy*, „Rzeczpospolita” 23–24 lipca 2005, bierze się to m.in. z przejmowania niewłaściwych wzorów francuskich.

²⁵ F. Fukuyama, *Budowanie państwa...*, *op. cit.*, s. 41.

²⁶ 78% opowiada się za ustrojem demokratycznym, ale 40% uważa, że dla takich ludzi jak oni nie ma w gruncie rzeczy znaczenia, czy rząd jest demokratyczny, czy niedemokratyczny.

²⁷ W 2003 r. liczba ta wynosiła 71%.

Niezadowolenie to jest powiązane z oceną kluczowych instytucji państwa prawa²⁸. Nigdy wcześniej oceny pracy władzy ustawodawczej nie były tak niskie; jeśli na początku transformacji aprobatę pracy Sejmu wyrażało przeszło 80%²⁹ obywateli, to obecnie prawie tyle samo³⁰ jest z jego pracy niezadowolonych. Z pracy Sejmu – czyli głównie z tego, w jaki sposób pracuje się nad tworzeniem prawa – usatysfakcjonowany jest mniej więcej co dziesiąty obywatel naszego kraju³¹. Notabene większość uważa, że przekupując posłów i polityków, można spowodować uchwalenie ustawy.

Podobnie jak w przypadku Sejmu, coraz gorsze oceny uzyskują sądy. Jeśli na początku transformacji o ich pracy wyrażało się pozytywnie niewiele ponad 40%³², to obecnie liczba ta zmalała więcej niż o połowę, bowiem do 20%. Blisko dwie trzecie obywateli³³ wyraża się o sądach jednoznacznie negatywnie. Przy czym, co jest charakterystyczne, liczba negatywnych opinii jest większa wśród tych, którzy mieli z sądami do czynienia. Spada uznanie dla kolejnych Rzeczników Praw Obywatelskich oraz Trybunału Konstytucyjnego. Wzrasta natomiast liczba osób uchylających się od oceny tych instytucji, co świadczy o zmniejszonej ich obecności w świadomości społecznej.

Negatywnej ocenie węzłowych instytucji w państwie towarzyszy narastające przekonanie o zwiększającej się korupcji w Polsce; w 1991 roku – 71%, w roku 2001 – 93%, w roku 2003 – 91% respondentów. Większość³⁴ uważa, że wielu wysokich urzędników czerpie nieuprawnione korzyści z pełnionych funkcji publicznych. Istnieje powszechne przekonanie o wykorzystywaniu stanowisk służbowych do: załatwiania kontraktów, zamówień rządowych dla członków rodziny, kolegów i znajomych – 81%; brania łapówek za załatwienie sprawy – 85%; obsadzania krewnych, kolegów, znajomych na stanowiskach w urzędach – 91%³⁵.

Jak zauważa prof. Kolarska-Bobińska, proces spadku zaufania do państwa jest procesem długotrwałym i narastającym³⁶. A ponieważ ów brak zaufania dotyczy nieomal wszystkich kluczowych instytucji: Sejmu, sądów i administracji publicznej, powstaje obraz zawłaszczanego państwa, w którym reguły gry określa się zgodnie z interesami grupowymi, partyjnymi czy zawodowymi.

²⁸ L. Kolarska-Bobińska, *Państwo prawa – wyobrażenia i oczekiwania*, wystąpienie w czasie debaty „Czy Polska jest państwem prawa” przeprowadzonej 15 stycznia 2004 roku.

²⁹ 81%.

³⁰ 79%.

³¹ 11% w czerwcu 2005 roku.

³² 44%.

³³ 61%.

³⁴ 71%.

³⁵ Są to dane z 2003 roku.

³⁶ L. Kolarska-Bobińska, *Państwo prawa...*, *op. cit.*

Na rok przed upadkiem PRL 48% respondentów twierdziło, że państwo to służy interesom zbiorowym, a w dziesięć lat później taki sam procent osób uznał, że III Rzeczpospolita jest państwem mającym na celu dobro wspólne. Wiosną 2003 roku ocena istniejącego systemu politycznego, jak też przekonanie o konieczności dokonania w nim zmian, były niemal takie same jak w styczniu 1989, a więc tuż przed rozpoczęciem transformacji politycznej. Trudno o bardziej jaskrawy dowód delegitymizacji ustroju III Rzeczypospolitej³⁷.

V

Kolejnym, obok zaprojektowania ustroju politycznego i jego instytucji oraz prawomocności w oczach społeczeństwa, ale nie mniej ważnym elementem decydującym o stanie państwa, jest wspomniany już czynnik kulturowy. Wiadomo, że te same instytucje będą działać rozmaicie w różnych państwach, zależnie od tradycji i otoczki kulturowej. Niezależnie od podkreślanych wcześniej osiągnięć II Rzeczypospolitej nie ulega wątpliwości, że wiele patologii życia publicznego ma swój rodowód dalszy, niż tylko w okresie państwa komunistycznego, wywodzi się również z okresu międzywojennego oraz Rzeczypospolitej szlacheckiej.

Współcześnie wiąże się to z poziomem kapitału społecznego, przez które to pojęcie rozumie się zestaw pewnych podstawowych wartości, takich jak uczciwość i prawdomówność, wywiązywanie się z umów i dotrzymanie danego słowa, wzajemność w stosunkach z innymi oraz pamięć o swoich obowiązkach. Znane nam współcześnie przykłady państw, w których system kapitalistyczny albo ustrój demokratyczny próbuje się budować bez wzmocnienia kapitału społecznego potwierdzają, że bez pewnego jego zasobu jest to niemożliwe. Wiele wskazuje, że również w Polsce odnotowujemy znaczny jego niedobór wyrażający się chociażby w najwyższej w porównaniu z krajami starej Unii korupcji czy dwuipółkrotnym wzroście przestępczości. Jest on rezultatem nie tylko przyczyn historycznych, jak świadomego działania poprzedniego systemu, którego celem była atomizacja społeczna i osłabienie więzi międzyludzkich, ale również rezultatem procesów o charakterze bardziej generalnym.

Na Zachodzie podobny proces miał miejsce w okresie od lat 60. do połowy lat 90., kiedy to większość uprzemysłowionych krajów tego regionu doświadczyła erozji warunków społecznych, wzrastała przestępczość, załamywały się prawo i porządek, a życie

³⁷ Z badań przeprowadzonych w 2002 roku przez European Social Survey wynika, że legitymizacja systemu społeczno-politycznego jest w Polsce najmniejsza spośród wszystkich 21 badanych krajów; ocena rzetelności polityków jest jedną z najniższych, trzecią od końca; zaufanie do innych osób, z którego również wynika zaufanie do instytucji publicznych, ale także jest wynikiem zaufania do władzy, drugie od końca – za H. Domańskim, według którego „kryzys legitymizacji uczynił z Polski symbol nieumiejętności rządzenia”, tenże: *Dlaczego Polacy nie lubią rządcących?* „Gazeta Wyborcza”, 2-3 kwietnia 2005; R. A. Ziemkiewicz, *Zdeprawowana stabilizacja*, „Rzeczpospolita”, 18 czerwca 2005.

w niektórych dzielnicach wielkich miast stało się niemożliwe. Następowало znaczne osłabienie więzi rodzinnych, spadła liczba małżeństw i narodzin, gwałtownie wzrosła liczba rozwodów, jednoosobowych gospodarstw domowych i dzieci pozamałżeńskich. Nastąpił głęboki kryzys zaufania do instytucji społecznych. Towarzyszyła temu cała seria „ruchów wyzwoleniczych”, które usiłowały wyswobodzić jednostkę z ograniczeń narzucanych przez tradycyjne normy społeczne i zasady moralne.

W Polsce i innych krajach postkomunistycznych hierarchia i dynamika tych przyczyn kształtuje się nieco inaczej, gdyż w pierwszym rządzie jest to wyniesiony z poprzedniego okresu brak kapitału społecznego, który został przeniesiony do liberalnej gospodarki wolnorynkowej. Szczególnie ważny był tutaj brak odpowiedzialności za zbrodnie minionego systemu³⁸, który – niezależnie od ich charakteru – oznacza zawieszenie sprawiedliwości w stosunku do czynów popełnionych przeciwko narodowi i państwu w ciągu kilkudziesięciu lat. Jak pisała Anna Applebaum³⁹ „Sprawiedliwość nie zatriumfowała. Nie ma co się dziwić, że szaleje korupcja i rośnie przestępczość, skoro miliony ludzi otrzymały lekcję: moralność nie popłaca”. Następnym czynnikiem rozpadu kapitału społecznego jest wymiar sprawiedliwości, który zamiast przyczyniać się do odbudowy tego kapitału, przyczynia się do jego dalszego rozkładu. Powodowane brakiem odpowiedzialności za poprzedni system oraz słabością wymiaru sprawiedliwości przekonanie, że tylko naiwni przestrzegają prawa, a ci, którzy nie są naiwni, zawsze obchodzili i obchodzą prawo, jest jednym z największych niebezpieczeństw dla demokratycznego państwa.

Sztuka budowania czy rekonstrukcji państwa, aby stało się ono kluczowym komponentem siły narodowej⁴⁰, jest procesem złożonym, gdyż składa się na to odpowiednie zaprojektowanie instytucji, odzyskanie utraconej prawomocności oraz odbudowa kapitału społecznego. Tym trudniejszym, że nie rozpoczyna się od stanu „zerowego”. Zależy także od posiadanej wiedzy na temat ustroju państwa i jego instytucji, która oczywiście nie ma charakteru jednoznacznego, ale stanowi punkt wyjścia przyjmowanych rozwiązań.

³⁸ Por. A. Smolar, *Co będzie, jeśli wygra SLD?*, „Gazeta Wyborcza” z 4-5 września 1993. Por. „Jus et Lex” II, 2003, nr 1, poświęcony w całości rozliczeniu za zbrodnie minionych systemów.

³⁹ „Rzeczpospolita” z 3 stycznia 2002.

⁴⁰ F. Fukuyama, *Budowanie państwa...*, *op. cit.*, s. 139.

VI

Kolejny numer „Ius et Lex” zatytułowany *De republica emendanda (O naprawie Rzeczypospolitej)*, pod red. prof. Witolda Kieżuna, jest rezultatem przeszło dwuletniej pracy działającego przy naszej fundacji konwersatorium, będącego rodzajem *think-tank*. W całości jest poświęcony sprawie obecnie najważniejszej – reformie węzłowych instytucji państwa oraz procesu stanowienia prawa. Został specjalnie przygotowany na czas, w jakim władzę w Polsce powinna przejąć nowa koalicja rządowa, stojąca przed zadaniem przeprowadzenia tego rodzaju przemian. Jest to zadanie, z wykonania którego nie tylko będzie rozliczona, ale – co daleko ważniejsze – jego wykonanie zadecyduje o możliwościach rozwojowych naszego kraju na dalsze dziesięciolecia.

Czy przeprowadzenie tego rodzaju reformy może być pozostawione tej, czy innej koalicji? Ich powodzenie zależy nie tylko od aktualnego układu sił politycznych, czy też tak zwanej woli politycznej oraz stanu świadomości społecznej. W niemniejszym jednak stopniu zależy od wypracowanych koncepcji rozwiązań stojących przed nami problemów. Zaprezentowanie tego rodzaju rozwiązań – możliwych, w niektórych przypadkach koniecznych – postawiliśmy sobie za cel naszego konwersatorium, którego wyniki przedstawiamy w niniejszym tomie.

Janusz Kochanowski
Redaktor Naczelny „Ius et Lex”

De republica emendanda / O naprawie Rzeczypospolitej

SPIS TREŚCI

Janusz Kochanowski *Co dalej?*

Ustrój państwa i system wyborczy

Stefan Bratkowski *Początki naszego ustroju*

Antoni Kamiński *III RP – anatomia kryzysu państwa*

Witold Kieżun *O sprawną administrację publiczną*

Jan Stefanowicz *Instytucja Prokuratury Generalnej*

Czesław Oleksy, Jerzy Przystawa *Znaczenie Ordynacji Wyborczej dla funkcjonowania państwa i budowy społeczeństwa obywatelskiego*

Ryszard Piotrowski *Koncepcje nowego ustroju państwa w projektach zmian konstytucyjnych*

Jadwiga Staniszkis *Początek i kres metafizyki państwa*

Wymiar sprawiedliwości i legislacja

Sławomira Wronkowska *Polski proces prawotwórczy – między autonomią a polityką*

Janusz Kochanowski *Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu tworzenia prawa*

Klaus H. Goetz, Radosław Zubek *Stanowienie prawa w Polsce: reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*

Denis Galligan, Marcin Matczak *Wykonywanie dyskrecjonalnej władzy sędziowskiej a rozwój przedsiębiorczości w Polsce*

Ustrój gospodarczy, finanse państwa i system podatkowy

Leszek Balcerowicz *System prawa a rozwój gospodarczy*

Andrzej K. Koźmiński *Czy polscy menedżerowie są przygotowani do konkurencji na rynkach Unii Europejskiej?*

Jan Winiecki *Propozycje podstawowych elementów ładu gospodarczego i polityki gospodarczej*

Robert Gwiazdowski *Reforma podatkowa*

Krzysztof Dzierżawski *Reforma emerytalna: fakty, mity, sofizmaty*

⁴¹ Teksty opublikowane w Magazynie dostępne są na stronie internetowej <http://www.iusetlex.pl/?id=204>.

Andrzej Bratkowski, Jacek Rostowski *Jakie zmiany instytucjonalne są potrzebne, aby wzmocnić dyscyplinę budżetową w Polsce?*

Edukacja

Dominik Antonowicz *Dylematy szkolnictwa wyższego w Polsce*

Andrzej Rabczenko *System szkolnictwa wyższego (projekt)*

Media

Krystyna Mokrosińska *Prawo mediów – konieczne kierunki zmian*

Analiza społeczna

Paweł Śpiewak *Polskie społeczeństwo w opinii socjologów*

Ireneusz Krzemiński *IV RP – rozczarowanie i nadzieja*

Wykaz ilustracji:

okładka i s. 5

Franciszek Smuglewicz (rysunek), Friedrich John (rytowanie), *Rycina alegoryczna ku czci Konstytucji 3 Maja*, 1792 rok, miedzioryt punktowany, papier, 76 x 76 mm. Zbiory ikonograficzne Muzeum Narodowego w Warszawie, Gr. Pol. 3836.

s. 13

Leopold Flaming, *Alegoria Polski z 1863 roku*, ok. 1863 roku, akwaforta, miedzioryt, papier 133 x 82 mm. Zbiory ikonograficzne Muzeum Narodowego w Warszawie, nr inw. 39382.

s. 17

Mario Cartaro, *Sprawiedliwość*, 1568 rok, miedzioryt, 535 x 385 mm. Gabinet Rycin PAU w Bibliotece Naukowej PAU i PAN w Krakowie, nr inw. 437.

s. 205

Stanisław Orzechowski, *Quincunx to jest wzór Korony Polskiej na cynku wystawiony*, 1564 rok drzeworyt dołączony do druku, Kraków, Łazarz Andrysowic. Zbiory ikonograficzne Biblioteki Jagiellońskiej w Krakowie, sygn. Cim. 5156 Mag. St. Dr.

s. 309

Sebald Beham, *Fortuna*, 1541 rok, miedzioryt, 80 x 50 mm. Gabinet Rycin PAU w Bibliotece Naukowej PAU i PAN w Krakowie, nr inw. 10380.

s. 479

Albrecht Dürer, *Śpiący umysł*, 1498 rok, miedzioryt, 185 x 118 mm. Gabinet Rycin PAU w Bibliotece Naukowej PAU i PAN w Krakowie, nr inw. 10140.

s. 557

Johann Friedrich Bolt (rytowanie), Gustav Friedrich Amalius Taubert (rysunek), *Uchwalenie Konstytucji 3 Maja*, 1791 rok, miedzioryt, papier, 240 x 205. Zbiory ikonograficzne Muzeum Narodowego w Warszawie, Gr. Pol. 4300.

s. 639

Noël Le Mire, wg Jean-Michel le jeune Moreau, *Kołacz królewski*, 1773 rok, miedzioryt, papier, 264 x 167 mm. Zbiory ikonograficzne Muzeum Narodowego w Warszawie, Gr. Pol. 15635.

s. 715

Jan Sadeler I, wg kompozycji Dirka Barentsena, *Personifikacja Europy*, 1581 rok, miedzioryt, 260 x 197 mm. Gabinet Rycin PAU w Bibliotece Naukowej PAU i PAN w Krakowie, nr inw. 3052/1.

s. 861

Wilhelm Blaeuw, *Mapa Europy (Europa recens descriptio a Guilielmo Blaeuw)*, ok. 1617 roku, miedzioryt kolorowy. Mapa Europy wydana w ramach *Atlas Novum – apud Johannem et Cornelium Blatu*, Amsterdam 1641-1642 rok. Zbiory ikonograficzne Biblioteki Jagiellońskiej w Krakowie, sygn. 3 V Atlasy, t. 1.

