

Państwo i My

Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej

BRAK WYOBRAŹNI STRATEGICZNEJ
I SUWERENNEJ MYŚLI ROZWOJOWEJ
NIEZDOLNOŚĆ POSŁUGIWANIA SIĘ
RÓŻNYMI TRYBAMI RZĄDZENIA ROZ-
MYTY ŁAD KONSTYTUCYJNY FORMALI-
STYCZNY LEGALIZM DESTRUKCJA SFE-
RY PUBLICZNEJ UNIKANIE RZĄDZENIA
I UCIECZKA OD ODPOWIEDZIALNOŚCI
OBYWATELSKA PASYWNOŚĆ I ROZ-
CZENIOWOŚĆ SYSTEMOWA NIEZDOL-
NOŚĆ DO KOJARZENIA BEZPIECZEŃ-
STWA I ROZWOJU

Państwo i My

Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej

Andrzej Antoszewski
Edwin Bendyk
Maciej Frączek
Anna Giza
Grzegorz Gorzelak
redaktor Jerzy Hausner
Hubert Izdebski
Rafał Matyja
redaktor Stanisław Mazur
Bartłomiej E. Nowak
Jacek Raciborski
Janusz Reiter
Dawid Sześciło



Wydawca: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej
ul. Rakowicka 10B/10, 31-511 Kraków
tel. +48 12 423 76 05
faks +48 12 423 76 05 wew. 33
www.fundacja.e-gap.pl

© Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej

Partner: Fundacja PZU



Redakcja językowa i korekta: Anna Chrabąszcz

Projekt graficzny i skład: Agencja Artystyczna GAP

Druk: Poligrafia Salezjańska

Nakład: 1000 egzemplarzy

Niniejsza publikacja została opracowana w ramach projektu „Raport o stanie państwa”, sfinansowanego ze środków Fundacji PZU.

Opracowanie odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów.
Fundacja PZU oraz Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej nie ponoszą odpowiedzialności za sposób wykorzystania informacji zawartych w opracowaniu.

ISBN: 978-83-942293-2-0

Spis treści

	Wstęp	5
Przesłanie:	Grzechy główne Rzeczypospolitej	8
Wprowadzenie:	Państwo a My, czyli jak rozumiemy państwo	22

1.

Społeczeństwo Polityka społeczna

	Wprowadzenie	34
1.1	Kryzys demograficzny	34
1.1.1	Niska dzietność	34
1.1.2	Starzenie się populacji Polski	36
1.1.3	Depopulacja	38
1.1.4	Migracje	38
1.2	Nierówności społeczne	40
1.2.1	Nierówności dochodowe	41
1.2.2	Nierówności edukacyjne	43
1.2.3	Nierówności w zakresie kompetencji cyfrowych	45
1.2.4	Nierówności wynikające z płci	45
1.2.5	Nierówności wynikające ze zróżnicowań przestrzennych	47
1.3	Niewykorzystanie zasobów pracy	49
1.3.1	Aktywność zawodowa	49
1.3.2	Segmentacja rynku pracy i relacje zatrudnieniowe	50
1.3.3	Edukacja a zatrudnienie	51
1.3.4	Działalność publicznych służb zatrudnienia	52

2.

Gospodarka Polityka gospodarcza

	Wprowadzenie	56
2.1	Utrwalenie się formuły konkurencyjności międzynarodowej bazującej na niskich kosztach pracy i niskich cenach	58
2.2	Niski poziom innowacyjności polskiej gospodarki	64
2.3	Systematyczne narastanie długu publicznego	68

3.

Przestrzeń wspólna i aktywność obywateli

	Wprowadzenie	74
3.1	Etatyzacja relacji społecznych	74
3.1.1	Rosnące oczekiwania obywateli wobec państwa	74
3.1.2	Rozprzestrzenianie się biurokratycznej racjonalności	75
3.1.3	Ograniczanie podmiotowości aktorów społecznych	76
3.2	Fragmentaryzacja aktywności obywatelskiej	77
3.2.1	Słabość aktorów przestrzeni wspólnej	77
3.2.2	Wątpliwość aktywności obywatelskiej	81
3.2.3	Rachityczne współdziałanie	82

- 3.3 Alienacja władzy publicznej 83
- 3.3.1 Słabość elit politycznych 83
- 3.3.2 Zinstytucjonalizowana nie-odpowiedzialność 85
- 3.3.3 Zanik dialogu społecznego 86

4.

Stosunki międzynarodowe i polityka zagraniczna

- Wprowadzenie 90
- 4.1 Źródła optymistycznych oczekiwań 91
- 4.2 Polska w Europie 93
- 4.3 Polska w przestrzeni transatlantyckiej 100
- 4.4 Polska w polityce globalnej 106
- 4.5 Podsumowanie 108

5.

Ustrój, system prawny, administracja, polityki publiczne

- 5.1 Ustrój polityczny 114
 - 5.1.1 Podstawy ustroju Rzeczypospolitej 114
 - 5.1.2 Mechanizm ustanawiania i funkcjonowania władzy wykonawczej i ustawodawczej 115
 - 5.1.3 System partyjny 116
 - 5.1.4 Instytucje wyłączone z rywalizacji politycznej 116
 - 5.1.5 Doktryna państwowa 118
 - 5.1.6 Modyfikacja ustroju politycznego przez zmiany konstytucyjne 118
 - 5.1.7 Prawa i wolności obywatelskie oraz prawa mniejszości 119
- 5.2 System prawny 121
 - 5.2.1 Porządek prawny 121
 - 5.2.2 Wadliwe mechanizmy stanowienia prawa 121
 - 5.2.3 „Rządy prawa” a „rządy poprzez prawo” 122
 - 5.2.4 Niespójność i niestabilność prawa 123
 - 5.2.5 Prawo jako źródło generowania wysokich kosztów 124
 - 5.2.6 Nierówność wobec prawa i jego represyjność 124
 - 5.2.7 Kosztowne dochodzenie praw przez obywateli 125
- 5.3 Administracja publiczna 126
 - 5.3.1 Działania reformatorskie 126
 - 5.3.2 Osłabianie pozycji służby cywilnej 126
 - 5.3.3 Narastające dysfunkcje w samorządzie terytorialnym 128
 - 5.3.4 Problemy z e-administracją 130
- 5.4 Prowadzenie polityk publicznych 132
 - 5.4.1 Polityka infrastrukturalna 132
 - 5.4.2 Polityka surowcowa 135
 - 5.4.3 Usługi publiczne 137

Zakończenie 140

Literatura 148

Wstęp

Państwo stało się tematem publicznej debaty i sporu na całym świecie. Po dekadach dominacji neoliberalnego podejścia – w którym państwo traktowano jak problem – okazało się, że jest ono niezbędne, by podejmować działania ratunkowe w czasach kryzysu. Wraz z powrotem świadomości znaczenia państwa ruszyła lawina studiów i analiz poświęconych jego istocie we współczesnej rzeczywistości. O państwie mówią wszyscy. To dobrze.

Raport *Państwo i My* jest głosem w tej dyskusji. Autorzy opracowania nie są uwikłani w partyjną politykę i nie zabiegają o polityczny wybór, a swym opracowaniem nie wspierają żadnego konkretnego ugrupowania ani koncepcji programowej. To głos wyrażający obywatelską troskę i zaangażowanie osób aktywnych publicznie, uczestniczących w debacie, łączących wiedzę i doświadczenie. Wielu uczestników projektu pełniło ważne funkcje publiczne lub doradzało podmiotom władzy publicznej, wszyscy są związani ze środowiskiem akademickim, choć nie wszyscy aktualnie pracują na uczelniach.

Raport rozpoczynamy prezentacją głównych tez, tytułowych „grzechów głównych”. Takie ujęcie nie oznacza, że nie dostrzegamy „cnót” polskiego państwa. Uznaliśmy jednak, że istotniejsze jest wskazanie tych wymiarów jego organizacji i funkcjonowania, które wymagają najpilniejszej naprawy. Od jej powodzenia zależy bowiem nie tylko sprawność i siła samego państwa, ale także dynamika dalszego rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym, kulturowym.

Nie istnieje jedna, uniwersalna koncepcja państwa. Z tego względu kolejny rozdział poświęciliśmy prezentacji naszego sposobu myślenia o państwie. Kolejne pięć rozdziałów to już szczegółowe analizy głównych obszarów aktywności naszego państwa. Są to: Społeczeństwo, Gospodarka, Przestrzeń wspólna, Stosunki międzynarodowe oraz Ustrój. W podsumowaniu zawarliśmy natomiast naszą wizję dobrego państwa.

W raporcie koncentrujemy się przede wszystkim na instytucjach, strukturach, mechanizmach oraz narzędziach warunkujących jakość rządzenia, nie zajmujemy się natomiast dyskredytowaniem polityków czy też piętnowaniem określonych ugrupowań politycznych. Nie jest również naszym celem przywoływanie i analizowanie dysfunkcyjnych przejawów zarządzania sprawami publicznymi. Wskazujemy natomiast te dysfunkcje polskiego państwa, które prowadzą do logiki „pętli rozwoju” hamującej potencjał rozwojowy państwa oraz obniżającej jakość zarządzania sprawami publicznymi.

Zależy nam, aby to opracowanie posłużyło rozwinięciu i racjonalizacji debaty publicznej na temat naszego państwa, jego niewątpliwych osiągnięć, ale i jego widocznych ułomności oraz możliwych sposobów eliminowania tych ostatnich. Chcemy, aby Raport skłaniał do namysłu nad kondycją państwa i inspirował tych wszystkich, którzy podzielają pogląd o potrzebie jego reformowania. Zabiegamy bowiem, aby nasze państwo było dobrze urządzone i sprawnie zarządzane, cieszyło się zaufaniem obywateli oraz zajmowało we wspólnocie międzynarodowej pozycję odpowiadającą aspiracjom jego obywateli i naszemu narodowemu potencjałowi. Uważamy, że jest to możliwe, o ile zostaną dokonane odpowiednie zmiany w sferze reguł rządzenia oraz mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi.

Prezentowany Raport jest kolejnym z serii opracowań przygotowywanych z inicjatywy środowiska Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Odnoszą się one do różnych węzłowych zagadnień rozwoju Polski i jakości zarządzania sprawami publicznymi w naszym kraju. W ich przygotowaniu biorą udział badacze oraz eksperci z różnych ośrodków badawczych, będący zarazem aktywnymi obywatelami podzielającymi przekonanie o potrzebie rozmowy na temat państwa, jego kondycji oraz stojących przed nim wyzwani. Niniejszy Raport poprzedzały następujące opracowania:

- *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu.* Autorzy: T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski; Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2012;
- *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce.* Autorzy: J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, W. Puzyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki; Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013;
- *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?* Autorzy: T. Geodecki, J. Hausner, A. Majchrowska, K. Marczewski, M. Piątkowski, G. Tchorek, J. Tomkiewicz, M. Weresa; Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013;
- *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej? Rekomendacje.* Autorzy: M. Boni, T. Geodecki, J. Hausner, A. Majchrowska, K. Marczewski, M. Piątkowski, M. Starczewska-Krzysztożek, G. Tchorek, J. Tomkiewicz, M. Weresa; Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2014;
- *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, Tom II.* Autorzy: J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, M. Mączyński, A. Nelicki, B. Nowotarski, K. Surówka, R. Szymczak, I. Zachariasz, M. Zawicki;

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014;

- *Polityka surowcowa Polski. Rzecz o tym, czego nie ma, a jest bardzo potrzebne*. Autorzy: J. Bromowicz, M. Bukowski, J. Hausner (red.), Z. Kasztelewicz, M. Kudłacz, J. Kulczycka, A. Piestrzyński, J. Steinhoff, M. Wilczyński; Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2015.

Przygotowanie Raportu było możliwe dzięki finansowemu wsparciu Fundacji PZU.

Raport został przygotowany przez zespół w składzie:

- prof. dr hab. Andrzej Antoszewski, Instytut Politologii, Uniwersytet Wrocławski;
- Edwin Bendyk, tygodnik „Polityka”, DELab Uniwersytet Warszawski;
- dr Maciej Frączek (sekretarz zespołu), Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie;
- prof. dr hab. Anna Giza, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski;
- prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak, Europejskie Centrum Studiów Regionalnych i Lokalnych, Uniwersytet Warszawski;
- prof. dr hab. Jerzy Hausner (redaktor Raportu), Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie;
- prof. dr hab. Hubert Izdebski, Instytut Nauk o Państwie i Prawie, Uniwersytet Warszawski;
- dr hab. Rafał Matyja, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie;
- dr hab. Stanisław Mazur prof. UEK (redaktor Raportu), Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie;
- dr Bartłomiej E. Nowak, Katedra Stosunków Międzynarodowych, Akademia Finansów i Biznesu Vistula;
- prof. dr hab. Jacek Raciborski, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski;
- Janusz Reiter, Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie;
- dr Dawid Sześciło, Zakład Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski.

Prace zespołu wspierali Michał Możdżeń (Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie) oraz dr Tomasz Geodecki (Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie).

*Zespół autorski
10 listopada 2015 r.*

Przełamanie

Grzechy główne Rzeczypospolitej

Jakże często powracamy na stare tory

Polska się rozwija, ale jej rozwój krępują trudno dostrzegalne pętle. Jakże często ścieżka rozwoju zatacza koło i wiedzie do punktu wyjścia lub w jego pobliże.

Jakże często wracamy na stare tory, wpadamy w koleiny prowadzące nie w tym kierunku, w którym chcemy lub powinniśmy podążać. Uporczywą skłonność do koleinowania ilustruje doskonale górnictwo węgla kamiennego. Podejmowane z wielkim wysiłkiem i kosztem znaczących nakładów kolejne próby restrukturyzacji nie prowadzą do ekonomicznego uzdrowienia tego ważnego sektora gospodarki. I choć górnictwo zwija się, ciągle pozostaje źródłem tych samych problemów. Kilkanaście lat temu jeden z autorów Raportu komentował publicznie:

„Im więcej kopalń, im wyższe wydobycie, im większe straty, im większy dług – tym lepiej, tym bardziej bezpieczny i pewny zysk. Problem tylko w tym, aby chory organizm jak najdłużej utrzymać przy życiu, żeby interes nie upadł. Inteligentne pasożytność polega na tym, żeby umiejętnie eksploatować żywiciela – nie pozwolić na jego uzdrowienie, ale też nie doprowadzić do zgonu.

Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której prywatne zyski warunkowane są publicznymi stratami. Straty są przerzucane na gminy, na PFRON, na fundusz ubezpieczeń społecznych, na kooperujące firmy. Kiedy tego już nie wystarcza, wtedy trzeba sięgnąć po kolejne oddłużenie z kasy państwowej, trzeba wołać o pomoc publiczną. Dzięki temu gra może toczyć się dalej. To oznacza jednak konieczność utrzymywania wysokiej dotacji do systemu ubezpieczeń społecznych, konieczność utrzymywania wysokich podatków, niemożność finansowania nauki, edukacji, bezpieczeństwa i informatyzacji, ograniczanie możliwości wypełniania przez państwo podstawowych funkcji i zadań rozwojowych” [Hausner 2007, s. 81].

Koleiny i rozwojowe pętle nie są jednak problemem dzisiejszej Polski, występowały również w II Rzeczypospolitej, o czym przypomina historyczny komentarz E. Kwiatkowskiego:

„Podobnie i w zakresie polityki walutowej i budżetowej państwa pojawiały się ustawicznie fakty, które były wypadkową różnych i sprzecznych tendencji, za które w końcu nikt faktycznej odpowiedzialności

ponosić nie mógł i nie chciał, choć zaważyły one złowrogo na życiu gospodarczym całego kraju i nie zostały wyrównane nawet w późniejszych latach pomyślnej koniunktury. Obok więc stałego naporu ze strony czynników sejmowych na obniżanie dochodów skarbu państwa, coraz silniej przejawia się tendencja podwyższania wydatków państwowych, pomimo jasno rysującego się deficytu budżetowego i świadomości jego skutków” [Kwiatkowski 1931, s. 252].

Mijają epoki, a problem pozostaje. Dlaczego? Co pcha w stare koleiny, dlaczego rozwojowe pętle bywają tak mocne? Jesteśmy przekonani, że to właśnie funkcjonowanie naszego państwa jest głównym źródłem problemów. W Polsce, ze względów historycznych, nie doceniamy roli państwa, nie dostrzegamy, że odpowiedzią na problemy, jakie ono tworzy nie jest jego osłabianie, lecz przeciwnie, naprawa i wzmocnienie.

Staraliśmy się zatem dociec, jakie cechy państwa przyczyniają się strukturalnie do wytwarzania pętli rozwojowych. W ten sposób zidentyfikowaliśmy osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej.

Grzech I Brak wyobraźni strategicznej i suwerennej myśli rozwojowej

Rządzenie można opisać za pomocą kilku podstawowych sposobów (logik): (1) w reakcji na kryzys komunikacyjny; (2) w reakcji na systemową zapaść; (3) w odpowiedzi na ujawniające się dysfunkcje; (4) w odpowiedzi na rozpoznane wyzwania.

Nasze państwo funkcjonuje głównie zgodnie z dwiema pierwszymi logikami, wyrażającymi myślenie i działanie reaktywne. Niemal w ogóle nie posługuje się logikami 3 i 4, czyli myśleniem i działaniem prospektywnym. Odpowiada za to zarówno obowiązujący styl przywództwa politycznego, jak i deficyt strukturalny – brak zorganizowanego ośrodka państwowej suwerennej myśli rozwojowej.

Bieżącą, operacyjną sprawność działania państwa można i należy ocenić wysoko. W przypadku powodzi czy innego nadzwyczajnego wydarzenia dużej skali jest ono zdolne do szybkiego podjęcia działań ratunkowych lub zaradczych. Znacznie gorzej radzi sobie ono z pełnym przeprowadzeniem działań naprawczych, najgorzej z niezbędnymi zmianami instytucjonalnymi, które by takim wydarzeniom zapobiegały lub ograniczały ich negatywne skutki.

Niestety, często reaktywne działania państwa wywołane wymykającym się spod kontroli kryzysem mają charakter pozorny. Wystarczy przypomnieć próbę uregulowania gier hazardowych (hazard przeniósł się do Internetu i do podziemia), kwestię tzw. „dopalaczy”, a ostatnio tzw.

Dominuje reaktywny sposób rządzenia, czego wyrazem stała się doktryna „cieplej wody w kranie”

Działania doraźne często pogarszają sytuację, zamiast ją poprawiać

„zieloną kartę”, która zgodnie z założeniami miała przyspieszyć diagnostykę i leczenie onkologiczne.

Działania podejmowane ad hoc często zmieniają sytuację na gorsze. W efekcie przywództwo państwowe ulega osłabieniu i traci zdolność do uruchamiania zbiorowego wysiłku niezbędnego, by osiągać cele rozwojowe i skutecznie odpowiadać na wyzwania.

Tymczasem kontekst funkcjonowania współczesnego państwa staje się coraz bardziej złożony, wkracza i nieuchronnie musi wchodzić ono na obszary, które nie należały wcześniej do jego kompetencji. Musi być zatem organizacją uczącą się, a nie pouczającą. Państwo nie dysponuje samodzielnie wystarczającymi zasobami i wiedzą niezbędnymi do podejmowania działań strategicznych w wielu ważnych obszarach gospodarki, infrastruktury, nauki i badań czy kultury. W dodatku państwo działa w warunkach znacznie większej niż kiedykolwiek zmienności i niepewności. Współczesne państwo nie może skutecznie działać bez zdolności do partnerstwa krajowego i międzynarodowego z kluczowymi podmiotami dysponującymi zasobami rozwojowymi. Zdolność do czerpania siły ze społecznej wiedzy, dialogu i partnerstwa jest warunkiem sprawności i skuteczności państwa.

Nasze państwo tę zdolność utraciło. Nawet problemy dobrze rozpoznane i opisane w dokumentach rządowych, by wspomnieć Raport *Polska 2030*, nie wchodzą do agendy państwa. Stają się natomiast katalogiem problemów z kategorii „nierozwiązywalne” lub „samorozwiązujące się”. Przykładem są wielokrotnie zdiagnozowane słabości stanowienia i egzekwowania prawa, które nigdy nie doprowadziły do adekwatnych rozwiązań.

Pozbawione zdolności wyprzedzającego i trafnego rozpoznawania dysfunkcji i wyzwań państwo działa z opóźnieniem i chaotycznie, jak podczas kryzysu uchodźczego. A przecież fala migracyjna nadejdzie i do Polski, to tylko kwestia czasu. Więcej, będzie ją można wykorzystać do rozwiązania innych problemów, jak brak ludzi do pracy odczuwany przez coraz więcej przedsiębiorstw działających w naszym kraju, czy – w dłuższym horyzoncie – grożąca Polsce zapaść demograficzna. Już dziś więc powinniśmy podejmować wyzwanie nieuchronnego wzrostu zróżnicowania etnicznego i wielokulturowości społeczeństwa, a nie walczyć doraźnie z rzeczywistością.

Jakże aktualnie brzmią w tym kontekście słowa E. Kwiatkowskiego:

„Czynnik reprezentujący zagadnienia przyszłości winien być i faktycznie i moralnie znacznie silniejszy i bardziej jednolity niż czynnik wyrażający potrzeby i postulaty dnia dzisiejszego, jeżeli ma być stworzona równowaga, gwarantująca warunki rozwoju. (...) Im częściej bowiem stają rządy i państwa w obliczu zagadnień nierozwiązalnych przez prostą formułę partyjną, tym bardziej i same muszą się oddalać od wszelkiej jednostronności działania” [Ibidem, s. 225–226].

Koncentracja na strategiach rozwojowych nie powinna prowadzić do rezygnacji z tworzenia „czarnych scenariuszy” polegających na analizie ryzyka

związanego z zagrożeniami zewnętrznymi, ryzykiem gospodarczym, funkcjonowaniem infrastruktury, procesami społecznymi itp. Powinny one być przesłanką działań o charakterze prewencyjnym, ale także podstawą planów rezerwowych w poszczególnych sferach rozwoju, określających strategię na wypadek poważnego zmniejszenia się dostępnych środków, wystąpienia niedostrzegalnych sprzężeń zwrotnych czy zasadniczej zmiany kontekstu społecznego lub gospodarczego.

Grzech II Niezdolność posługiwania się różnymi trybami rządzenia

Państwo polskie w wielu przypadkach jest nadpobudliwe, ale w innych zdecydowanie podsterowne. Nadpobudliwość ujawnia się w doraźnym reagowaniu na wydarzenia o silnym medialnym rozgłosie. „Wojna z dopalaczami” czy „ustawodawstwo przeciwko bestiom” to jaskrawe przykłady tej nadpobudliwości. Z kolei podsterowność ujawnia się np. w niemożności przeprowadzenia niezbędnych korekt w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego („trzeci etap reformy samorządowej”). W efekcie relatywnie dobrze działający system stopniowo deformuje się. Niezdolność wykorzystywania różnych trybów rządzenia przejawia się także w nieumiejętności ich doboru do osiągania celów strategicznych państwa. Tam, gdzie należałoby stosować tryby współzarządzania publicznego stosuje się tradycyjne mechanizmy hierarchiczne. Podobnie w obszarach wymagających wykorzystania trybów rynkowych nierzadko zastosowanie znajdują mechanizmy hierarchiczne. W konsekwencji wadliwy dobór mechanizmów rządzenia względem celów prowadzi do niezadawalających lub wręcz przeciwnych do założonych rezultatów.

Ta niezdolność wynika z niskiego potencjału uczenia się państwa i jego agend, co wyraża się w nieumiejętności odpowiedniego formułowania celów strategicznych, poprawnego odczytywania strukturalnych i koniunkturalnych uwarunkowań działania państwa oraz antycypacyjnego reagowania na wyzwania.

Problem odpowiedniego doboru trybów rządzenia wiąże się z problemem godzenia zróżnicowanych mechanizmów zarządzania publicznego. Administracja publiczna w Polsce w relatywnie krótkim okresie nasyciła się wprowadzanymi w sposób niespójny oraz niekonsekwentny rozwiązaniami właściwymi dla różnych modeli, bez głębszego namysłu nad następstwami. W efekcie powstała niespójna konstrukcja składająca się z reguł i mechanizmów przypadkowo zapożyczonych z różnych porządków.

Pracownicy administracji państwowej najlepiej są obeznani z mechanizmami biurokratycznymi, do nich najchętniej odwołują się i ich logiką

Władza jest zasobem i narzędziem polityki, ale polityka nie sprowadza się do władzy

się kierują. Unikają mechanizmów słabo rozpoznanych, a zarazem jeszcze niestabilnych. Wielu urzędników nie rozumie pojęć i zasad kojarzonych z rynkowymi i sieciowymi mechanizmami zarządzania publicznego, w tym współzarządzania publicznego. Owszem, odwołują się do nich w sposób rytualny pod presją społecznych oczekiwań, jednak bez rzeczywistych efektów.

Grzech III Rozmyty ład konstytucyjny

Państwo polskie jest słabo zintegrowanym w wymiarze normatywnym systemem instytucji tworzących wieloczołową i nieskoordynowaną działającą organizację. W konsekwencji działania przedstawicieli państwa są w zbyt małym stopniu zorientowane na normatywnie ugruntowane cele wspólnoty; dominuje orientacja na wypełnianie instrumentalnie pojmowanych reguł. Zarządcza (administracyjna) orientacja w działaniu podmiotów polityki ruguje orientację odwołującą się do elementów aksjologicznych i normatywnych. Brak takich podstaw, podzielanych przez główne siły polityczne, powoduje, że polityka jest osadzona na ruchomych piaskach doraźnych partyjnych interesów i konfliktów, nierzadko motywowanych osobistymi resentymentami. Wykluczenie z publicznego dyskursu pojęcia dobrego życia czyni politykę pustą, o czym przypomina M. Sandel [2012, s. 2].

Ład konstytucyjny rozmywa się, czego wyraźnym symptomem jest podnoszony coraz częściej w ostatnich latach postulat rewizji lub istotnej zmiany ustroju politycznego państwa. Rozmywaniu się ładu konstytucyjnego sprzyja także brak porozumienia elit politycznych w sprawie relacji między prezydentem a premierem, w szczególności zaś wytyczenia linii podziału ich uprawnień w sferze polityki zagranicznej i obronnej państwa oraz nierozstrzygnięta kwestia pozycji ustrojowej Senatu, sposobu jego wyłaniania i funkcjonowania. Ważnym aspektem ładu konstytucyjnego jest w końcu jakość standardów etycznych i profesjonalnych uosabianych przez przedstawicieli części tzw. instytucji wyłączonych z rywalizacji politycznej, w szczególności Narodowego Banku Polskiego, Najwyższej Izby Kontroli, Trybunału Konstytucyjnego i mediów publicznych.

Konstytucyjny porządek jest wypierany przez chaotyczny etatyzm

Grzech IV Formalistyczny legalizm

Prawo rozumiane jako automat proceduralny wyklucza odpowiedzialność i blokuje rozliczalność

Magiczne myślenie – przepis zmienia świat

W państwie polskim legalizm systematycznie góruje nad celowością, co powoduje, że system prawny działa jak automat proceduralny, który wyklucza odpowiedzialność i blokuje rozliczalność. Przepis staje się osłoną aparatu urzędniczego przed odpowiedzialnością i działa jak urzędniczy bezpiecznik.

Źródłem nieustannych problemów jest historycznie utrwalone rozumienie prawa – jako narzędzia rządzenia, a nie jako systemu reguł wiążących zarówno obywateli, jak i rządzących. Często uchwalane są niewykonalne przepisy. Formalistyczny legalizm staje się sposobem maskowania nikłej zdolności do realizacji politycznego planu działania lub jego braku, a czasami także źródłem legitymizowania politycznej pasywności.

Formalistyczny legalizm wyraża się w kulcie przepisów prawa i procedur organizacyjnych. Jego istota polega na celebrowaniu literalnie ujmowanych przepisów i procedur – często przy tym wzajemnie sprzecznych, wyrwanych z kontekstu oraz ich bezrefleksyjnym stosowaniu. Powoduje to, że przepisy nabierają z czasem znaczenia symbolicznego, a nie utylitarne. Dochodzi w końcu do stanu, w którym wartości instrumentalne (przepis prawa jako środek do rozwiązywania problemów) ulegają konwersji i przybierają postać wartości autotelicznych. Ponadto, niejasność i brak wewnętrznej spójności prawa otwiera możliwości jego różnorodnej interpretacji, ze szkodą dla podmiotów zależnych od decyzji urzędników czy nawet sądów.

Grzech V Destrukcja sfery publicznej

W 1989 r. rozpoczął się w Polsce proces rekonstrukcji i tworzenia od nowa przestrzeni społecznej we wszystkich jej wymiarach: publicznym, gospodarczym, politycznym, urbanistycznym. Stanęli doń różni, często nowi aktorzy, powstał złożony układ oddziaływań, nierzadko o charakterze antagonistycznych napięć. Państwo jawi się w nich czasem jako uczestnik, najczęściej jako nieudolny arbiter niezdolny albo do zapewnienia odpowiednich norm prawnych, albo do skutecznego egzekwowania już istniejących. Trudno o lepszy przykład niż reprivatyzacja warszawskich (i nie tylko) nieruchomości, przypominająca proces dzikiego zawłaszczania zasobów publicznych przez aktorów prywatnych bezwzględnie wykorzystujących zagnatwaną sytuację prawną i indolencję organów państwa (sądów), przynosząca niezасłużone krzywdy społeczne i dysfunkcjonalność miejskiej przestrzeni publicznej.

Słabe są obywatelskie i demokratyczne mechanizmy korekty złego rządzenia

Zaufanie obywateli do instytucji publicznych utrzymuje się na niezmiernie niskim poziomie. Trudno się jednak dziwić, skoro obywatele w kontaktach z tymi instytucjami nie mają poczucia podmiotowości, nie mają także poczucia wpływu na sprawy publiczne, a przedstawiciele władzy wykazują wręcz neurotyczną obawę przed ich aktywnością. Gdy obywatelska aktywność odbija się od muru niechęci przedstawicieli władzy i administracji uzasadnianej w duchu formalistycznego legalizmu, łatwo o rozczarowanie demokracją i utratę zaufania do władz różnych szczebli. Utrzymujące się uciążliwości życia codziennego (nieefektywna opieka zdrowotna, trudno dostępna opieka nad dzieckiem, opieszałość administracji itp.) dodatkowo powodują zniechęcenie obywateli i ich niechęć do państwa niezdolnego do właściwego zorganizowania obsługi swoich mieszkańców.

Państwo odwraca się od obywatela, a energię działania czerpie przede wszystkim z absorpcji środków unijnych. Przestrzeń państwa stała się polem bieżącej gry o środki, spychającej na bok współdziałanie dla rozwoju. W tej walce o wyszarpywanie odpowiednio dużej puli środków odpowiedzialność za ich społecznie i gospodarczo efektywne wykorzystanie jest tylko obciążeniem. Taka postawa będzie rodzić coraz większe problemy w przyszłości, gdy konieczna stanie się zmiana sposobu rządzenia, by wykorzystywać własne zasoby.

Nadrzędność interesu jednostkowego i korporacyjnego nad wspólnotowym

Grzech VI Unikanie rządzenia i ucieczka od odpowiedzialności

Współczesną demokrację polityczną można zdefiniować jako system rządów, w którym rządzący ponoszą przed obywatelami odpowiedzialność za działania w sferze publicznej [Schmitter, Karl 1995, s. 29]. Istnieją różne modele demokracji, różni je zwłaszcza sposób powoływania rządzących i egzekwowania ich odpowiedzialności wobec wyborców. Ale inaczej niż w reżimach autorytarnych, wyróżniających się niejasnymi oraz zmiennymi prerogatywami władzy i, właśnie, brakiem jej odpowiedzialności przed obywatelami, w każdym porządku demokratycznym muszą istnieć mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności za materialne efekty rządzenia i dodatkowo za formalną zgodność tych rządów z prawem.

Unikanie faktycznego rządzenia i odpowiedzialności zawsze prowadzi do sięgania po instrumentarium politycznego populizmu, często nadwyrężającego finansowe możliwości państwa. Polityka zostaje wówczas podporządkowana wynikom sondaży opinii. W praktyce rządzący podejmują tylko takie działania, które pomagają utrzymać wysokie notowania i pasywne poparcie. W miejsce systemowych, przemyślanych i trwałych rozwiązań,

Mamy niską jakość rządzenia i ułomne mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności rządzących

Manipulowanie opinią publiczną stało się najważniejszym instrumentem sprawowania władzy politycznej

wchodzą doraźne i uznaniowe redystrybucyjne działania państwa. Dzięki nim można wygrywać wybory, ale rządzeniu i rozwojowi to nie służy. Populizm jest objawem słabości demokracji, a gdy lekceważy się jego źródło, może dojść do jej zakwestionowania. Dlatego obawy budziła kampania wyborcza 2015 r., która przekształciła się w festiwal populistycznych obietnic. Czy rzeczywiście wszyscy politycy cynicznie uznali, że „ciemny lud to wszystko kupi”?

Kryzys rządu w Polsce wywołany syndromem „zinstytucjonalizowanej nie-odpowiedzialności” został zidentyfikowany już w 2001 r. [Hau-sner, Marody 2001]. Na syndrom ów składa się:

- nie-odpowiedzialność społeczna, czyli przerzucanie odpowiedzialności za kształt życia społecznego na państwo, przy jednoczesnym dążeniu jednostek i grup do prywatyzacji zysków i upubliczniania strat;
- nie-odpowiedzialność polityczna, czyli partyjna kolonizacja aparatu państwa, klientelizm polityczny, „obojętność” klasy politycznej wobec patologii życia publicznego, uznawanie przez polityków prawa do „renty politycznej”, instytucjonalna korupcja i powszechność funduszy quasi-publicznych, niekontrolowanych przez parlament;
- nie-odpowiedzialność administracyjna, czyli urzędnicza uznaniowość, brak osobistej odpowiedzialności urzędników, niska jakość decyzji administracyjnych, niska sprawność i nieprzejrzystość procedur administracyjnych.

Nawet jeśli niektóre z wymienionych w tym opisie zjawisk osłabły, to syndrom występuje nadal i się nasila, stając się coraz poważniejszym problemem dla polskiej demokracji. Dotyczy on zarówno klasy politycznej, administracji, jak i społeczeństwa. W sferze polityczno-państwowej trwa nieustanna gra w przerzucanie się odpowiedzialnością i de facto odsuwanie jej od siebie.

W konsekwencji w wielu obszarach działalności państwa nie wiadomo, kto i za co odpowiada. Kto bowiem odpowiada za politykę surowcową (a raczej jej brak), politykę w dziedzinie energii czy zdrowotną? Inny przejaw ucieczki decydentów od odpowiedzialności wyraża się w decentralizowaniu zadań, przy zaniechaniu tworzenia odpowiednich ku temu warunków i określeniu właściwych źródeł finansowania.

Istotą demokracji jest polityka, a nie spokój i komfort sprawowania władzy. Postpolityczna demokracja jest niemożliwa, niezależnie od tego, w co zdają się wierzyć niektórzy politycy skoncentrowani na politycznym marketingu. Bez polityki, czyli faktycznego rządzenia rozumianego jako świadome przyjmowanie odpowiedzialności za rozwiązywanie trudnych problemów demokracja niknie. Nie jest ona bowiem urządzeniem do zaciekawiania, zabawiania i zadowalania ludzi, ale politycznym mechanizmem podejmowania narodowych wyzwań i rozwiązywania społecznych problemów.

Cyniczny rozum polityczny – obiecujemy ludziom wszystko, czego chcą

Polityka została zrównana z rynkiem polityczno-medialnym

Grzech VII Obywatelska pasywność i roszczeniowość

Nie-odpowiedzialność po stronie rządzących musi rodzić podobne nastawienie po stronie obywateli. Nie-odpowiedzialność w tym obywatelskim wymiarze rozumiemy w trojaki sposób. Po pierwsze, jako dominację roszczeniowych postaw obywateli wobec państwa, którzy oczekują znacznie więcej niż w rzeczywistości państwo może im zapewnić, a jednocześnie są coraz mniej skłonni do ponoszenia ciężarów podatkowych. Po drugie, jako pasywność obywateli w zakresie rozliczania funkcjonariuszy publicznych i wywierania na nich presji w imię lepszego rządzenia. Po trzecie, jako ich niezdolność do samorzutnej organizacji, aby samodzielnie zaspokajać potrzeby swoich środowisk.

Dlatego jak mantrę powtarzamy, że Polsce brakuje rozwojowego kapitału społecznego. Dominuje i utrwała się głównie kapitał przetrwania, bo skutecznie ogranicza niepewność i zagrożenie. Jeśli państwo w odczuciu wielu obywateli jest źródłem niepewności, to starają się oni na swój sposób tę sytuację oswajać, uciekając jednocześnie od obywatelskiej współodpowiedzialności.

Wielu obywateli ucieka poza obszar oddziaływania państwa, chcąc uniknąć jego negatywnych skutków. Masowa emigracja, przenoszenie za granicę działalności gospodarczej i szara strefa w kraju to najbardziej wyraźne oznaki negatywnego doświadczenia państwa przez przeciętnego obywatela. Co charakterystyczne – w okresie każdego spowolnienia gospodarczego wpływy podatkowe spadają o wiele silniej niż wskazuje na to skala obniżenia aktywności gospodarczej. W sumie, możemy mówić zatem o zjawisku swoistej autarkii obywatelskiej.

Wielu obywatelom nasze państwo jawi się głównie jako źródło opresji

Grzech VIII Systemowa niezdolność do kojarzenia bezpieczeństwa i rozwoju

Państwo jako aktywny strażnik bezpieczeństwa musi dbać o to, aby nie powstawało ryzyko systemowe, które wytwarzają niektórzy aktorzy i przerzucają je na innych. W życiu społecznym podejmowanie gier z ryzykiem jest nieuchronne, nie można jednak dopuszczać do gry w ryzyko w masowej skali. Zapobiega takiemu rozwojowi sytuacji regulacja. Bez niej nie dochodzi do deregulacji, tylko do rozregulowania systemu.

Istnieją grupy (korporacje) zawodowe silnie Ignące do państwa – po to, aby eksploatować jego zasoby. Trudno o lepszy przykład takiej strategii dostosowawczej niż górnictwo węgla kamiennego. Jeśli jednak państwo ma

Bezpieczeństwo i rozwój podążają u nas dwiema odrębnymi ścieżkami

Nasze państwo jawi się obywatelom jako ślepe na jedno oko: bezwzględne wobec słabych i bezsilne wobec silnych

Państwo przejawia mentalność poborcy podatkowego, a nie rozwojowo myślącego gospodarza

utrzymywać ekonomiczne uprzywilejowanie silnych grup zawodowych powiązanych z nim poprzez układ resortowo-korporacyjny, musi stale przechwytywać zasoby wytwarzane przez inne grupy. W rezultacie wektorem jego działania staje się zdecydowanie bardziej zawłaszczanie zasobów niż tworzenie warunków sprzyjających ich pomnażaniu. Tak działające państwo traci swą prorozwojową moc i staje się źródłem ekonomicznego zastoju.

Przechwytywanie zasobów wymaga systematycznej rozbudowy przez państwo swojej domeny i aparatu biurokratycznego. W rezultacie państwo kolonizuje kolejne obszary społecznego i prywatnego terytorium. Zajmuje coraz więcej przestrzeni i blokuje w niej obecność i aktywność innych podmiotów, co najwyżej dopuszczając je w roli podporządkowanego klienta. Państwo dokonuje swej ekspansji w trybie operacyjnym, doraźnym, poza porządkiem konstytucyjnym i bez istotnego odniesienia ustrojowego i etycznego, do czego wykorzystuje środki unijne, których wydatkowanie kontroluje biurokracja rządowa i samorządowa. Nawet jeśli pozyskane przez administrację publiczną środki krajowe i zagraniczne mają służyć działaniom modernizacyjnym, to są one mało twórcze i efektywne.

Państwo zdominowane przez korporacje zawodowe i gospodarcze – a tak dzieje się w Polsce – nie jest w stanie reagować na wyzwania przyszłości. Może ono w miarę skutecznie zapewniać tymczasową równowagę systemową i społeczną, ale kosztem wyczerpywania się zasobów i możliwości rozwojowych. Takie państwo może inicjować działania o deklaratorywnie prorozwojowym i proinnowacyjnym charakterze, ale zamiast prowadzić do założonych celów, będą one służyć umacnianiu istniejącej struktury, co wywoła stagnację.

Chytre państwo zastawia różne fiskalne pułapki na swoich obywateli. Tak niestety działają u nas służby skarbowe, czego dowodów stale dostarcza życie gospodarcze. W pułapki zastawiane przez państwo wpadają głównie słabsi i mali. Silni i duzi potrafią je skutecznie omijać.

...

Myślenie o państwie musi uwzględniać kontekst historyczny. My, Polacy, mamy problem ze swoim państwem, a źródła takiej sytuacji można doszukiwać się w historii. Nie tylko dlatego, że przez wiele pokoleń, wtedy właśnie, gdy inne narody konstytuowały swoją nowoczesną państwowość i formowały się jako obywatelskie wspólnoty, byliśmy pozbawieni jako naród własnej państwowości.

Jeszcze wcześniej nasi przodkowie, gospodarze przednowoczesnej, feudalnej I Rzeczypospolitej z gospodarką opartą na latyfundiach i folwarku nie potrafili jej przekształcić i dostosować się do zmieniającego się otoczenia, coraz mniej przychylnego i coraz bardziej agresywnego.

Nowocześnie ujętą suwerenność należy interpretować jako podmiotową i strategicznie selektywną współzależność

Żerowanie na gniewie jest wybuchowym paliwem wyborczym, wynosi ono do władzy, ale blokuje rządzenie

Obecnie, po 25 latach transformacji jesteśmy skłonni uznawać, że Polska jako państwo jest bezpieczna i ma korzystne perspektywy. Istnieją powody, aby tak sądzić. Ale zagrożenia nie znikły i mogą się ujawnić nagle, o czym świadczy chociażby gwałtowna dynamika konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, a także rysy na spójności Unii Europejskiej pojawiające się w wyniku kryzysu migracyjnego.

Rozumnie jest zatem przyjąć, że presja zewnętrzna na Polskę będzie w najbliższych dekadach wyraźnie większa, że otoczenie międzynarodowe nie będzie już dla nas tak bezpieczne i korzystne. A wtedy łatwiej uświadomić sobie, że słabości naszego państwa, które dzisiaj wytykamy, ale też tolerujemy, obróćą się przeciw nam i zaczną dotkliwie boleć. Dlatego doceniając to, co jako naród, społeczeństwo i państwo osiągnęliśmy i czerpiąc z tego siłę, musimy wyraźniej dostrzec i zdiagnozować słabości i zacząć im pilnie i konsekwentnie zapobiegać. W przeciwnym razie Polska ulegnie gospodarczej peryferyzacji i politycznemu uzależnieniu.

Nie chodzi o to, aby Polska odwracała się od międzynarodowej współpracy, izolowała się, lecz o to, by potrafiła określić, jakich relacji z otoczeniem potrzebuje, co ją wzmacnia, a co osłabia. W szczególności muszą one być ukierunkowane na wykorzystanie i wzmocnienie własnego potencjału rozwojowego, w tym zasobów pracy i potencjału ludzkiego.

Mamy relatywnie dobrą koniunkturę gospodarczą, a mimo to wiele aspektów naszej rzeczywistości odczuwamy jako nieznośne, co pcha wielu młodych do emigracji lub innych form ucieczki od państwa. Jak wyglądałaby sytuacja, gdyby Polskę dotknął kryzys gospodarczy i wysoka inflacja? Nie tak trudno wyobrazić sobie, jakie rozpętałyby się wówczas żywioły. A dobrym treningiem dla leniwej wyobraźni może być dynamika sytuacji w Rosji po kryzysie w 1998 r.

Nie siedzimy na beczce z prochem, ale mieszanka wybuchowa się gromadzi. Gromadzi się substancja autokratyczna generowana przez chaotyczną energię chęci zmiany manifestowaną przez różne destrukcyjne siły, które chcą czegoś nowego, czegoś innego, ale nie są w stanie określić czego i zdają się godzić na wszystko, byle było inaczej. W takiej sytuacji warto przypomnieć słowa R. Dahla, klasyka zajmującego się demokracją: „Gdy narasta społeczna wrogość, znacznie trudniej bronić demokracji niż forsować niedemokratyczne rozwiązania”. Bez pewnego minimum porozumienia między odłami elity politycznej – obejmującego przynajmniej zgodę na reguły gry – nie jest możliwa konsolidacja demokracji.

Warto też po raz kolejny sięgnąć do E. Kwiatkowskiego:

„Przeciwnik polityczny stał się u nas synonimem skończonego szubrawca. Ten pokarm podajemy ustawicznie niewyrobionemu politycznie społeczeństwu, tą metodą, pełną powszechnej wzajemności, podsycaamy przejaskrawioną już i bez tego nieufność, tym zastępujemy ściernie się poglądów i argumentów. (...)” [Ibidem, s. 284].

**Państwo to dobro
wymagające nieustannej
pracy**

Dostrzeżenie własnych słabości nie pozbawi nas prawa do narodowej dumy. Bądźmy dumni z naszych osiągnięć. Ale też uświadamiajmy sobie, że każde osiągnięcie jest źródłem wyższych aspiracji i oczekiwań, a zarazem zobowiązaniem, aby być lepszym. Nie możemy bać się przyszłości, nie możemy też bezrefleksyjnie zakładać, że jakoś to będzie. Możemy jednak mieć na nią wpływ, podejmując konkretne wyzwania i nie bojąc się trudnych zadań. Teraz mamy już sporo do stracenia.

Wprowadzenie

Państwo a My,
czyli jak rozumiemy
państwo

1. Państwo i jego otoczenie

Państwo jest konglomeratem – złożoną strukturą, której składowe są ze sobą powiązane, ale nie są sterowane z jakiegoś jednego punktu. Nie jest to zatem struktura zwarta i monocentryczna. Równocześnie jej składowe we względnie autonomiczny sposób kształtują swoje relacje z otoczeniem. Obowiązujące i stosowane przez nie procedury są odmienne. A jednocześnie nie można narzucić im odgórnie jednolitych celów. Wypełniają one odmienne funkcje, które mogą się przenikać, ale nie da się ich ujednolicić i tak samo ukierunkować.

Państwo funkcjonuje w społecznej przestrzeni, na którą oddziałuje i próbuje ją kształtować odpowiednio do swoich celów i zadań. Ale ta przestrzeń jednocześnie określa warunki funkcjonowania państwa. Państwo nie może się z niej „wyzwolić”, bo traci rację bytu i możliwości działania.

Na pozór najskuteczniejszym sposobem oddziaływania państwa na przestrzeń społeczną jest jej władcze opanowywanie oraz kontrolowanie i podporządkowywanie sobie jej uczestników. To jednak kosztowny i zawodny mechanizm, bo prowadzi do skrępowania i paraliżu sfery społecznej, co z kolei wywołuje zastój. W konsekwencji państwo traci stopniowo swoje społeczne i materialne umocowanie.

Jednocześnie państwo nie może po prostu ignorować swego otoczenia i działać wyłącznie reaktywnie reagując jedynie na dostrzegalne symptomy poważnych zakłóceń. Systemy społeczne, w tym rynek, nie mają nieograniczonych możliwości samoregulacji i automatycznego przywracania i utrzymywania równowagi. Państwo jest potrzebne, aby nie dopuszczać do głębokich i społecznie groźnych stanów nierównowagi systemów społecznych. Nie może reagować dopiero, kiedy takie stany ujawnią się w pełni. Musi podejmować odpowiednie działania wyprzedzające, aby zapobiegać możliwym do przewidzenia zakłóceniom równowagi systemowej.

2. Państwo wobec złożoności systemów społecznych

Środki bezpośredniego przymusu nie są najlepszym i najbardziej efektywnym sposobem wyprzedzającego, aktywnego zarządzania. Aby wypełniać swoje systemowe funkcje, państwo musi wpływać zarówno na oczekiwania i nastroje społeczne, jak i na formowanie się porządku aksjologiczno-normatywnego, który musi ewoluować, aby nie blokować rozwoju społecznego.

**Nie ma polityki bez wartości,
bo nie ma racjonalnego
działania bez sensu**

Państwo nie może więc pozostawać w izolacji od społecznego otoczenia i wkraczać do akcji, kiedy w poszczególnych podsystemach społecznych dochodzi do poważnego zakłócenia równowagi. Tak zakładają neoklasyczne teorie ekonomiczne, które dopuszczają ekonomiczną ingerencję państwa w przypadku niesprawności określonych rynków. Wprawdzie w podejściu tym uznaje się, że państwo może uzyskać w odpowiednim czasie wszystkie niezbędne informacje o działaniu rynku i jest w stanie projektować i uruchamiać racjonalne interwencje, w reakcji na zawodność mechanizmu rynkowego, ale z wielu powodów tak jednak nie jest. Przede wszystkim dlatego, że państwo nie może pozostawać w izolacji od rynku i wkraczać tylko w sytuacji nadzwyczajnej. Jego różne agendy są wplątane w codzienne i rutynowe działanie gospodarcze.

Jednocześnie państwo utrzymuje relacje z uczestnikami innych niż gospodarka segmentów społecznego otoczenia. Nigdy zatem interwencje państwa nie da się zamknąć w prostym schemacie „jeden do jednego” i sprowadzić do sytuacyjnej korekty wadliwego ogniwa. W istocie każda interwencja wywołuje kompleksowe i długofalowe następstwa, prowadzi nie tylko do reprodukcji systemu społecznego, ale także do jego częściowej modyfikacji.

Działania państwa wobec społecznego otoczenia nie mogą być kompletne i polegać na absolutnej kontroli, nawet tylko wybranych segmentów tego otoczenia. Z kolei społeczne otoczenie w swej systemowej złożoności nigdy nie funkcjonuje doskonale. Nieuchronnie pojawiają się w nim różne dysfunkcje. Państwo nie musi i nie powinno reagować na wszystkie negatywne sygnały. Nie może też jednak ignorować ich narastania, prowadzącego do trwałej dysfunkcjonalności systemu, bo jest ona równoznaczna z kryzysem społecznym.

Państwo musi zatem dysponować repertuarem działań, które mają zapobiec ostrym stanom kryzysowym, a jeśli już takie wystąpią, to powinno być zdolne do uruchomienia mechanizmów zarządzania kryzysowego. Systemy społeczne wytwarzają jednak ciągle nowe zjawiska, również stany kryzysowe o nieznanym charakterystykach. Reakcja na nie wymaga zdolności do kreowania nowych sposobów oddziaływania, bo stosowane wcześniej zawodzą.

Kolosalnym i niebezpiecznym uproszczeniem jest postrzeganie działania państwa w roli „zwrotnicowego”, który określa kierunek społecznego ruchu raz w kierunku indywidualizmu, a za jakiś czas w kierunku wspólnotowości; raz w stronę rynku, potem w kierunku hierarchii. Takie myślenie wyrasta z przekonania, że systemy społeczne dążą samoczynnie do stanu równowagi lub, że to właśnie państwo ma taki stan zapewnić. Faktycznie jednak państwo rozciąga swoje działanie między dwoma skrajnościami – stałością i zmianą, trwaniem i przemianą. A jeszcze inaczej – między bezpieczeństwem i rozwojem. Przy czym jedno warunkuje drugie.

**Rządzenie nigdy nie jest
ukończone – musi być stale
i twórczo kontynuowane**

**Właściwe dostosowanie
trybów rządzenia to sposób
na redukowanie niepewności
i nadmiernej zmienności**

3. Państwo a przywództwo

Kluczowe znaczenie dla funkcjonowania państwa i jego oddziaływania na otoczenie ma przywództwo państwowe. Współcześnie jednym z jego istotnych aspektów jest zdolność do uruchamiania różnych trybów (sposobów) oddziaływania państwa na otoczenie i formowania odpowiednich relacji z występującymi w nim podmiotami, co ma decydujący wpływ na utrzymywanie stabilności politycznej w zmiennym otoczeniu. Istotą tego rodzaju przywództwa nie jest utrwalanie porządku, ale raczej jego stopniowe modyfikowanie i przekształcanie.

Tradycyjnie siłę przywództwa państwowego wiąże się z formalną pozycją w hierarchii władzy. Przywódca to ktoś, kto może narzucać otoczeniu swoją wolę, rozstrzyga i decyduje, przypominając głównodowodzącego armią. Taki model przywództwa należy jednak do przeszłości. Współcześnie przywódca to nie wódz, lecz lider, którego rola polega na mobilizowaniu do współdziałania, a nie wyłącznie na nakazywaniu i instrumentalizowaniu zachowania innych aktorów. Wódz totalnie zniewala i uprzedmiotawia swoje otoczenie. Lider przeciwnie – wyzwala i upodmiotawia, przynajmniej częściowo. Taka mobilizacja wymaga uwzględnienia zbiorowych emocji – rządzenie i polityka muszą być medialne, a przez to po części emocjonalnie udratyzowane. Byłe emocje, do których odwołuje się przywódca nie służyły jedynie do utrzymywania władzy, lecz przyczyniały się do społecznej integracji i wspomagały realizację trudnych i dalekosiężnych celów.

Przywódca państwowy musi być zdolny do rozpoznania zmian zachodzących w bliskim i dalszym otoczeniu. Nie po to jednak, aby im zapobiec, bo na ogół to niemożliwe, ale aby wyprzedzająco rozpoznać wynikające z tych zmian zagrożenia oraz szanse, a następnie tak ustawić tryb działania państwa w odniesieniu do głównych problemów, aby mogło ono minimalizować zagrożenia i wykorzystywać szanse. Tym samym definiuje strategię polityczną, która w przypadku państwa jest wyrazem suwerennej myśli strategicznej.

Kierując się takim myśleniem, przywódca rozstrzyga, w jakim stopniu i w odniesieniu do jakich segmentów społecznego otoczenia może polegać na ich systemowej regulacji i czy w tym zakresie potrzebne są modyfikacje, w jakim zakresie ma sięgać po środki władcze i hierarchiczne, traktując tym samym te segmenty jako obiekty bezpośrednio zarządzane, pozabawiając je cech podmiotowości lub przynajmniej je osłabiając, a w jakim może i powinien upodmiotowić określone segmenty, aby móc działać w relacji z nimi w trybie współzarządzania i partnerstwa.

4. Państwo a rządzenie

We współczesnej literaturze wiele rozważań odnosi się do rządzenia bez rządu, do *governance* w miejsce *government* [Rosenau 2009]. Często są to

Hierarchizacja i skupienie władzy – pozwala na kontrolowanie kluczowych zasobów i zmiennych. Współzarządzanie – daje więcej elastyczności, ze względu na rozproszone reagowanie i dostosowanie się aktorów

Uproszczeniem jest uznanie, że dla współczesnego demokratycznego państwa tylko tryb współzarządzania (współrządzenia – *governance*) jest właściwy, a inne nie są już przydatne

Problemem jest raczej brak faktycznego rządu, a nie nieobecność rządu w rządzeniu

Demokracja to także środowisko społeczne, a nie tylko polityczny mechanizm

Globalna współzależność oraz wspólnotowe i narodowe instrumenty reakcji

pozbawione empirycznych podstaw dywagacje. Rządy są i wciąż będą głównym podmiotem władzy i rządu. Nawet jednak w systemach parlamentarno-gabinetowych rządy, będąc kluczowym aktorem politycznym i stanowiąc jedno z centrów państwowości, nie mają roli hegemonicznej. Aby wypełniać swoje zadania, muszą umieć współdziałać z innymi władzami państwowymi, w tym zwłaszcza z parlamentem i funkcjonującą w jego ramach opozycją. A jednocześnie z różnymi aktorami społecznego otoczenia państwa.

Inaczej jednak niż w przeszłości należy interpretować takie pojęcia, jak „rządzenie” czy „stabilność władzy”. W tym drugim przypadku w żadnej mierze nie chodzi o trwanie u władzy określonej elity czy ugrupowań. Współcześnie stabilność władzy trzeba odnosić do państwa nie jako jednolitej organizacji, ale policentrycznego konglomeratu instytucji. A w takim modelu instytucjonalnym stabilność jest funkcją ciągłości zobowiązań państwa wobec obywateli i innych podmiotów oraz trwałości reguł funkcjonowania państwa. Rzecz nie w tym, aby nie były one w ogóle modyfikowane, ale aby nie czyniono tego zbyt często, pochopnie i przypadkowo.

Skoro państwo musi funkcjonować w przestrzeni, której nie kontroluje w pełni i kontrolować nie jest w stanie, to skuteczne rządzenie nie polega na dążeniu do narzucenia określonego stanu rzeczy, ale raczej na usuwaniu nieuzasadnionych społecznie barier działania różnych aktorów, uczestnictwie w kształtowaniu relacji między nimi oraz formowaniu funkcjonalnych mechanizmów rozwojowych, np. sprzyjających podnoszeniu konkurencyjności przedsiębiorstw krajowych.

5. Państwo a współzależność

Funkcjonowanie państwa nie może się już orientować na reprodukcję i umacnianie systemów społecznych, ale musi polegać na umiejętnym wytrącaniu ich z zastoju równowagi, w której ujawniają się dysfunkcje, lecz nie są korygowane, co w konsekwencji prowadzi do stanów instytucjonalnej patologii. Poszczególne systemy nie generują wówczas zasobów rozwojowych, lecz głównie starają się je pasożytniczo przechwycić.

Bardziej wyraziście zmiana istoty i sposobu rządzenia ujawnia się w odniesieniu do polityki zagranicznej niż wewnętrznej. Państwa są skazane na współzależność, której formy mogą świadomie kształtować, co jednak powoduje, że polityka nie może polegać na krótkich sekwencjach działań, jednostronnym wyborze posunięć w ramach znanego schematu. Rządy/państwa muszą przyjmować w prowadzeniu polityki zagranicznej perspektywę długofalowej strategicznej interakcji.

Nie oznacza to, że operacyjny wymiar polityki całkowicie traci znaczenie, ale nie może być on już uznany za dominujący. Podstawą polityki zagranicznej w warunkach międzynarodowej współzależności powinien stać się wymiar wspólnych wartości i norm, który jest utrwalany przez system porozumień i wspólnych organizacji. Dopiero wtedy powstaje ład między-

Na ogół mamy do czynienia ze współzależnością nierównych. Problem w tym, aby nie polegała ona na tym, że słabsi pozbawiani są szans i korzyści

narodowy, w ramach którego można podejmować działania. Wtedy i tylko wtedy współzależność staje się korzystna i podtrzymywalna. Jeśli ład międzynarodowy pęka na poziomie aksjologiczno-normatywnym, a z takim przypadkiem mamy ewidentnie do czynienia w przypadku stosunków Rosji z Zachodem, to współzależność ulega zerwaniu, bo przestaje być korzystna. Miejsce współdziałania i pokojowej współobecności zajmuje konfrontacja. Ustabilizowany i pokojowy ład międzynarodowy rozpada się i kiedyś zostanie ponownie ustanowiony, ale już na innej podstawie.

6. Państwo – wymiary rządzenia

Podobnie jak w przypadku polityki zagranicznej, również w przypadku polityki wewnętrznej można wyróżnić trzy podstawowe wymiary polityczności/rządzenia – aksjologiczno-normatywny, systemowy oraz operacyjny. Ład społeczny, podobnie jak ład międzynarodowy, jest następstwem względnej spójności tych trzech wymiarów rządzenia. Jeśli jej nie ma, dokonuje się rozkład porządku społecznego, a tym samym państwo nie jest w stanie wypełniać swych podstawowych funkcji.

Każdy ład społeczny – tak międzynarodowy, jak i krajowy – musi konfrontować się z nowymi zjawiskami, które należy interpretować jako strukturalne wyzwania. Takimi wyzwaniami dla obecnego ładu międzynarodowego są np. zmiany klimatyczne, masowe migracje lub międzynarodowy terroryzm. Jeśli państwa potrafią na takie wyzwania reagować, działając w ramach obowiązującego ładu, to ład ten ulega umocnieniu. Jeśli nie, to podlega erozji, co oznacza, że państwa będą w swych działaniach, w wymiarze krajowym i międzynarodowym, coraz mniej skuteczne.

Reagowanie na wyzwania będące istotą rządzenia jest następstwem zdolności do rozpoznania i zdefiniowania natury tych wyzwań. Wtedy dopiero można określić, jaki z możliwych i dostępnych trybów rządzenia jest dla podjęcia danego wyzwania właściwy. Jeśli tak się dzieje, można powiedzieć, że w odniesieniu do konkretnego państwa i jego rządu/rządzenia problemy i możliwości idą w parze. Państwo działa. Jeśli nie, to kolejne problemy prowadzą do ograniczenia możliwości działania i narastania problemów. Państwo słabnie a rządzenie zanika, choć rząd może trwać.

Każdy ład instytucjonalny podlega ewolucji i powinien podlegać świadomym modyfikacjom – nie po to, aby go uczynić doskonałym i nienaruszalnym, ale aby móc reagować na rozpoznane wewnętrzne dysfunkcje i zewnętrzne wyzwania. To implikuje nie mechaniczne a organiczne podejście do rządzenia.

Państwo, aby wypełniać swoje systemotwórcze funkcje, musi efektywnie dostarczać dobra lub dbać o ich dostarczanie przez inne wyspecjalizowane organizacje. Zakres faktycznej odpowiedzialności państwa w tej sferze kształtuje jego funkcjonalny rdzeń. W warunkach gospodarki rynkowej większość dóbr musi być dostarczana przez podmioty gospodarcze, które państwo reguluje odcinkowo. Jednak są takie dziedziny ży-

Praca systemotwórcza nigdy się nie kończy

Prywatyzacja zasobów publicznych uniemożliwia prowadzenie polityki wyrównywania szans

cia i rozwoju społecznego, które – z różnych powodów – nie mogą być w pełni urynkowane. Ich masowa komercjalizacja w krótkim czasie prowadzi bowiem do poważnych nierówności społecznych i rozwojowego zastoju.

Takimi dziedzinami są w szczególności kultura, edukacja, szkolnictwo, nauka i ochrona zdrowia. Z tymi dziedzinami nasze państwo radzi sobie szczególnie słabo. Głównie dlatego, że nie potrafi prawidłowo kojarzyć działania rynku z innymi mechanizmami wytwarzania i redystrybucji dóbr, dopuszczając w nich komercjalizację, ale w określonych granicach, które muszą być monitorowane, ewaluowane i okresowo modyfikowane.

Państwo nie jest kokpitem lub mostkiem kapitańskim, z którego za pomocą określonych mechanizmów transmisyjnych steruje się potraktowanym jako urządzenie społeczeństwem. To kompleksowy układ wielu mechanizmów i nie da się wszystkimi naraz sterować. Część z tych mechanizmów społecznych trzeba kontrolować i hierarchicznie sobie podporządkowywać, część pozostawiać samoregulacji, co najwyżej okresowo modyfikując niektóre jej składowe, a jeszcze inną część poddać oddziaływaniu innych podmiotów, z którymi należy współdziałać i zapewne rywalizować.

7. Państwo – wyzwania heterarchii

Państwo nie obumiera, ale jednak się przemienia. Nie ma możliwości powrotu do całkowicie spontanicznego porządku, „ładu samorządnego” i nie ma też możliwości sterowania wyłącznie poprzez hierarchię. Rozsądne jest dzisiaj myślenie o takich technologiach i mechanizmach społecznych, które zbliżałyby się do idei heterarchii, czyli porządku będącego porządkiem wielu autonomicznych porządków, co jednak prowadzi do trudnego problemu koordynowania działań zbiorowych w takim heterarchicznym układzie. Jakkolwiek nie byłoby to trudne, to należy podejmować starania, które zapewne nigdy nie powiodą się do końca i trzeba je będzie ponawiać, ale tylko one tworzą warunki dla możliwej i pożądanej zmiany społecznej.

Ewolucja formy państwa oznacza, że relacje między państwem, narodem i terytorium przeobrażają się. Jednym z aspektów tej ewolucji są masowe migracje dużych grup ludności (w przypadku Polski oznaczające nie tyle napływ imigrantów, ile trwałe przebywanie wielu obywateli naszego kraju poza jego granicami). Efektem jest deterytorializacja narodu, co oznacza występowanie w różnych miejscach globu licznych diaspor. Zmieniają się też relacje między państwem, terytorium i obywatelem. Dzieje się tak m.in. za sprawą zmian technologicznych ułatwiających komunikację oraz większej przenikalności granic państwowych.

Zmiany społeczne i technologiczne, dokonujące się obecnie w skali globalnej, powodują także, że zmieniają i różnicują się formy wspólnotowości. Za tym postępuje prywatyzacja obywatelskości oraz utrata przez państwo kontroli nad zbiorową tożsamością i wyobraźnią. Państwo jest

Współzarządzanie nie może być bezpodmiotowe

Państwo, które nie podejmuje strategicznych wyzwań niknie w rutynie codzienności

Użycie siły zawsze jest kosztowne. Autorytet jest tańszy, a co ważniejsze – i tak niezbędny, aby skutecznie sięgnąć po działania władcze

postrzegane przez obywateli nie jako wspólnota, ale jako dostarczyiciel określonych usług, którego obywatel-klient wynajmuje i opłaca. W rezultacie zanika obywatelskość w sensie politycznym, która jest niezbędnym źródłem zbiorowej podmiotowości politycznej. Słabnie w konsekwencji polityka, rządzenie i państwo.

Wielowymiarowość państwa, z jednej strony, oraz społeczna dywersyfikacja – z drugiej strony, stanowią trudne wyzwanie dla skutecznego rządzenia. Nie jest ono możliwe poprzez sięganie wyłącznie po środki władcze i działania operacyjne. Konieczne jest stanowienie reguł, ich egzekwowanie i przestrzeganie, także reguł ograniczających władzę państwową. Jednak reguły instytucjonalne nie są już tylko generowane i narzucane przez państwo. Formują się one również w toku interakcji różnych i względem siebie autonomicznych podmiotów władzy publicznej. W praktyce może to oznaczać, że tak wielu regułom formowanym w różnych trybach brakuje spójności i nie mają one wspólnej aksjologicznej podstawy. Bez niej niknie zasadnicze źródło sensu leżącego u podstaw funkcji i aktywności państwa. W etycznej próżni państwo i jego przedstawiciele stają się amoralni. W końcu sens działań znika i państwu brakuje moralnego uzasadnienia. Wówczas jego działania stają się kosztowne, mało skuteczne i są postrzegane przez obywateli jako opresyjne.

Zamiast myśleć o ustanowieniu lub skopiowaniu jakiegoś doskonałego modelu rządzenia, rozsądniej jest systematycznie monitorować i modyfikować system, który istnieje oraz rozpoznawać jego funkcjonalność i dysfunkcjonalność, aby wzmacniać to, co działa dobrze i korygować to, co nie działa dość dobrze. Zarazem nie należy dopuszczać, aby system kosztował i degenerował się. Zatem trzeba projektować nie tyle system, ile mechanizm jego adaptacji i korygowania. Kluczowe jest zwłaszcza podtrzymywanie komunikacji i dyskursu między różnymi interesariuszami systemu. W ten sposób można kształtować ich gotowość i zdolność do współzarządzania. To nie wyklucza sięgania – w razie konieczności – po środki władcze, przypisane określonym podmiotom władzy publicznej. Ale ich skuteczność wiąże się z ich ograniczonym stosowaniem.

8. Państwo i odpowiedzialność

Siłę polityczną i możliwość działania daje nie tylko stosowanie przymusu. Ważniejsza jest zdolność do przyjmowania zobowiązań i wywiązywania się z nich. Na pozór ogranicza to pole manewru i oznacza samoograniczenie się, ale praktycznie umożliwia osiąganie ważnych celów pewniej i taniej.

Analizując współczesne państwo, nie można pominąć kwestii odpowiedzialności. Systemowa (zinstytucjonalizowana) odpowiedzialność, jak i jej przeciwieństwo, z którym często trzeba się mierzyć, to konsekwencja złożonego układu relacji społecznych, która jest bardziej procesem niż stanem. Błędem jest interpretowanie odpowiedzialności tylko przez pryzmat na-

rzuconego obowiązku. Odpowiedzialność w dużo większej mierze jest następstwem dobrowolnie przyjmowanego zobowiązania. Ono bowiem nadaje odpowiedzialności konkretny wymiar. To oznacza, że uczestnicy określonego systemu społecznego potrafią rozpoznać i ustalić: (i) kto jest odpowiedzialny?, (ii) za co i za kogo jest odpowiedzialny?, (iii) przed kim jest odpowiedzialny, a tym samym (iv) jak i z kim dzieli odpowiedzialność?

Tak rozumiana odpowiedzialność zależy od podmiotowości, czyli zdolności do podejmowania autonomicznych działań. Od niej zależy ewentualna gotowość do przyjęcia odpowiedzialności. Nie należy jednak wyciągać pochopnie wniosku, że odpowiedzialność znosi konflikt. To niebezpieczna ułuda. Konflikt nieuchronnie towarzyszy rządzeniu i polityce. Problem w tym, jak jest rozwiązywany. A to bardzo praktycznie uzmysławia jego uczestnikom, z jaką formułą odpowiedzialności (nie-odpowiedzialności) mają do czynienia.

9. Państwo i wiedza społeczna

Jednym z centralnych problemów funkcjonowania nowoczesnego państwa są relacje między jego działaniami w sferze zbiorowego bezpieczeństwa oraz w sferze rozwoju. Nie są one łatwe do uchwycenia, bowiem nie są to domeny wyraźnie rozdzielone. Przeciwnie, krzyżują się. Państwo musi systematycznie zapewniać niezbędny poziom systemowego bezpieczeństwa, ale w taki sposób, aby umożliwiała ono rozwój i sprzyjało mu. Nie może zatem w imię racji bezpieczeństwa ubezwłasnowolnić innego rodzaju podmiotów. Musi jednak zadbać o to, aby ich autonomiczne i ekspansywne postępowanie nie spowodowało przekroczenia krytycznych stanów nierównowagi systemu, co prowadziłoby do jego rozpadu.

Zglobalizowanie współczesnej gospodarki oraz jej technologiczna i społeczna złożoność stawia państwo przed niezwykle trudnym zadaniem. Musi być ono zdolne do działania równolegle w wielu różnych skalach czasowo-przestrzennych. Nie jest to możliwe w przypadku monocentrycznej organizacji państwa. Między innymi dlatego władza we współczesnym państwie jest rozproszona i ma ono policentryczną organizację. Dobrym przykładem może być rozdzielenie władzy fiskalnej i pieniężnej państwa, czego wyrazem jest niezależność banku centralnego. Nieodzowna staje się wówczas zdolność do współdziałania, koordynacji i strategicznego partnerstwa. Do tego z kolei niezbędna jest zaawansowana wiedza – zdolność do jej pozyskiwania, generowania i refleksyjnego wykorzystania, co jest funkcją zorganizowanego uczenia się podmiotów władzy publicznej. Dawno temu Y. Dror przestrzegał, że podczas gdy kompleksowość problemów, które państwo musi podjąć rośnie w tempie geometrycznym, ludzka zdolność do radzenia sobie z nimi rośnie arytmetycznie [Dror 1983, s. 282]. Ta teza pokazuje kluczowe znaczenie wiedzy i zdolności posługiwania się nią dla funkcjonowania państwa.

Rozpad systemu społecznego może być następstwem zarówno zablokowania jego rozwoju, jak i jego nierównoważonego przez państwo rozwoju

1.

Społeczeństwo

Polityka społeczna

34	Wprowadzenie
34	Kryzys demograficzny
40	Nierówności społeczne
49	Niewykorzystanie zasobów pracy

Wprowadzenie

Główne problemy polskiego społeczeństwa to:

1. Kryzys demograficzny.
2. Narastające nierówności społeczne i słabnąca spójność społeczna.
3. Niewykorzystane zasoby pracy.

1.1 Kryzys demograficzny

W tym zakresie koncentrujemy analizę na czterech problemach, tj.: (a) niskiej dzietności; (b) starzeniu się populacji; (c) depopulacji oraz (d) migracji.

1.1.1 Niska dzietność

W 1980 r. przyrost naturalny w naszym kraju był równy 9,6‰, zaś w 1990 r. było to jeszcze 4,1‰. W 2002 r. po raz pierwszy w powojennej historii Polski odnotowano ujemny przyrost naturalny równy -0,1‰ [Rocznik 2013]. W 2013 r. i 2014 r. współczynniki przyrostu naturalnego także były ujemne i wynosiły odpowiednio -0,5‰ i -0,03‰ (dodatni przyrost na wsi równy 0,2‰ i 0,7‰ został przeważony ujemnymi wartościami wskaźnika w miastach: -0,9‰ i -0,5‰).

Według oficjalnej prognozy, do 2050 r. wartość tego wskaźnika mocno się obniży i osiągnie poziom równy -5,1‰ (miasto: -6,2‰, wieś: -3,8‰). Warto też podkreślić, że o ile w 2013 r. dodatni przyrost naturalny występował jeszcze w 5 województwach (małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, pomorskim i wielkopolskim), o tyle w bliskiej przyszłości już we wszystkich województwach zostanie odnotowany ujemny przyrost naturalny.

Ujemny przyrost naturalny to przede wszystkim konsekwencja spadku poziomu dzietności. Ten ostatni zaś jest spowodowany m.in. zmianą wzorców prokreacyjnych (coraz większe znaczenie pracy w życiu młodych ludzi, odkładanie decyzji o posiadaniu dzieci na później, trudności w łączeniu życia rodzinnego z zawodowym, zmiany modelu rodziny) oraz małą stabilnością instytucji małżeństwa, czego pochodną jest także niska dzietność (późniejszy wiek zawarcia małżeństwa, wysoka częstotliwość rozpadu małżeństw, także z powodu migracji). Jeszcze w 1980 r. współczynnik dzietności ogólnej był równy 2,276, dekadę później było to 1,991, natomiast w 2000 r. już tylko 1,367.

Dominuje przekonanie, że można bezpośrednio oddziaływać na poziom dzietności za pomocą prostych instrumentów finansowych

Debata na temat potencjału ludnościowego często jest prowadzona z pozycji ideologicznych

Bardzo krytycznie należy ocenić nieefektywne egzekwowanie przez państwo obowiązku alimentacyjnego

W 2013 r. i 2014 r. wartość tego parametru była jeszcze niższa i wynosiła odpowiednio 1,299 i 1,290. Prognozy GUS wskazują, że będzie malała liczba kobiet w wieku rozrodczym (15-49 lat) – z 9,3 mln osób w 2013 r. do 5,8 mln w 2050 r. Szczególnie widoczny będzie ten spadek w miastach, gdyż według prognoz wyniesie aż 44%. Przy utrzymywaniu się obecnych trendów demograficznych (bez uwzględnienia trudnej do oszacowania w tak długiej perspektywie czasowej skali emigracji i imigracji), w 2050 r. liczba ludności Polski z obecnych blisko 39 mln zmniejszy się do ok. 34 mln osób.

Słabością naszej polityki publicznej w odniesieniu do działań prowadzonych na rzecz wspierania wyższej dzietności jest doraźność działań (wynikająca przede wszystkim z politycznej kalkulacji) oraz ich fragmentaryczny (najczęściej jednowymiarowy) charakter. Bez dbania o godziwe warunki pracy, bezpieczeństwo socjalne czy realne szanse życiowe nie będzie możliwe zwiększenie liczby dzieci w naszym kraju.

Dyskurs odnosi się w dominującej części do kobiet, pomijając rolę mężczyzn (przede wszystkim w kontekście wychowywania dzieci). Ciągłe brakuje rozwiązań łączących możliwość realizowania kariery zawodowej z satysfakcjonującym rodzicielstwem (dla obojga rodziców). Nie ma atmosfery akceptacji dla różnych sposobów realizowania się jako „rodzic i pracownik” – dominuje bowiem podejście „rodzic lub pracownik” (w odniesieniu tak do kobiet, jak i do mężczyzn). Chodzi tu zarówno o akceptację społeczną – związaną z respektowaniem decyzji rodziców co do preferowanego przez nich modelu rodzicielstwa/pracy zawodowej, jak i przychylność instytucjonalną – związaną z zestawem określonych bodźców oraz warunków prawnych i finansowych.

Nie można nie dostrzegać, że coraz częściej dzieci rodzą się i/lub są wychowywane poza tradycyjnie definiowaną, sformalizowaną i pełną rodziną. Nasze państwo w wymiarze prawnym i instytucjonalnym nie jest wystarczająco przygotowane na zmiany cywilizacyjne i kulturowe z tym związane. Mimo istniejących preferencji np. dla rodziców samotnie wychowujących dzieci (w dostępie do żłobków i przedszkoli), część osób wychowujących dzieci poza tradycyjnym modelem rodziny (np. związki partnerskie, jednopłciowe) bywa gorzej traktowana pod względem dostępności do świadczeń finansowych, materialnych, usług społecznych.

Państwo nie wypracowało całościowej i długofalowej polityki rodzinnej, koncentrując działania na doraźnie wprowadzanych rozwiązaniach, bez zapewnienia odpowiedniej koordynacji działań różnych jego agend. Brak jest systemowej analizy osiągniętych efektów w powiązaniu z ponoszonymi nakładami. Jeśli za wskaźnik efektywności zostałby przyjęty efekt w postaci dzietności, to ocena całego systemu byłaby zdecydowanie negatywna. Autorzy raportu NIK stwierdzają, że zarządzanie poszczególnymi instrumentami polityki rodzinnej odbywa się głównie kasowo, tj. z punktu widzenia wyznaczonych limitów budżetowych, a wydatki mają w większości charakter wsparcia socjalnego [Koordynacja polityki 2015].

Na niski stopień skoordynowania polityki prorodzinnej może wskazywać znacząca rozbieżność między szacunkami Ministerstwa Finansów a Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej co do wielkości środków budżetowych przeznaczanych na ten cel. Na marginesie, należy zaznaczyć, że metodologie obliczania kosztów wydatków na politykę prorodziną są mocno zróżnicowane – według OECD wydatki na politykę rodzinną w Polsce w 2011 r. stanowiły 1,76% PKB, a według Eurostatu – 1,3%, podczas gdy średnie wydatki na ten cel w UE-28 były równe 2,2% PKB.

Opracowany w 2013 r. przez Rządową Radę Ludnościową projekt raportu, zawierający całościowe założenia polityki ludnościowej Polski, do tej pory nie został rozpatrzony przez Radę Ministrów, a polityka rodzinna – jako zadanie priorytetowe – nie występuje już w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. Została usunięta w 2013 r., ogłoszonym przez Prezesa Rady Ministrów Rokiem Rodziny [Ibidem].

1.1.2 Starzenie się populacji Polski

Ludność naszego kraju będzie stawała się coraz starsza. W 2013 r. mediana wieku ogółem wynosiła 38,6 lat (mężczyźni – 36,9 lat; kobiety – 40,4 lat), natomiast w 2050 r. prognozowane jest osiągnięcie następujących wartości: ogółem – 52 lata, mężczyźni – 49,6 lat, kobiety – 54,3 lata. W przypadku mężczyzn przewidywane jest zwiększenie oczekiwanej długości życia z 73,1 do 82,1 lat, natomiast wśród kobiet – z 81,1 do 87,5 lat.

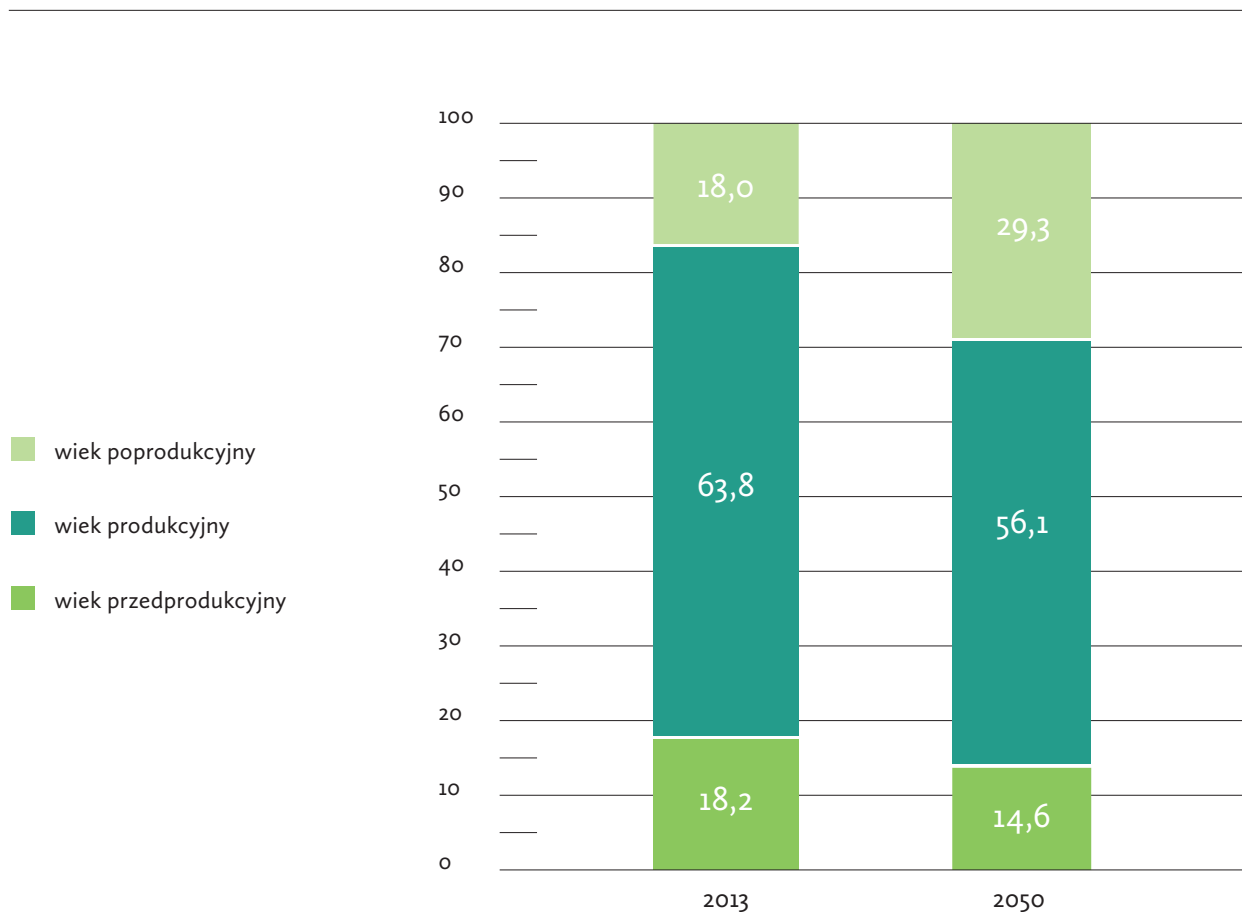
Bardzo ważne jest dostrzeżenie zmian zachodzących w społeczeństwie pod względem struktury wiekowej. Do 2050 r. prognozowany jest spadek udziału osób w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym, z kolei wyraźnie zwiększy się odsetek osób w wieku poprodukcyjnym (zob. rysunek 1.1.).

Wyraźnie zatem rysują się realne napięcia, które będą dotykały naszą gospodarkę – rynek pracy, a także system ubezpieczeń społecznych. Ich podstawowym źródłem jest zmniejszenie zasobów pracy, przy równoczesnym zwiększaniu się liczby osób, które pracować nie mogą. O ile w 2013 r. osoby w wieku 65+ stanowiły 14,7% całej populacji (osób w wieku 80 lat i więcej było 3,9%), o tyle w 2050 r. prognozowane jest zwiększenie udziału tych grup wiekowych do 32,7% oraz 10,4% – co dziesiąta osoba będzie zatem miała co najmniej 80 lat.

W konsekwencji będą rosły – mimo wprowadzonych zmian w systemie emerytalnym – współczynniki obciążenia demograficznego. W 2013 r. na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 57 osób w wieku nieprodukcyjnym (29 w wieku przedprodukcyjnym i 28 w wieku poprodukcyjnym), natomiast w 2050 r. – uwzględniając dokonane zmiany w wieku emerytalnym – prognozowane wartości będą wynosiły odpowiednio: 78, 26 i 52 osoby¹.

1 Brak zmian w wieku emerytalnym spowodowałby, że przy tradycyjnie definiowanych ekonomicznych grupach wieku wartości tych parametrów wynosiłyby w 2050 r.: 105, 30 i 75 osób.

Rysunek 1.1. Ludność Polski według ekonomicznych grup wieku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Do 2050 r. (traktując 2013 r. jako rok bazowy) przewidywany jest spadek liczby ludności ogółem o 11,8%, z czego ludności w wieku przedprodukcyjnym będzie mniej o 29%, osób w wieku produkcyjnym mniej o 22,4%, natomiast osób w wieku poprodukcyjnym będzie o 43% więcej. Oznacza to, że o 5,5 mln osób zmniejszy się liczba osób w wieku produkcyjnym, zaś o 3 mln zwiększy się liczba osób w wieku poprodukcyjnym; łącznie ubędzie nas 4,5 mln osób. Zmiany te będą się wiązać nie tylko z ograniczeniem zasobów rynku pracy, ale także z koniecznością zwiększenia wydatków publicznych (np. na zdrowie, świadczenia socjalne) adresowanych do osób starszych.

1.1.3 Depopulacja

W 15 polskich województwach do 2050 r. prognozowany jest spadek liczby ludności. Wyjątkiem jest województwo mazowieckie, w którym przybędzie ok. 2 tys. mieszkańców (dzięki migracjom wewnętrznym), a więc skala tego przyrostu jest minimalna. Natomiast aż w 4 województwach prognozowany jest spadek liczby ludności o ponad 20% (lubelskim, łódzkim, opolskim i świętokrzyskim). To bardzo poważne wyzwanie społeczne, ale i gospodarcze oraz polityczne zarówno dla tych regionów, jak i dla całego państwa. Szczególnie jednak ucierpią poszczególne gminy. W wielu przypadkach ich utrzymanie nie będzie możliwe. W 2013 r. w miastach zamieszkiwało ponad 60% ludności, natomiast w 2050 r. prognozowany jest spadek tego udziału do ok. 55%. Dowodem na występowanie tego zjawiska już obecnie może być systematyczny spadek liczby miast klasyfikowanych jako duże (powyżej 100 tys. mieszkańców). W 1990 r. takich miast w Polsce było 43. W 2000 r. o dwa mniej – 41, a w 2013 r. już tylko 39 (kryterium miasta „dużego” przestały spełniać w tym czasie Grudziądz i Słupsk). W latach 1995–2013 liczba ludności zwiększyła się jedynie w 6 dużych miastach (Białystok, Kraków, Olsztyn, Rzeszów, Warszawa, Zielona Góra) [Szukalski 2014]. Takie zmiany z pewnością nakazują zastanowić się nad kierunkiem działań w ramach polityki miejskiej, czy też raczej polityki obszarów zurbanizowanych, gdyż duża część tych emigracji z ośrodków miejskich ukierunkowana jest na obszary gmin wiejskich otaczających dane miasto.

Depopulacja na danym terytorium prowadzi do szeregu negatywnych konsekwencji, które G. Weber przedstawia, wykorzystując metaforę spirali negatywnego rozwoju (zob. rysunek 1.2.). Konsekwencje odnoszą się zarówno do jednostek, gospodarstw domowych, jak i całych lokalnych społeczności, powodując stopniową stagnację i utratę potencjału rozwojowego danego obszaru.

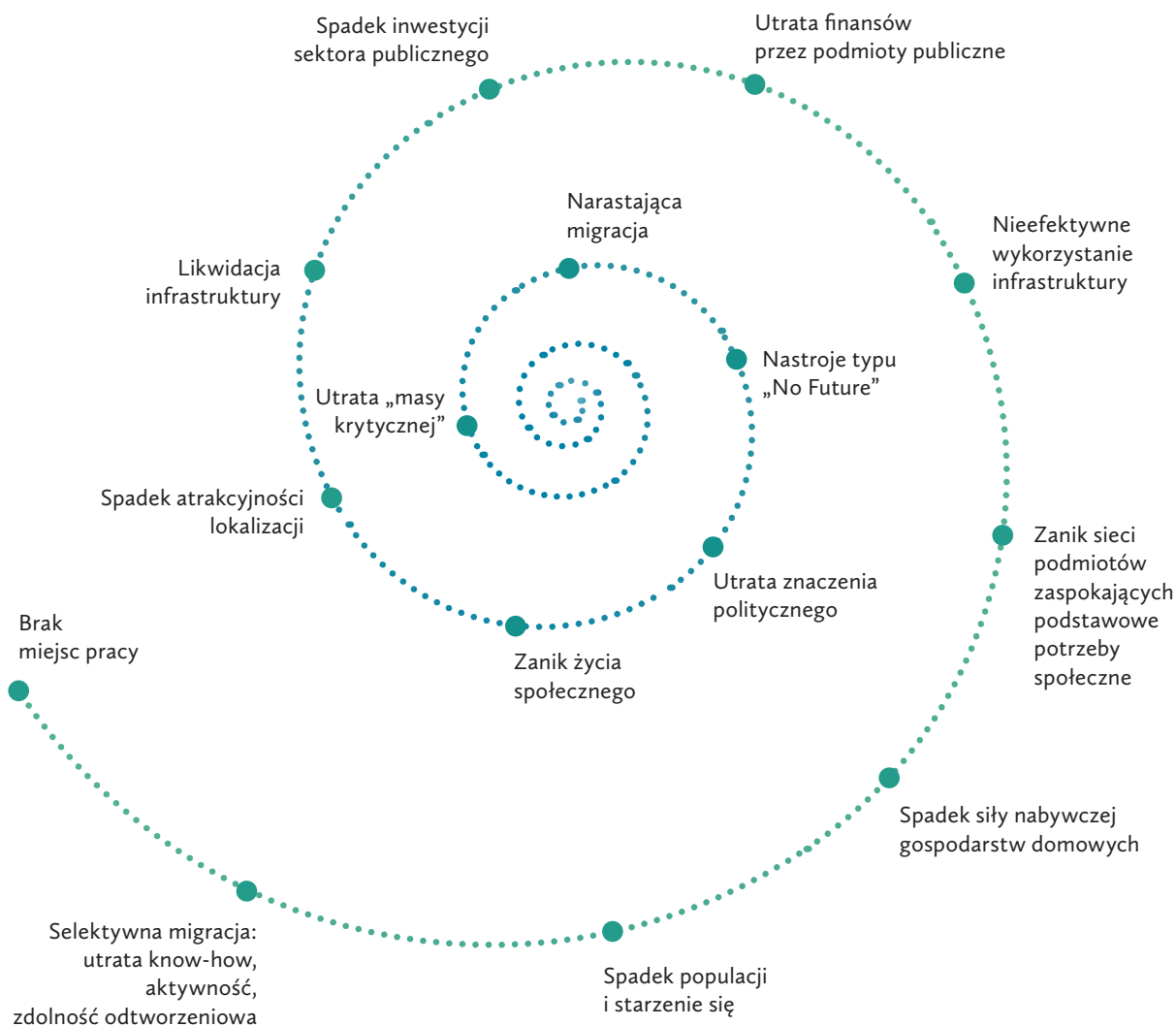
Warto zwrócić się w stronę doświadczeń niektórych landów niemieckich, które z problemem zarządzania depopulacją borykają się już od lat. Jak można przeczytać w jednym z niemieckich dokumentów rządowych: „nie warto już żywić się nadzieją, że znane i wypróbowane koncepcje oraz instrumenty, a w szczególności działania promujące rozwój gospodarczy oraz wyznaczanie nowych terenów pod zabudowę, dadzą nowe impulsy do rozwoju gospodarczego i przełamią negatywny trend kurczenia się populacji” [Publiczny system 2005].

1.1.4 Migracje

Polska tradycyjnie należała do krajów o ujemnym saldzie migracji. Czy to ze względów politycznych, czy też przede wszystkim ekonomicznych to kraje zachodnie stanowiły dla naszych obywateli kierunek poszukiwania szans na lepsze życie. Od czasu transformacji, a zwłaszcza od momentu wejścia Polski do struktur unijnych, mamy do czynienia w dominującej

Z polityki ograniczania depopulacji należy przenieść punkt ciężkości w stronę polityki „zarządzania depopulacją”

Rysunek 1.2. Spirala negatywnego rozwoju



Źródło: Weber [2011].

mierze z emigracją zarobkową, wynikającą ze złej sytuacji w zakresie możliwości zatrudnienia, która dotknęła Polaków w masowej skali [Fihel, Kaczmarczyk 2013, s. 114].

Chcemy w tym miejscu dodatkowo podkreślić wagę kolejnej grupy czynników skłaniających Polaków do emigracji. Dotyczą one reguł społecznych, które nie mają prostego wymiaru ekonomicznego i obejmują m.in. stosunki na rynku pracy, docenianie umiejętności, traktowanie pracowników, czytelne reguły awansu/sukcesu, ale i kwestii związanych z obsługą obywatela, jakości usług społecznych, sytuacji mieszkaniowej itp.

Masowe wyjazdy doprowadziły do pojawiania się niedoborów pracowników w niektórych sektorach i zawodach, pomniejszając niewątpliwie potencjał rozwojowy polskiej gospodarki oraz wywołując niekorzystne zmiany demograficzne, szczególnie w przypadku województw opolskiego, podkarpackiego czy świętokrzyskiego. W czasie przeprowadzania Narodowego Spisu Powszechnego 2011 poza granicami kraju przebywało 2,06 mln mieszkańców kraju, a pod koniec 2013 r. – 2,20 mln [Informacja 2014].

Jednocześnie Polska nie staje się atrakcyjnym krajem dla imigrantów, jest raczej „przystankiem” w drodze do bogatszych państw UE. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w kontekście analiz wskazujących na jednoznaczny związek między konkurencyjnością gospodarki a zdolnością do przyciągania wysoko wykwalifikowanych imigrantów.

Czy imigranci są szansą dla polskiej gospodarki? Na razie trudno odpowiedzieć na to pytanie. Liczba mieszkających obecnie w Polsce cudzoziemców jest zbyt mała, by mogli oni oddziaływać na procesy zachodzące na naszym rynku pracy. Według danych MPiPS, w 2014 r. udzielono blisko 44 tys. zezwoleń na zatrudnienie cudzoziemców. Najczęściej osoby te są zatrudniane w budownictwie, handlu, gospodarstwach domowych, rolnictwie, przetwórstwie przemysłowym, transporcie, hotelarstwie i gastronomii. Przede wszystkim imigranci pochodzą z Ukrainy, Wietnamu, Chin, Białorusi, Indii, Uzbekistanu, Mołdawii i Turcji.

W najbliższych latach można spodziewać się zwiększenia skali imigracji zarobkowych do naszego kraju (zwłaszcza z krajów Europy Wschodniej) ze względu na zmiany w ustawie o cudzoziemcach, które uprościły procedury ubiegania się o kartę stałego pobytu, jak i pracę czasową.

Wyraźnie dostrzegalny jest brak systemowego i długofalowego realizowania polityki migracyjnej w Polsce, w szczególności w odniesieniu do imigrantów. Mimo rozbudowanego Planu wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”², stan realizacji zawartych w nim rekomendacji należy uznać za wysoce niesatysfakcjonujący. Generalnie, póki co Polska programu działań imigracyjnych nie ma i nie jest przygotowana do masowego przyjmowania imigrantów.

Wpływ imigracji zarobkowych na sytuację na polskim rynku pracy można ocenić jako raczej komplementarny niż substytucyjny względem rodzimych pracowników

1.2 Nierówności społeczne

Myślenie o nierównościach społecznych w Polsce ma specyficzne cechy: (a) koncentruje się na nierównościach o charakterze ekonomicznym oraz na określaniu dostępu do świadczeń (uprawnień); (b) odwołuje się raczej do indywidualnych źródeł nierówności („ci, którzy sobie gorzej radzą”, „przegranii”, „roszczeniowi”, „pasywni” itp.), niż do źródeł społecznych (przynależność do pewnych kategorii społecznych, lokalizacja, mechani-

² Dokument opracowany przez Zespół do Spraw Migracji i przyjęty przez Radę Ministrów 2 grudnia 2014 r.

zmy wykluczania³); (c) etyczne odniesienie lokuje tę kwestię w sferze pomocy i osłony socjalnej, a nie wolności i równości (chodzi o to, aby pomóc tym, którzy sobie gorzej radzą i ich ewentualnie usamodzielnic, a nie – aby dbać o zapewnienie równych szans i wolność rozumianą jako realne możliwości wyboru różnych działań, stylu życia itp.).

Na problem nierówności warto jednak spojrzeć z perspektywy, którą proponuje A. Sen [Sen 1999, s. 3]. W jego opinii zagwarantowanie obywatelom formalnej równości nie jest równoznaczne z tym, że są oni w stanie efektywnie korzystać z przynależnych im praw. Możliwość pełnego korzystania z wolności wymaga kompetencji społecznych, związanych z wykształceniem czy umiejętnością budowania relacji interpersonalnych. Ten sposób postrzegania problemu wykluczenia uzmysławia, że równie ważne w jego ograniczaniu, a być może i ważniejsze niż dystrybucja świadczeń finansowych, jest upodmiotowianie jednostek, m.in. poprzez edukację, co – poszerzając zakres autentycznej wolności – redukuje skalę wykluczenia.

W tym punkcie koncentrujemy się na analizie nierówności: (a) dochodowych; (b) edukacyjnych; (c) w zakresie kompetencji cyfrowych; (d) wynikających z płci; (e) przestrzennych.

1.2.1 Nierówności dochodowe

Najważniejszym czynnikiem wzrostu nierówności dochodowych w Polsce jest zwiększenie zróżnicowania płac. Związane było to z rosnącą premią edukacyjną dla wykształconych pracowników zatrudnionych w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji. Silnie na to wpływał także wzrost bezrobocia, pogłębiany w okresie obniżenia koniunktury. Wzrost nierówności dochodowych w latach 1998–2004 nakładał się na okres spowolnienia gospodarczego lat 1998–2002, kiedy to znacząco wzrosło długotrwałe bezrobocie. Jako czynniki nierówności dochodowych należy także wskazać: transfer aktywów z sektora publicznego do prywatnego, wzrost samozatrudnienia, rosnącą rolę dochodów z własności i dochodów ze źródeł finansowych. Jak się wydaje, istotny, ale wciąż słabo rozpoznany jest wpływ skutków migracji do krajów Unii Europejskiej.

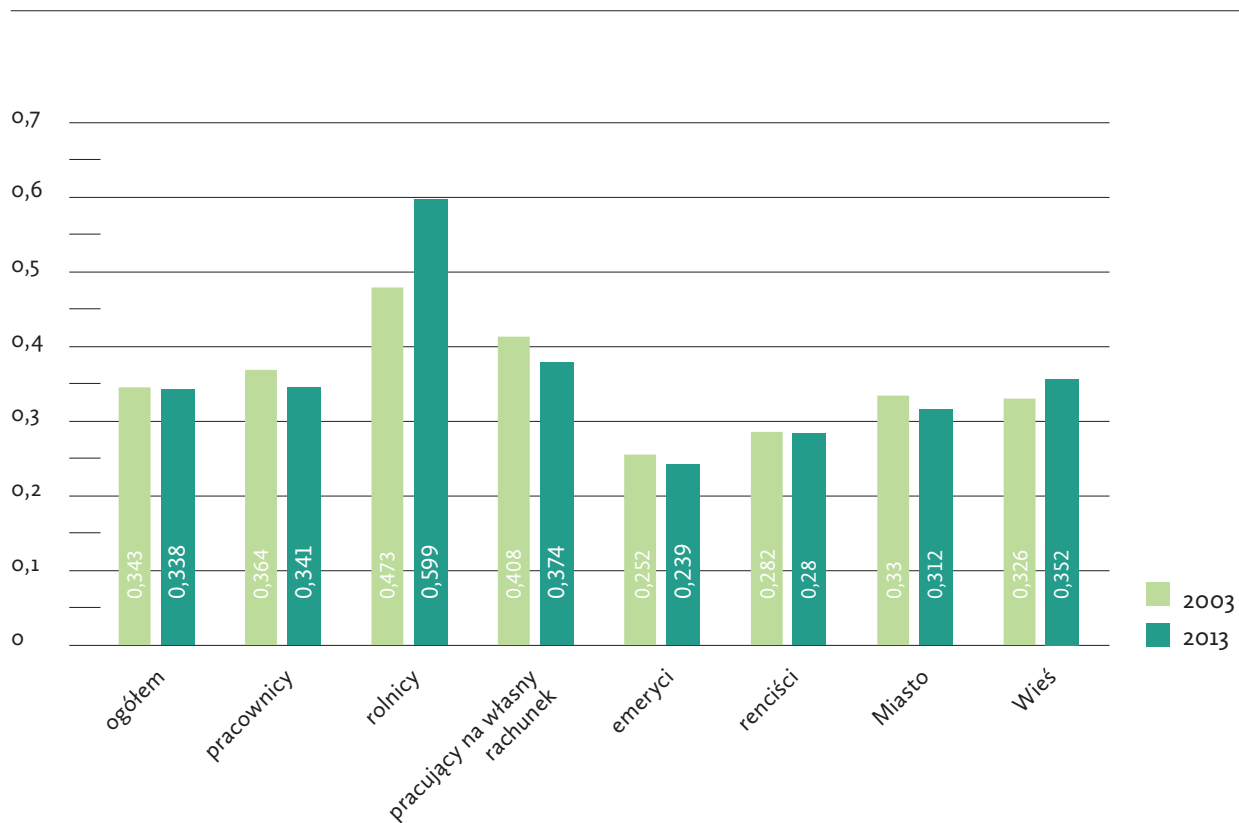
Nierówności dochodowe, mierzone współczynnikiem Giniego⁴, w ostatnim okresie maleją. Z pewnością ważną rolę odegrała tu polityka płacowa (systematyczne podnoszenie minimalnego ustawowego wynagrodzenia)

3 Kategoria „bezrobotni” nie jest w istocie kategorią społeczną, ale agregatem statystycznym: różni ludzie tracą pracę z różnych powodów i za sprawą różnych mechanizmów.

4 To wskaźnik nierówności społecznych, pokazujący w szczególności nierównomierny rozkład dochodów na poziomie gospodarstw domowych. Wartości zbliżone do 0 oznaczają bardzo niski poziom nierówności, z kolei im wartości są bliższe 1, tym poziom nierówności jest wyższy.

oraz zamrażanie płac w sferze budżetowej. Wspomnieć należy także o mechanizmie waloryzacji rent i emerytur oraz dopłatach unijnych dla rolników (choć w przypadku ostatniej grupy dopłaty pogłębiają nierówności wewnątrz tej grupy – zob. rysunek 1.3.).

Rysunek 1.3. Współczynnik Giniego* według typów gospodarstw domowych



* współczynnik liczony jest na podstawie dochodu rozporządzalnego na 1 osobę w gospodarstwie domowym. Gospodarstwom o dochodzie ujemnym przypisano wartość równą zero.

Źródło: Budżety gospodarstw [2014].

Jednocześnie chcemy podkreślić wagę kwestii zagrożenia ubóstwem. Wskaźnik relatywnego ubóstwa w Polsce jest co prawda bliski średniej unijnej, ale wyższy niż w Czechach, Słowacji i na Węgrzech. Wyraźnie wyższy niż średnia unijna jest odsetek gospodarstw deklarujących niemożność zaspokojenia co najmniej 4 z 9 potrzeb składających się na wskaźnik deprivacji materialnej – obejmujący m.in.: doroczny wycopy-

nek, ogrzewanie mieszkania czy poradzenie sobie z niespodziewanym wydatkiem. W krajach UE takie zjawisko dotyczy 8,8% gospodarstw, a w Polsce – 13%. W 2014 r. stopa ubóstwa skrajnego, czyli odsetek Polaków żyjących w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków był niższy od tzw. minimum egzystencji (1 458 zł dla czteroosobowej rodziny z dwójką dzieci poniżej 14. roku życia), wyniosła 7,4% [Ubóstwo 2015].

1.2.2 Nierówności edukacyjne

Jednym z podstawowych wyzwań modernizacyjnych, w obliczu którego znalazł się nasz kraj na początku transformacji, była konieczność modernizacji anachronicznego systemu edukacyjnego. Z jednej strony, proces ten doprowadził do umasowienia edukacji i znaczącego wzrostu poziomu skolaryzacji (co obrazuje poniżej zamieszczona tabela), z drugiej jednak – nastąpiło obniżenie poziomu nauczania w szkołach średnich i wyższych.

Tabela 1.1 Współczynnik skolaryzacji netto w Polsce

Typ placówki	1990	1998	2002	2007	2009	2011	2013
Zasadnicze zawodowe	34,0	24,4	15,7	13,0	14,2	13,7	12,9
Szkoły średnie	Ogólnokształcące	18,6	28,1	37,8	44,0	46,7	44,1
	Zawodowe, profilowane technika	22,2	29,1	33,6	32,3	31,0	31,5
Policealne	3,1	5,2	7,7	9,2	7,0	7,5	6,3
Wyższe	9,8	28,0	35,0	39,7	40,9	40,6	38,6

Źródło: Zahorska [2011, s. 176 (dla lat 1990-2009)]; Bank Danych Lokalnych GUS oraz Szkoły wyższe [2014 (dla lat 2011-2013)].

Jedno z kluczowych pytań związanych z przebudową systemu edukacji dotyczy tego, czy system ten prowadzi do ograniczania nierówności edukacyjnych, czy też do ich reprodukcji. Coraz częściej pojawiają się głosy wskazujące na to drugie [Sawiński 2008, s. 13-43; Dolata 2008; Domański i in. 2008].

Największe nierówności pojawiają się na poziomie edukacji przedszkolnej

Badania pokazują, że im wcześniej dziecko rozpocznie edukację przedszkolną, tym większe są jego szanse na uzyskiwanie wyższych ocen w przyszłości. W ciągu ostatnich lat doszło do znaczącej poprawy i podniesienia uczestnictwa polskich dzieci w wieku 3-5 lat w systemie przedszkolnym, jednak jest ono wciąż niskie w porównaniu z innymi krajami. W 2013 r. opieką przedszkolną objętych było 74% dzieci (88% w mieście i 56% na wsi).

Mechanizmy generujące nierówności edukacyjne są także widoczne w naborze do szkół podstawowych i gimnazjów. W przypadku tych szkół obowiązuje co prawda zasada rejonizacji, jednak i tu pojawia się segregacja. Rejonizacja działa selektywnie, samorzady starają się tworzyć coraz więcej szkół nieobjętych rejonizacją, a same szkoły (przy wsparciu rodziców) usiłują obchodzić tę zasadę. Ponadto, należy wskazać na zróżnicowanie przestrzenne w systemie edukacji: powstanie gimnazjów i motywowana oszczędnościami likwidacja wielu szkół podstawowych na wsi oddaliły dzieci wiejskie od szkoły [Sadura 2012].

Mechanizm różnicowania dostępu do edukacji częściowo wiąże się także z powstawaniem szkół prywatnych. To jednak nie szkolnictwo prywatne jest zagrożeniem, lecz przejmowanie kontroli przez rodziców z klasy średniej nad najlepszymi zasobami edukacji publicznej. Najlepszą ofertę edukacyjną ciągle oferują bowiem publiczne gimnazja i licea. Edukacja ma charakter równościowy jeszcze na poziomie podstawowym, segregacja następuje w momencie przejścia do gimnazjum, a służą jej m.in. takie instrumenty, jak dwujęzyczność, premiująca uczniów z rodzin o wysokim kapitale kulturowym. Szkolnictwo prywatne/niepubliczne jest zjawiskiem istotnym w zasadzie tylko w Warszawie, poza nią ma raczej marginalny wpływ.

Kolejnym mechanizmem wywołującym nierówności edukacyjne jest edukacja pozaszkolna w postaci korepetycji indywidualnych. Z badań CBOS wynika, że w ostatnich kilku latach mocno zwiększa się odsetek rodziców opłacających dodatkowe zajęcia edukacyjne lub ogólnorozwojowe swoim dzieciom. O ile w 2009 r. było to 32% badanych rodziców, o tyle w 2014 r. już 52%. Uczestnictwo w zajęciach prywatnych zależy przede wszystkim od finansowych możliwości rodziców (powiązanych z ich poziomem wykształcenia). Aż 83% osób z wykształceniem wyższym opłaca dodatkowe zajęcia swoim dzieciom, wśród osób z wykształceniem średnim jest to 54%, wśród rodziców z wykształceniem zasadniczym zawodowym – 31%, zaś wśród osób z wykształceniem podstawowym – jedynie 18% [Wydatki 2014].

Mechanizmy nierówności edukacyjnych występują także w poziomie szkolnictwa wyższego. Wzrost poziomu skolaryzacji, obserwowany od początku lat 90., przyczynił się do złagodzenia nierówności w dostępie do wyższego wykształcenia, jeśli za kryterium oceny przyjmiemy liczbę uczelni wyższych i ich studentów. W praktyce oznacza to jednak także rozwarstwienie środowiska osób studiujących. Studenci słabych szkół i szkół elitarnych to inne pod względem kompetencji i możliwości osoby.

Negatywna zależność między odległością miejsca zamieszkania dziecka od szkoły i wynikami szkolnymi jest bardzo wyraźna

Różni ich pochodzenie społeczne, kariera edukacyjna, aspiracje i styl studiowania [Sadura 2012]. Co więcej, z reguły młodzież z wielkich miast i zamożnych rodzin uczęszcza na darmowe studia w lepszych uczelniach państwowych, a młodzież z rodzin gorzej sytuowanych płaci za gorsze studia na uczelniach niepublicznych.

1.2.3 Nierówności w zakresie kompetencji cyfrowych

Kompetencje cyfrowe, w czasach dynamicznego rozwoju gospodarki cyfrowej są jednym z podstawowych zasobów na rynku pracy. Warunkują one także naszą obecność w „społeczeństwie sieciowym”. Umiejętność posługiwania się komputerem i podstawowym oprogramowaniem staje się warunkiem *sine qua non* pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i ekonomicznym. Brak tej umiejętności stanowi czynnik wzmacniający rozwarstwienie społeczne i ograniczający wzrost produktywności.

Badania konsumenckie GUS ujawniają dwie główne przyczyny nieposiadania w domu łącza internetowego: brak potrzeby (prawie 60% badanych) oraz brak niezbędnych umiejętności (ok. 40% badanych). Jednocześnie coraz mniejszy odsetek nieposiadających Internetu (w stosunku do lat ubiegłych) uzasadniał to zbyt dużymi kosztami. Oznacza to, że wraz z upływem czasu i postępującą konkurencją na rynku coraz mniejszą barierą są czynniki cenowe, a zatem przyszłe działania stymulujące popyt powinny skupiać się na edukacji i uświadamianiu korzyści z dostępu szerokopasmowego [Program Operacyjny 2014].

Poziom kompetencji cyfrowych w Polsce ma wyraźną strukturę klasową, co pokazują m.in. badania Diagnozy Społecznej. Analizując tę kwestię, zwracamy także uwagę na coś, co nazywamy „strukturalnymi kompetencjami cyfrowymi”, czyli na ile elementy struktury społecznej: administracja publiczna, biznes potrafią korzystać z ICT. Od wielu lat badania Global Information Technology Report pokazują, że mamy do czynienia z odwróconą piramidą modernizacyjną: pojedyncze osoby radzą sobie z ICT najlepiej, biznes średnio, struktury państwa plasują się w drugiej setce analizowanych państw. Dyskutując o kompetencjach cyfrowych na poziomie indywidualnym, nie dostrzegamy czynników strukturalnych, a to one są według nas decydujące.

1.2.4 Nierówności wynikające z płci

Dyskryminacja ze względu na płeć to nierówne traktowanie kobiet lub mężczyzn ze względu na ich przynależność do danej płci, które nie jest uzasadnione obiektywnymi przyczynami. W tej części raportu skupiamy się na problemie dyskryminacji kobiet, odwołując się do ich sytuacji na rynku pracy i w systemie zabezpieczenia społecznego

Adresowanie odpowiednich polityk i działań afirmatywnych, mających zapewnić rzeczywistą równość rozumianą jako równe szanse kobiet

**Pozbawione inteligencji
informacyjnej państwo
nie podoła poprawianiu
kompetencji
cyfrowych obywateli**

i mężczyzn, pojawia się zarówno w polityce krajowej, jak i na poziomie UE. Mimo tych wysiłków, sytuacja kobiet wciąż jest gorsza w stosunku do mężczyzn. Przejawia się to m.in. w:

- niższym uczestnictwie w rynku pracy;
- średnio niższych zarobkach;
- niższych świadczeniach emerytalnych;
- znacząco wyższym obciążeniu nieodpłatną pracą domową, szczególnie związaną z opieką nad osobami zależnymi (dziećmi, starszymi i przewlekle chorymi);
- niższym uczestnictwie we władzy;
- niższym poziomie uczestnictwa w debacie publicznej (obecność w mediach) oraz braku pełnej społecznej zgody na działania afirmatywne i wyrównujące szanse kobiet i mężczyzn [Krajowy program 2013, s. 50].

Kobiety w porównaniu z mężczyznami mają gorsze możliwości rozwoju na rynku pracy. Świadczą o tym wartości podstawowych wskaźników rynku pracy (populacja w wieku 15–64 lata) odnotowane w 2014 r.:

- współczynnik aktywności zawodowej wyniósł w Polsce dla kobiet 61,1%, a dla mężczyzn 74,6%;
- wskaźnik zatrudnienia kobiet był równy 55,2%, zaś dla mężczyzn 68,2%;
- stopa bezrobocia (populacja w wieku 15–74 lata) kobiet była równa 9,6%, natomiast wśród mężczyzn wynosiła 8,5%.

Z danych GUS z 2014 r. wynika także, że wśród kobiet biernych zawodowo w wieku produkcyjnym wykonywanie obowiązków opiekuńczych i związanych z prowadzeniem domu jest jednym z głównych powodów rezygnacji z pracy (prawie 38%). Szczególnie trudną sytuację na rynku pracy mają kobiety, które opiekują się dziećmi lub osobami zależnymi.

Rynek pracy, zdaniem autorów „Krajowego programu działań na rzecz równego traktowania na lata 2013–2016”, jest oparty o „męski idiom”, który sprawia, że mężczyzna jest traktowany jako „pracownik uniwersalny”, główny żywiciel rodziny, kobieta jest zaś postrzegana jako pracownik tzw. podwyższonego ryzyka, ze względu na możliwe przerwy w okresie zatrudnienia spowodowane nieobecnością związaną z opieką nad dziećmi. Stereotypowe przypisanie wyłącznie kobietom obowiązku sprawowania opieki nad dziećmi prowadzi do wykluczenia ich z rynku pracy, a tym samym braku ciągłości zatrudnienia, przywilejów zawodowych, godnych zabezpieczeń emerytalnych, a także niezależności i możliwości realizowania planów życiowych wychodzących poza tradycyjny podział ról [Ibidem].

Badanie struktury wynagrodzeń przeprowadzone przez GUS wykazało, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie mężczyzn było w październiku

niku 2012 r. o 20% wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia kobiet (odpowiednio: 4.250 zł brutto i 3.540 zł brutto). Natomiast z badań firmy Sedlak & Sedlak wynika, że w 2014 r. mediana zarobków była wśród mężczyzn wyższa o 28% w porównaniu do kobiet (odpowiednio: 4.600 zł brutto i 3.600 zł brutto) oraz że im wyższy szczebel zarządzania, tym większe są rozpiętości płacowe kobiet i mężczyzn.

1.2.5 Nierówności wynikające ze zróżnicowań przestrzennych

Wiele z powyżej opisanych nierówności współwystępuje w układach terytorialnych.

Polska jest krajem przestrzennie zróżnicowanym w stopniu porównywalnym z innymi europejskimi krajami podobnej wielkości. Trzeba podkreślić, że różnice terytorialne w Polsce mają długie korzenie historyczne, i wyjaśnianie ich zmianami strukturalnymi zachodzącymi w ostatnim 25-leciu czy okresie realnego socjalizmu, a nawet przypisywanie ich zaoborom nie jest uprawnione, bowiem podział na relatywnie lepiej rozwinięty zachód i słabiej rozwinięty wschód ma swoje korzenie w późnym średniowieczu. Owa trwałość przestrzennych zróżnicowań powoduje, że ich zmiana jest trudna (jeżeli w ogóle w krótkim okresie możliwa), mimo często znaczących wysiłków podejmowanych w celu tzw. wyrównywania różnic międzyregionalnych.

Kształtowany od XIX w. podział na miasto i wieś, charakterystyczny dla gospodarki, w której przemysł jest głównym czynnikiem rozwojowym i miastotwórczym, z czym wiążą się wysokie dochody i standardy życia, jest ostatnio zamieniany na podział na obszary metropolitalne i pozametropolitalne [Gorzelał, Smętkowski 2005]. Dezindustrializacja to po 1990 r. proces ogólnokrajowy, ale tylko w kilku wielkich miastach przemysł mógł zostać zastąpiony przez wyspecjalizowane usługi, przynoszące wysoką wartość dodaną i mające silne powiązania międzynarodowe: finanse, bankowość, ubezpieczenia, zarządy wielkich korporacji, naukę, szkolnictwo akademickie, „wysoką” kulturę. Procesy te spowodowały szczególnie szybki rozwój układów metropolitalnych, co z punktu widzenia procesów ogólnokrajowych jest zjawiskiem korzystnym – intensyfikuje bowiem więzi polskiej gospodarki, nauki i kultury z ośrodkami globalnymi.

Jednocześnie metropolizacja powoduje dalsze różnicowanie społeczno-gospodarczej przestrzeni kraju, bowiem układy metropolitalne rozwijają się znacznie szybciej niż obszary pozametropolitalne (w tym zarówno o dużym udziale rolnictwa, jak i przechodzące trudną restrukturyzację przemysłu) – szczególnie te, które są położone peryferyjnie, w dużym odaleniu od ośrodków metropolitalnych, tak na wchodzie, jak i na zachodzie kraju. Co więcej, atrakcyjność metropolii jako miejsc pracy i mieszkania powoduje odpływ migracyjny z obszarów peryferyjnych, co dodatkowo zmniejsza ich szanse rozwojowe. Trzeba jednak podkreślić, że

obszary pozametropolitalne także notują – w dłuższej perspektywie – wzrost gospodarczy.

Polityce regionalnej, której celem jest zmniejszanie różnic międzyregionalnych, nie udaje się osiągnąć zamierzonych efektów, tak w Polsce, jak i w skali UE. Tradycyjne działania – nakierowane głównie na budowę infrastruktury transportowej, ochrony środowiska i informatycznej – mogą wręcz zmniejszać konkurencyjność regionów peryferyjnych dotkniętych syndromem względnego niedorozwoju, bowiem kumulują nakłady nie tam, gdzie są one najbardziej potrzebne w tego typu obszarach, czyli w sferze podnoszenia jakości kapitału ludzkiego i społecznego, poprawie funkcjonowania instytucji oraz przedsiębiorczości. Co więcej, rozpraszanie środków szczerze przyznawanych w obrębie obszarów słabo rozwiniętych, zamiast ich koncentrowania na subobszarach i najbardziej obiecujących przedsięwzięciach tam ulokowanych, już osiągających relatywnie lepsze efekty, prowadzi do ogólnego zmniejszenia efektywności oddziaływania tych nakładów na rozwój obszarów względnie zacofanych. Tak np. dopłaty rolnicze petryfikują niekorzystną strukturę agrarną Polski południowowschodniej i centralnej, co ogranicza odpływ ludności z rolnictwa i nie pozwala na zwiększenie jego produktywności.

Niestety, polityka regionalna prowadzona zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym jest silnie upolityczniona, poddana presjom populistycznym, i jest oparta na nieracjonalnej wierze w sprawczą moc środków przeznaczanych na tradycyjnie uznane cele i tradycyjnie zagospodarowywanych.

Obok prowadzenia nie w pełni skutecznej polityki regionalnej, państwo nie podejmuje wystarczająco skutecznych działań, które zwiększyłyby sprawność funkcjonowania układów terytorialnych. Dopiero na przedostatnim posiedzeniu kadencji 2011–2015 Sejm uchwalił ustawę o związkach metropolitalnych, która może pozwolić na racjonalizację zarządzania obszarami metropolitalnymi. Nie jest prowadzona dyskusja o ewentualnej reformie powiatów grodzkich. Brak właściwych regulacji zwracania mienia – szczególnie w Warszawie, ale nie tylko, bo także w innych wielkich miastach, w których nieruchomości mają wysoką wartość – prowadzi do wstrząsających społecznych niesprawiedliwości i niegodziwości w majątku (ułomnego) prawa, spowodowanych przez powszechny proces „czyszczenia” kamienic z dotychczasowych ich lokatorów.

Obecna ekipa rządząca będąc w opozycji nie podnosiła tych zaniechań i zaniedbań, a w ich miejsce zgłaszała nieracjonalne pomysły utworzenia kolejnych województw (warszawskiego i środkowopomorskiego). Nie jest więc wykluczone, że zagadnienia pozorne (a nawet szkodliwe) wyprą sprawy naprawdę istotne.

Aktualnie liczba pracujących jest najwyższa w ostatnim ćwierćwieczu, a jednocześnie gotowość do migracji nadal jest wysoka

1.3 Niewykorzystanie zasobów pracy

Kolejnym wielkim wyzwaniem staje się dla nas zagospodarowanie zasobów pracy i zapewnienie młodzieży warunków startu i rozwoju zawodowego, tym samym osłabienie skali emigracji zarobkowej.

Widać zatem, że sedno sprawy nie jest tylko w liczbie miejsc pracy, ale wiąże się z szeroko rozumianą ich jakością i innymi okolicznościami, które z jakością pracy i życia ściśle się wiążą.

W tym punkcie zajmiemy się następującymi zagadnieniami: (a) aktywnością zawodową; (b) segmentacją rynku pracy i relacjami zatrudnieniowymi; (c) edukacją i zatrudnieniem; (d) działalnością publicznych służb zatrudnienia.

1.3.1 Aktywność zawodowa

W Polsce niski jest poziom aktywności zawodowej ogółem, w szczególności wśród kobiet, osób młodych i starszych. Problem wysokiej bierności zawodowej ma swoje źródła w wielu czynnikach o charakterze instytucjonalnym, ekonomicznym oraz społecznym. Do jego utrwalania przyczyniają się m.in.:

- władze publiczne – poprzez wadliwe rozwiązania legislacyjne (m.in. dotyczące prawa pracy) oraz nieskuteczną politykę rynku pracy i dezaktywizującą politykę społeczną;
- przedsiębiorcy – poprzez praktyki dyskryminujące wybrane grupy pracowników;
- związki zawodowe – blokujące wejście do zatrudnienia;
- bierni zawodowo – często sami niezainteresowani podjęciem aktywności zawodowej (m.in. przez możliwość utrzymywania się z transferów socjalnych).

Przyglądając się funkcjonowaniu rynku pracy przez pryzmat podanych w tabeli 1.2. wskaźników, można zauważyć, że na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat (2002–2014) Polska wyróżniała się na tle pozostałych krajów unijnych następującymi charakterystykami:

- bardzo szybkim przyrostem wartości wskaźnika zatrudnienia (druga najwyższa dynamika wśród krajów UE-28);
- najwyższym odsetkiem pracowników związanych kontraktami czasowymi (w 2014 r.) oraz bardzo szybkim przyrostem wartości tego wskaźnika (szósta z kolei najwyższa dynamika w UE);
- największym spadkiem poziomu stóp bezrobocia ogółem, bezrobocia młodzieży oraz bezrobocia długotrwałego w całej UE.

Tabela 1.2 Wybrane wskaźniki rynku pracy w Polsce

Nazwa wskaźnika	wartość wskaźnika ^a		dynamika 2014/2002 (w %) ^a	pozycja w rankingu UE-28		zmiana pozycji w rankingu
	2014 ^b	2002		2014	2002	
współczynnik aktywności zawodowej (w %)	67,9 (72,3)	64,6 (68,6)	5,1 (5,4)	21	21	0
długość aktywności zawodowej (w latach)	32,2 (35,2)	30,7 (32,9)	4,9 (7,0)	23	21	-2
wskaźnik zatrudnienia (w %)	61,7 (64,9)	51,5 (62,3)	19,8 (4,2)	20	27	+7
odsetek pracujących czasowo (w %) ^c	28,3 (14,0)	15,4 (12,4)	83,8 (12,9)	28	25	-3
stopa bezrobocia (w %)	9,0 (10,2)	20,0 (9,0)	-55,0 (13,3)	15	28	+13
stopa bezrobocia długotrwałego (w %)	3,8 (5,1)	11,0 (4,1)	-65,5 (24,4)	14	26	+12
stopa bezrobocia młodzieży (w %)	23,9 (22,2)	41,6 (18,1)	-42,5 (22,7)	18	28	+10

a) W nawiasach podano średnie wartości wskaźników dla UE-28. b) W przypadku wskaźnika długości aktywności zawodowej wartości pochodzą z 2013 r. c) W przypadku odsetka pracujących czasowo przyjęto (analogicznie do stóp bezrobocia), że wyższej wartości wskaźnika odpowiada niższa pozycja w rankingu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

1.3.2 Segmentacja rynku pracy i relacje zatrudnieniowe

W Polsce pogłębia się zjawisko segmentacji (czy też dualizacji) rynku pracy. Konsekwencją jest funkcjonowanie pracowników w „różnych światach” zatrudnienia: na rynku podstawowym, gdzie poziom ochrony zatrudnienia (związany z typem kontraktu) i warunków pracy (obejmujących m.in. wynagrodzenie, możliwość szkoleń, ścieżki awansu) jest zdecydowanie wyższy od sytuacji panującej na rynku drugorzędym (wtórnym). Pracow-

nicy na coraz większym rynku drugorzędnym rzadziej mają dostęp do kodeksowych umów o pracę (częściej oferowane są im umowy cywilnoprawne), zdecydowanie częściej korzystają z kontraktów czasowych (w tym umów o pracę na czas określony) oraz umów w niepełnym wymiarze czasu pracy, bardziej też są narażeni na zwolnienia i bezrobocie, mniej zarabiają, rzadziej awansują itd.

Tworzenie się peryferyjnych segmentów rynku pracy można dostrzec w naszym kraju w wymiarze przestrzennym (np. w regionach wschodnich czy na obszarach wiejskich i małomiasteczkowych), w zakresie płci (gdyż kobietom częściej oferowane są niskopłatne zajęcia oraz słabsze są ich ścieżki kariery), w odniesieniu do grup wiekowych (defaworyzacja starszych pracowników, bardzo słaba oferta rynkowa dla osób młodych, brak rozwiązań dla praktyk zawodowych i staży zawodowych jako sposobu rekrutacji do pracy).

W rezultacie sporo obszarów kraju znajduje się poza głównym nurtem rozwojowym. Istniejące tam przedsiębiorstwa i miejsca pracy nie są i nie mogą być konkurencyjne. Brakuje tam atutów mogących odwrócić stagnacyjny trend. Występuje tam ukryte bezrobocie, duży jest zasięg zatrudnienia nieewidencjonowanego i niski poziom wynagrodzeń (wynikający z niskiej pozycji przetargowej pracowników).

Państwo nie radzi sobie skutecznie ze zwiększającą się segmentacją rynku pracy. Świadczyć o tym może chociażby utrzymujący się w Polsce na rekordowo wysokim poziomie w skali UE-28 odsetek osób związanych umowami czasowymi. O ile jeszcze pod koniec XX w. tylko ok. 5% wszystkich pracujących nie miało umów na czas nieokreślony (przy średniej unijnej ponad dwukrotnie wyższej), o tyle w ostatnich latach wartość tego parametru dla naszego kraju kształtuje się na poziomie 27% (co jest tym razem wynikiem dwukrotnie wyższym od średniej dla UE-28). Szczególnie niekorzystne warunki zatrudnieniowe dotyczą osób młodych – w 2014 r. ponad 71% wszystkich pracujących osób w wieku 15-24 lata miało czasowe kontrakty, podczas gdy średnia dla UE-28 była równa ok. 43%.

Stosunki między pracodawcami a pracownikami bliższe są w Polsce modelowi ekstensywnego, jednostronnego eksploatawania, niż intensywnej, dwustronnej kooperacji. Otrzymując relatywnie słabe warunki zatrudnienia, pracownicy „odwdzięczają” się pracodawcom niskim poziomem lojalności, słabym zaangażowaniem czy brakiem kreatywności. Z kolei pracodawcy, w reakcji na takie podejście pracowników, nie inwestują w ich rozwój, nie oferują szkoleń i ścieżek rozwoju kariery w obrębie danej firmy.

Obecnie nie nadmiar wolnych zasobów pracy (bezrobocie), a jakość stosunków pracy staje się dla nas podstawowym wyzwaniem

1.3.3 Edukacja a zatrudnienie

Mimo znaczącej poprawy, kwalifikacje Polaków nie odpowiadają wyzwaniom współczesności. Ilościowemu boomowi edukacyjnemu na poziomie szkolnictwa wyższego (czterokrotny wzrost liczby studentów w ciągu 25 lat transformacji) nie towarzyszył równoległy wzrost jakości kształcenia.

Proliferacja „tanich” kierunków studiów (głównie pedagogicznych i społeczno-ekonomicznych) doprowadziła do zachwiania proporcji między potrzebami rynku pracy a kwalifikacjami absolwentów – co często rodzi bezrobocie oraz frustrację z powodu pracy poniżej (często nie najwyższych) umiejętności.

System powszechnej edukacji jest słusznie krytykowany z powodu tradycyjnego nastawienia na „wtłaczanie” wiedzy (powszechnie obecnie dostępnej w postaci cyfrowej), a nie na kooperatywne rozwiązywanie problemów. W sprawdzianach PISA polscy uczniowie wyżej są oceniani pod względem posiadanej wiedzy, niż ze względu na twórcze jej wykorzystywanie. Upowszechnienie systemu testowego dodatkowo ogranicza zdolność do zbiorowego kreatywnego myślenia i działania młodych ludzi.

Nie tylko po stronie uczelni należy szukać źródeł niedopasowania oferty edukacyjnej do zapotrzebowania gospodarki. Często brak chęci do współpracy występuje po stronie przedsiębiorców. Jeżeli już uda się nawiązać porozumienie, to dochodzi czasami do skrajnie cynicznego wykorzystywania uczelni jako źródła relatywnie tanich, wąsko wyspecjalizowanych pracowników. Ta krótkofalowa strategia maksymalizowania korzyści i minimalizowania kosztów prowadzi w rezultacie do niewłaściwych relacji panujących na rynku pracy pomiędzy głównymi jego interesariuszami.

Słabością naszego systemu edukacji było niewątpliwie silne ukierunkowanie strumienia młodzieży w stronę kształcenia ogólnego na niekorzyść kształcenia zawodowego i technicznego, z czym mieliśmy do czynienia jeszcze w I. dekadzie XXI w. Zła współpraca na linii podmioty gospodarcze–uczelnie/szkoły wpływa na problemy z praktykami zawodowymi i nauką zawodu w wymiarze praktycznym. W rezultacie brakuje wykwalifikowanych robotników i specjalistów w wielu zawodach technicznych, przy równoczesnej dużej nadwyżce absolwentów szkół i kierunków ogólnych oraz humanistycznych.

1.3.4 Działalność publicznych służb zatrudnienia

Polityka w sferze pracy formalnie i deklaratywnie opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi. Wyrazem tego ma być: funkcjonowanie rad rynku pracy, partnerstwa lokalne oraz uzupełnianie i rozszerzanie oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia. W praktyce trudno mówić o partnerskim traktowaniu przez władze publiczne pozostałych aktorów rynku pracy. Skala przekazywanych im do realizacji działań i kompetencji jest bardzo mała, a wpływ tych podmiotów na realne kształtowanie lokalnej, regionalnej czy krajowej polityki jest najczęściej iluzoryczny. Z kolei podstawowym problemem w modelu publicznych służb zatrudnienia jest zapewnienie właściwej koordynacji działań instytucji rządowych i samorządowych [Frączek 2013]. Na tym polu ujawnia się najwięcej dysfunkcji.

Fundamentalną trudność stanowi u nas rzetelna i precyzyjna ocena efektów wdrażania poszczególnych instrumentów i działań. Najczęściej stosowane są mierniki efektywności, które nie pokazują rzeczywistej wartości dodanej stosowanych instrumentów. Wykorzystując nieadekwatne wskaźniki, trudno się spodziewać uzyskania wiedzy pozwalającej na podejmowanie właściwych decyzji i skutecznych działań. Publiczne służby zatrudnienia nie wiedzą precyzyjnie, jak duża część osób wyrejestrowujących się z powiatowych urzędów pracy przepływa do segmentu zatrudnienia, a przecież to jest kluczowa informacja z punktu widzenia stanu rynku pracy. Nie jest bowiem najważniejsze, ilu bezrobotnych zdołaliśmy się „pozbyć” z rejestrów, ale ile osób bezrobotnych uzyskało dzięki naszej pomocy lub samodzielnie pracę.

Czynnikiem strukturalnie utrudniającym właściwe funkcjonowanie Powiatowych Urzędów Pracy jest utrzymywanie powiązania statusu bezrobotnego z ubezpieczeniem zdrowotnym. Od lat powoduje to obciążenie pracowników PUP działaniami administracyjnymi i osłabia ich funkcję aktywizującą.

Polska polityka publiczna dotycząca rynku pracy przechodziła w ostatnich 25 latach wiele systemowych reorientacji. Na początku okresu transformacji najważniejszą funkcją tej polityki była funkcja osłonowa – chodziło wówczas o to, by ograniczać skalę bardzo wysokiego bezrobocia i łagodzić jego koszty gospodarcze i społeczne. Z tego punktu widzenia dominująca wtedy „polityka na rzecz ograniczania bezrobocia” nie miała silnego, pozytywnego wpływu na kreowanie potencjału konkurencyjnego i rozwojowego Polski. Kolejny okres od 2001 r. był czasem „polityki na rzecz zatrudnienia”. Wówczas kluczowe stało się wprowadzanie mechanizmów pobudzających zatrudnianie, zwiększanie liczby miejsc pracy. Tego rodzaju polityka – zmierzająca m.in. do skuteczniejszego wykorzystania zasobów ludzkich – miała już w sobie elementy wzmacniające potencjał konkurencyjny polskiej gospodarki.

Obecnie pojawia się potrzeba wdrożenia nowej generacji polityki – można nazwać ją „polityką na rzecz pracy”, albo po prostu „polityką pracy”. Oprócz poprawy ilościowych parametrów, powinna ona zdecydowanie mocniej wspierać jakościowe aspekty zatrudnienia.

Autorzy raportu *Konkurencyjna Polska* sygnalizują, że pojawia się „potrzeba zwrotu od działań koniunkturalnych, polegających na maksymalnym uelastycznianiu zatrudnienia, do działań strukturalnych, wspierających podnoszenie poziomu kapitału ludzkiego, zdolności kreatywnych i przedsiębiorczych oraz produktywnego samozatrudnienia” [Geodecki i in. 2013, s. 126]. Do tych działań nie wystarczy wąsko rozumiana, tradycyjna polityka rynku pracy, lecz nowoczesna horyzontalna polityka na rzecz pracy, wykorzystująca instrumenty z zakresu m.in. polityki edukacyjnej, naukowej, innowacyjnej, społecznej, zdrowotnej, migracyjnej.

**Pracę i jej istotne komponenty
– kapitał ludzki i kulturowy
– należy uznać za główny
czynnik rozwoju, a jej
wszechstronnie rozumianą
jakość za cel i kryterium
rozwoju**

2.

Gospodarka

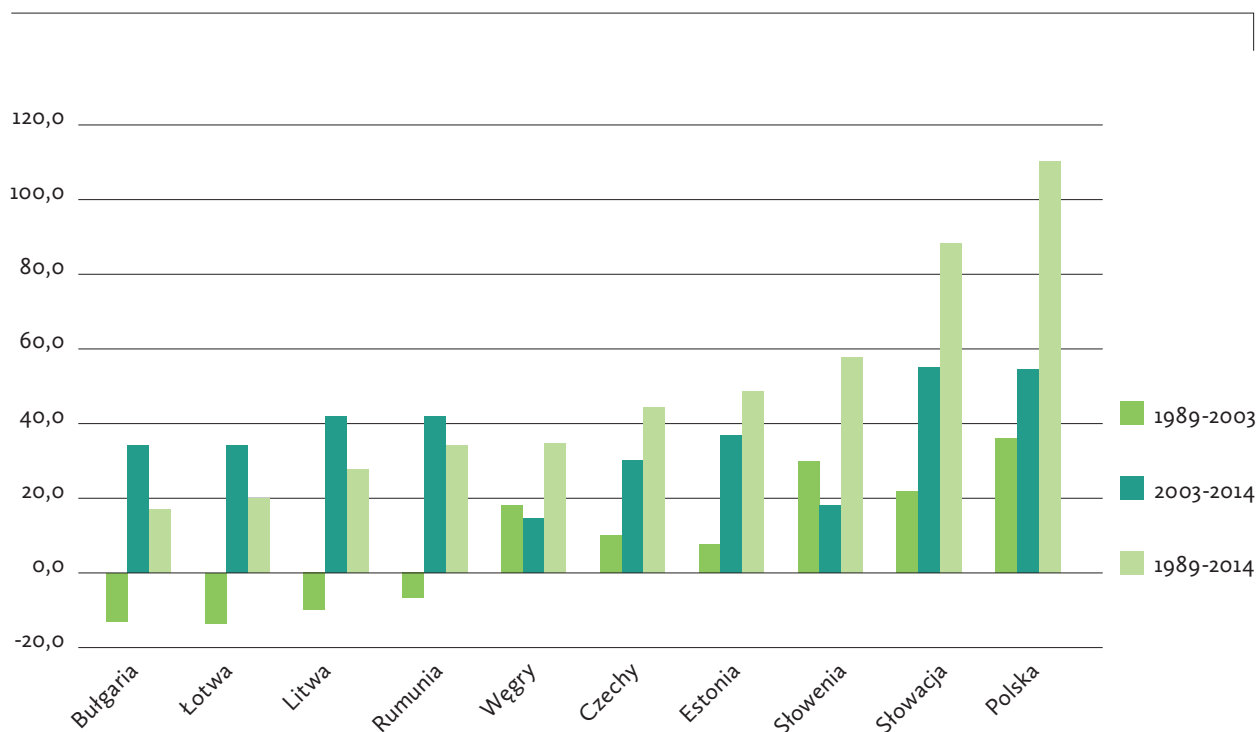
Polityka gospodarcza

- 56 Wprowadzenie
- 58 Utrwalenie się formuły konkurencyjności międzynarodowej bazującej na niskich kosztach pracy i niskich cenach
- 64 Niski poziom innowacyjności polskiej gospodarki
- 68 Systematyczne narastanie długu publicznego

Wprowadzenie

Polska gospodarka jest jedną z najszybciej rozwijających się w Unii Europejskiej. Od połowy 1992 r., po przełamaniu recesji początkowego okresu transformacji ani razu nie zanotowała recesji (czyli ujemnego wzrostu). Wystąpiło jedynie kilka relatywnie krótkich okresów spowolnienia dynamiki. Na tle innych europejskich krajów postsocjalistycznych Polska jest niewątpliwym liderem pod względem tempa wzrostu gospodarczego (zob. rysunek 2.1.), a w okresie od wstąpienia do UE (minimalnie) wyższe tempo wzrostu osiągnęła jedynie Słowacja.

Rysunek 2.1. Realny wzrost PKB w europejskich krajach postsocjalistycznych w wybranych latach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostatu.

Polska stoi przed niebezpieczeństwem rozwojowego dryfu

Pomimo oczywistego sukcesu, dalszy rozwój polskiej gospodarki może napotkać istotne trudności. Dotychczas jej konkurencyjność była wynikiem relatywnie niskich kosztów produkcji – głównie kosztów pracy. Szybki wzrost w latach 90. był możliwy dzięki usunięciu barier typowych dla gospodarki planowej i głębokim przekształceniom instytucjonalnym, a po 2004 r. – dzięki wykorzystaniu korzyści płynących z przystąpienia do Unii Europejskiej. Obecnie działanie tych czynników wyczerpuje się i bez zmiany profilu gospodarczego – polegającej na przejściu od poszukiwania przewag komparatywnych do uzyskania przewag konkurencyjnych – Polsce grozi trwanie konkurencyjności w otwartej gospodarce globalnej [Geodecki i in. 2012].

Już obecnie utrzymało się niezbyt wysokie dla kraju o tym poziomie rozwoju tempo wzrostu gospodarczego wynoszące ok. 3% lub nieco powyżej tego progu. Jest ono, co prawda, wyższe niż w większości krajów UE, ale jest to tempo poniżej naszego potencjału gospodarczego.

W tej części Raportu chcielibyśmy pokazać, jak państwo radzi sobie z podstawowymi problemami polskiej gospodarki. Za takie problemy uważamy:

1. Utrwalenie się formuły konkurencyjności międzynarodowej bazującej na niskich kosztach pracy i niskich cenach.
2. Niski poziom innowacyjności.
3. Systematyczne narastanie długu publicznego.

Te słabości, jeśli nie zostaną przewyżczone, będą powodować stopniowo obniżanie się dynamiki polskiej gospodarki i niepełne chronicznie wykorzystanie jej potencjału.

Problem jest o tyle poważny, że kolejne koniunkturalne spowolnienia gospodarcze, których w gospodarce rynkowej uniknąć się nie da, hamują nasz wzrost i ujawniają narastające problemy strukturalne, w tym w sferze finansów publicznych. W końcu sobie z nimi radzimy i gospodarka znów zaczyna relatywnie szybko rosnąć. Widać jednak coraz wyraźniej, że kolejne okresy przyspieszenia stają się krótsze i mniej dynamiczne.

Generalnie, dobrze radzimy sobie z problemami koniunkturalnymi, ale zaniedbujemy rozwiązywanie problemów strukturalnych. W sumie, wciąż jesteśmy silni, ale tracimy siłę rozwojową.

Kategoria „pułapki średniego dochodu”, wprowadzona do analiz ekonomicznych przez autorów ważnego raportu Banku Światowego [Gill, Kharas 2007], opisuje doświadczenie ogromnej liczby krajów, które, mając dochód PKB per capita na średnim poziomie (w skali globalnej), nie potrafiły na przestrzeni kilkudziesięciu lat – pomimo wysiłków – skrócić znacząco dystansu rozwojowego i wejść do grupy krajów o najwyższym poziomie rozwoju (dlatego często używane jest zamiennie określenie „pułapka średniego rozwoju”).

Jesteśmy w sumie na coraz wyższym pułapie, ale po każdym koniunkturalnym spowolnieniu za każdym razem pniemy się po niższej trajektorii

Grozi nam wpadnięcie w „pułapkę średniego dochodu”

Zasadnicze wnioski wynikające z tego zjawiska są następujące:

- konieczne jest podjęcie działań, które uchroniłyby gospodarkę przed spowolnieniem tempa wzrostu wydajności i utknięciem w pułapce średniego rozwoju;
- osiągnięcie takiego celu wymaga prowadzenia całościowych i skoordynowanych działań, które określa się jako nową politykę przemysłową lub nową politykę strukturalną;
- chodzi o całokształt zmian instytucjonalnych, które tworzyłyby zespół bodźców i jednocześnie środowisko sprzyjające poprawie konkurencyjności gospodarki.

Kategoria „pułapki średniego dochodu” jest interpretowana jako niezdolność w przełamaniu poziomu PKB na mieszkańca w granicach 15-18 tys. dolarów (Polska zbliża się do tej dolnej granicy, przeliczenie według kursów wymiany) [Kozłowski 2015]. Wynika to z osiągnięcia poziomu zamożności, w którym koszty produkcji (w tym płace) są na tyle wysokie, iż gospodarka traci swoją konkurencyjność utrzymywaną dotychczas dzięki niskim cenom sprzedawanych na rynkach zewnętrznych dóbr i usług, a nie jest wystarczająco innowacyjna, by stać się konkurencyjną w wyższym segmencie wyrobów i usług technologicznie zaawansowanych.

Wraz z osiągnięciem wysokiego poziomu rozwoju dynamika gospodarki słabnie, bo trudniej uzyskiwać wysokie statystycznie przyrosty. Rzecz w tym, aby stworzyć takie warunki rozwoju, które pozwolą doświadczyć nieuniknionego spowolnienia jako gospodarka zamożna (jak Korea czy Hiszpania), a nie jako gospodarka na poziomie średnim – co spotkało np. kraje Ameryki Południowej.

2.1 Utrwalenie się formuły konkurencyjności międzynarodowej bazującej na niskich kosztach pracy i niskich cenach

Jako podstawę formułowania tez na temat konkurencyjności polskiej gospodarki przyjmujemy następujące założenia⁵:

1. W globalnej gospodarce rynkowej konkurują nie tylko firmy, ale także państwa oraz ich regiony, w tym szczególnie układy metropolitalne. Rola władzy publicznej w tym zakresie polega zwłaszcza na tworzeniu odpowiedniego ładu instytucjonalnego, zapewniającego korzystne warunki dla przedsiębiorczości.
2. Państwa są także aktywnym uczestnikiem gospodarki, wypełniając w ten sposób swoje strukturalno-rozwojowe funkcje, m.in. prowadząc

5 Przygotowując ten fragment Raportu, korzystaliśmy z opracowań: Geodecki i in. [2013] oraz Boni i in. [2014].

- (nową) politykę przemysłową, która odpowiednio łączy podejście sektorowe i horyzontalne, tak aby promować innowacyjność podmiotów gospodarczych.
3. Państwo nie może skutecznie prowadzić takiej polityki nie wchodząc w partnerską współpracę w ramach horyzontalnych sieci koordynacji działań gospodarczych.
 4. Uczestnictwo w takich sieciach powinno być powierzane przede wszystkim wyspecjalizowanym, profesjonalnym, autonomicznym, elastycznym i innowacyjnym agencjom publicznym, z kadrami na najwyższym światowym poziomie.
 5. Bez skutecznych działań zorientowanych na podnoszenie konkurencyjności gospodarki krajowej państwu grozi wpadnięcie w pułapkę średniego dochodu.

Jednym z obszarów nowoczesnej polityki gospodarczej, ukierunkowanej na restrukturyzację krajowej gospodarki jest polityka przemysłowa. Po latach dyskredytacji przez orędowników wolnego rynku, wraca ona do łask. W wielu krajach, również w tych, w których wolnorynkowa orientacja i retoryka były dominujące, dyskutuje się obecnie o reindustrializacji, rozwoju przemysłowym czy przemysłowej strategii. Podjęcie polityki przemysłowej ściśle wiąże się z niezbędnością współzarządzania, czyli włączenia w obszar polityki gospodarczej podmiotów gospodarczych i ich reprezentacji.

Cechą nowej polityki przemysłowej jest oddziaływanie na wybrane sektory z punktu widzenia konkurencyjności całej gospodarki krajowej. Przykładem może być polityka energetyczna, która powinna uwzględniać szeroko rozumiane bezpieczeństwo energetyczne całej gospodarki (nie tylko przedsiębiorstw, ale też gospodarstw domowych), w tym zwłaszcza jego wymiar ekonomiczny, czyli zapewnienie podmiotom gospodarczym dostaw energii po cenie umożliwiającej uzyskanie lub utrzymanie przewagi konkurencyjnej w stosunku do konkurentów zagranicznych. Wynika to m.in. z tego, czy na jednostkę wytworzonej wartości ekonomicznej płacą one wyższy czy niższy rachunek energetyczny w porównaniu do konkurentów.

Kolejnym przykładem może być skoordynowana i spójna polityka w odniesieniu do gospodarki cyfrowej. Rozwój technologii informatycznych i komunikacyjnych, poza konkretnymi korzyściami dla poszczególnych segmentów gospodarki cyfrowej, powinien pozwolić na wygenerowanie wzrostowego efektu mnożnikowego w całej gospodarce.

Nowa polityka przemysłowa nie może dotyczyć wyłącznie wykorzystania kapitału finansowego i rzeczowego, ale powinna także pobudzać równocześnie generowanie aktywów niematerialnych (*intangible assets*) i wykorzystywanie kapitałów „miękkich” – ludzkiego i kulturowego (społecznego).

Zasadniczym punktem odniesienia dla opracowania i wprowadzenia w Polsce nowej polityki przemysłowej powinna stać się analiza wartości dodanej eksportu w układzie poszczególnych sektorów gospodarki. Ab-

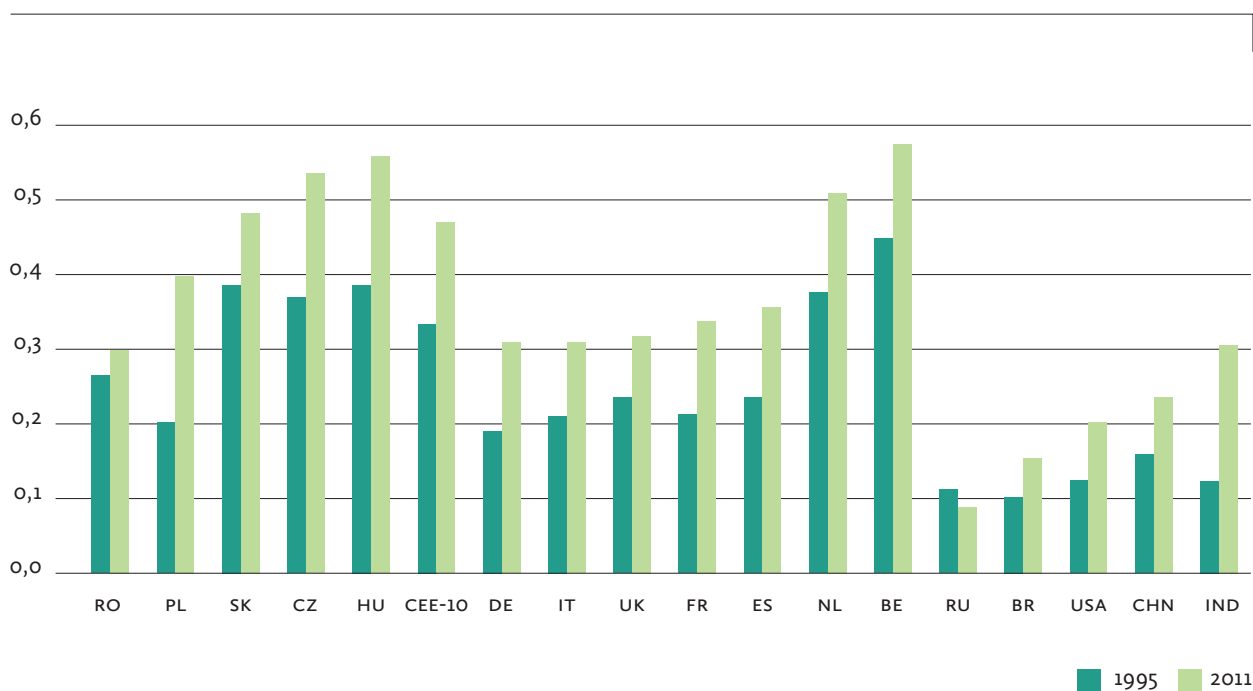
Nowoczesna polityka przemysłowa nie ma redukować konkurencji rynkowej, lecz ją umiejętnie wspierać

solutnie niezbędne jest włączenie do obszaru nowej polityki przemysłowej wydatków zbrojeniowych, które powinny przede wszystkim służyć modernizacji krajowej bazy wytwórczej.

Współcześnie kraje peryferyjne nie są wyłączone z globalnych sieci produkcyjnych; przeciwnie – stają się tanimi centrami produkcyjnymi. Jednak może temu towarzyszyć wysoki udział importu zaopatrzeniowego i niski udział krajowej wartości dodanej, co w dłuższej perspektywie umacnia ich peryferyjność.

Na rysunku 2.2. przedstawiono udział importu zaopatrzeniowego (odwrotność krajowej wartości dodanej) w wybranych gospodarkach Europy Wschodniej i Zachodniej oraz reszty świata. Można dostrzec przede wszystkim znaczące zwiększenie współzależności gospodarek europejskich, ale także to, że udział krajowej wartości zmniejszył się w największym stopniu w gospodarkach krajów Europy Środkowo-Wschodniej (CEE-10).

Rysunek 2.2. Udział importu zaopatrzeniowego w eksportowanej wartości dodanej w przemysłowych łańcuchach wartości w 1995 r. i 2011 r.

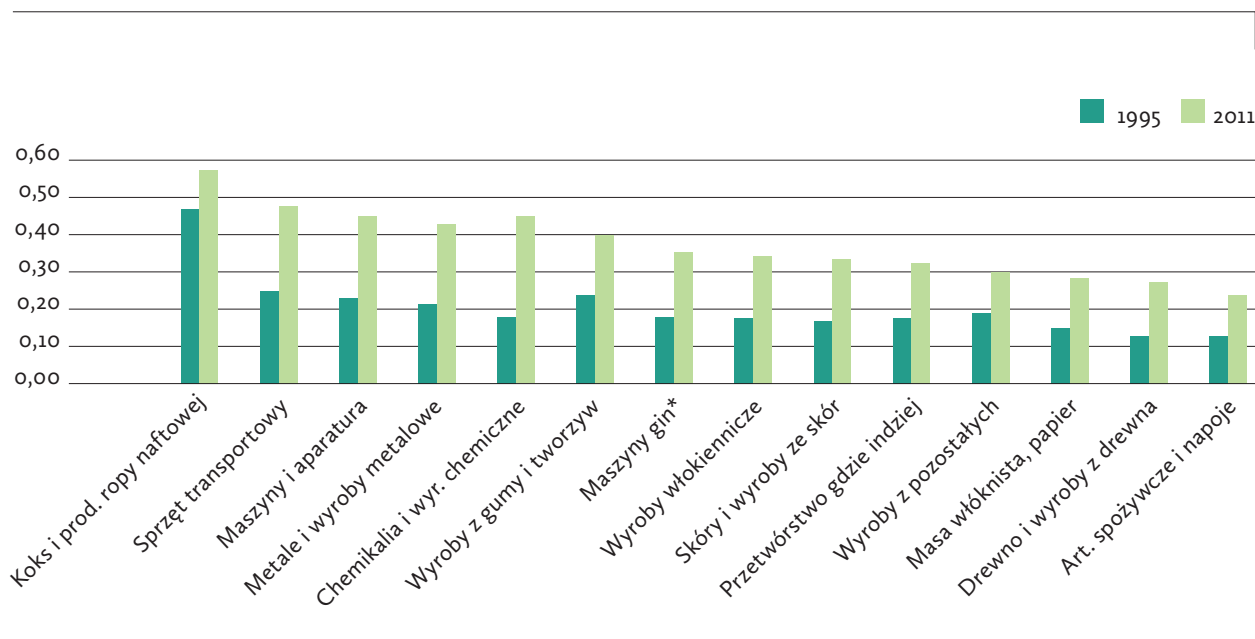


Źródło: Opracowanie własne na podstawie WIOT.

Na rysunku 2.3. przedstawiono natomiast udział importu zaopatrzeniowego w gałęziach polskiego przemysłu przetwórczego. Można dostrzec wyraźne jego zwiększenie (i spadek udziału krajowej wartości dodanej).

Działami, które kooperują w ramach krajowej bazy wytwórczej w największym stopniu pozostają przemysł spożywczy, drzewny i papierniczy, które należą do mało innowacyjnych sektorów niskiej techniki.

Rysunek 2.3. Udział importu zaopatrzeniowego w gałęziach polskiego przemysłu przetwórczego w 1995 r. i 2011 r.



* gdzie indziej niesklasyfikowane

Źródło: Opracowanie własne na podstawie WIOT.

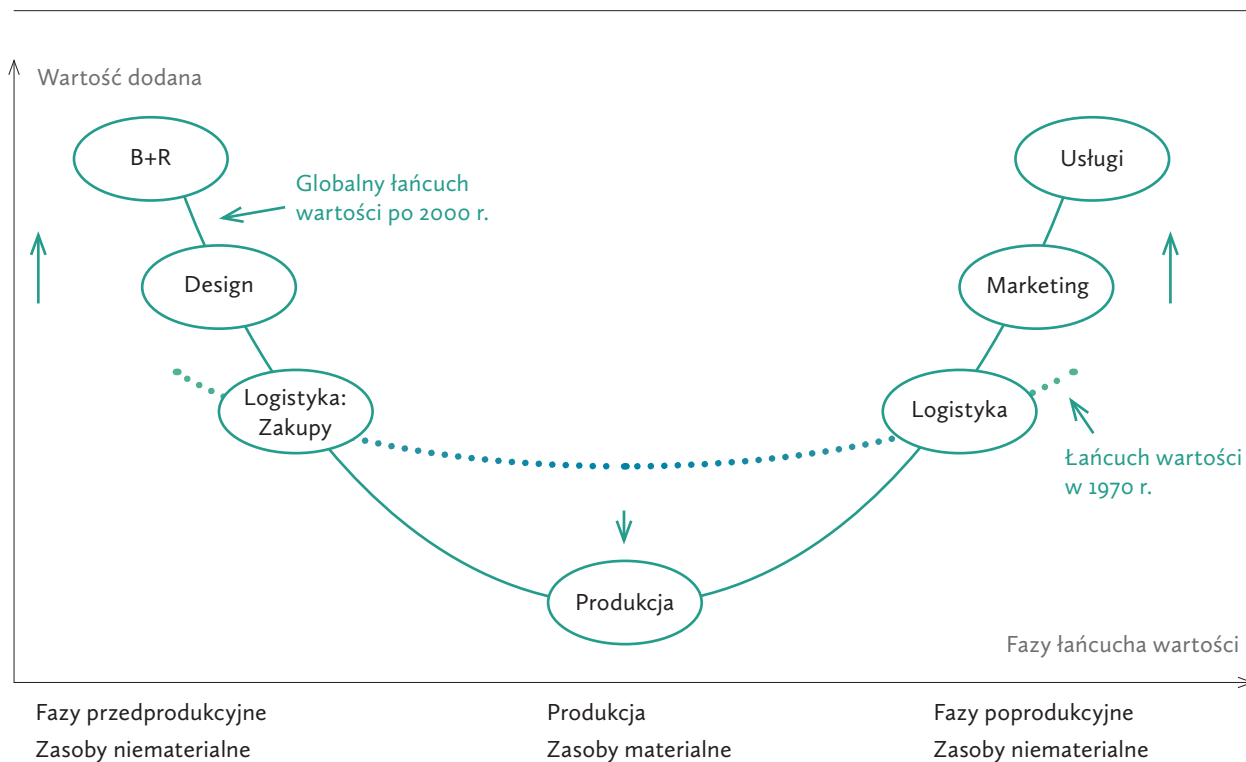
Problemem jest finansowanie polityki przemysłowej – zarówno gdy idzie o skalę, jak i mechanizm. Ograniczeniem dla finansowania publicznego jest wysoki poziom długu publicznego i deficytu budżetowego. Kontraproduktywne byłoby także podnoszenie podatków, gdyż prowadziłyby raczej do ucieczki niż napływu kapitału. Dlatego zasadniczym źródłem finansowania przedsięwzięć związanych z polityką przemysłową muszą być oszczędności gospodarstw domowych i kapitał prywatny.

Dla prowadzenia krajowej polityki przemysłowej ukierunkowanej na podniesienie międzynarodowej konkurencyjności gospodarki niezbędne są oszczędności krajowe, bowiem kapitał zagraniczny nie będzie na ogół zainteresowany udziałem w długofalowych działaniach wzmacniających potencjał wytwórczy danej gospodarki krajowej, już raczej w jego krótkookresowej eksploatacji. Ta teza nie ma wspierać stosowania ograniczeń w napływie kapitału zagranicznego, ale wynika z przekonania, że choć jest on pożądany, to trudno wyobrazić sobie, aby można było obejść się bez znaczącej aktywności kapitału krajowego. Jeśli kapitał zagraniczny napływa z krajów wysoko rozwiniętych do gospodarek wschodzących, to

przede wszystkim po to, aby wykorzystywać występujące w nich relatywnie duże zasoby wykwalifikowanej i taniej pracy, przez co opłaca się w tych gospodarkach lokować inwestycje w kooperacyjną bazę wytwórczą, pozostawiając w krajach wysoko rozwiniętych zaplecze badawczo-rozwojowe i ośrodki kierownicze, czyli centra zysku.

W erze globalizacji zniesienie barier w handlu i przepływie kapitału umożliwiło kooperację z tańszymi dostawcami z krajów na niższym poziomie rozwoju. Korporacje z państw rozwiniętych zaczęły pozbywać się tych rodzajów działalności, które nie leżą w obszarze kluczowych kompetencji firm (*outsourcing*), pozostawiając sobie te, które są źródłem wysokich rent ekonomicznych. Często towarzyszy temu przenoszenie za granicę (*offshoring*) faz działalności przynoszących niższą wartość dodaną. Rysunek 2.4. prezentuje tzw. „krzywą uśmiechniętą” - linię w kształcie litery U, która obrazuje podział wartości dodanej pomiędzy różne fazy łańcucha wartości. Tradycyjnie (lata 70. XX w.) wysoko wynagradzane fazy badawcze i projektowe oraz marketingowe i usług posprzedażnych w dzisiejszych czasach (po 2000 r.) są relatywnie jeszcze bardziej intratne.

Rysunek 2.4. Wartość dodana w poszczególnych fazach procesu produkcji – przedmiot oddziaływania polityki przemysłowej



Źródło: Źródło: Geodecki, Grodzicki [2015]; OECD [2013].

O sile gospodarki krajowej świadczy to, z jakim prawdopodobieństwem małe przedsiębiorstwa krajowe mają szansę na to, aby w średnim okresie stać się międzynarodowymi graczami

Kiedy coraz więcej gospodarek wschodzących oferuje dobre warunki infrastrukturalne i instytucjonalne, trudno jest oczekiwać, że specjalizując się w fazie wytwórczej zaczną się z czasem uzyskiwać coraz wyższe dochody w globalnych łańcuchach wartości (GVC - *global value chains*). To może wzmacniać gospodarki wschodzące, ale tylko w pierwszej fazie ich wzrostu. W fazie późniejszej, w której konieczne staje się odchodzenie od konkurencji wyłącznie niskimi kosztami pracy, „hurtowy” napływ kapitału zagranicznego już tak nie pomaga. Przeciwnie, rodzi ryzyko uzależnienia danej gospodarki i jej peryferyzacji.

Każda gospodarka wschodząca musi w jakimś stopniu mieć dualną strukturę gospodarczą, którą tworzą, z jednej strony, duże międzynarodowe korporacje, ale z drugiej - mniejsze lokalne przedsiębiorstwa krajowe, które nie tylko zaopatrują międzynarodowych graczy, ale też podejmują z nimi rywalizację, starając się równocześnie rosnąć i stawać się innowacyjnymi oraz wchodzić na międzynarodowe rynki, w tym także w obszar wysoko rozwiniętych gospodarek. I polityka przemysłowa ma m.in. wspomagać wykształcenie się takiej dualnej struktury.

Kształtowanie tak interpretowanej „dualnej struktury” wschodzącej gospodarki zależy m.in. od współdziałania podmiotów krajowych. Podmioty władzy publicznej powinny wspierać różne formy tego współdziałania, tak aby tworzyły się mocne horyzontalne sieci gospodarcze - zarówno terytorialne, jak i sektorowe (klastry przemysłowe, strefy ekonomiczne, węzły współpracy technologicznej itp.). W ten sposób ma się wyłaniać „innowacyjne środowisko gospodarcze”, w którym zasoby są po części uwspólniane i mogą z nich korzystać różni uczestnicy danej sieci. W szczególności ważne jest uwspólnianie zasobów specjalistycznej wiedzy, która jest trudno transferowalna poprzez tradycyjne systemy obiegu informacji.

Dla prowadzenia polityki gospodarczej, w tym polityki przemysłowej, niezbędne są różnego rodzaju rozwiązania instytucjonalne i instrumenty. Przy czym niekoniecznie muszą to być instrumenty władcze. Przeciwnie, w tym zakresie instrumenty władcze należą do rzadkości. Dominują instrumenty wspomagające (np. fundusze pożyczkowe) lub informacyjno-perswazyjne (zob. tabela 2.1).

Konkludujemy ten fragment Raportu refleksją dotyczącą prowadzenia przez współczesne państwo polityki gospodarczej. Zasadniczo nie powinno ono samo prowadzić działalności gospodarczej, ale tworzyć warunki i wspierać działalność gospodarczą podmiotów prywatnych bądź społecznych. Jeśli już państwo jest właścicielem lub inwestorem, to tylko dlatego, że innego rodzaju podmioty nie chcą lub nie są w stanie podjąć działalności, która dla konkurencyjności i rozwoju gospodarki krajowej jest niezbędna. Państwo musi czuwać, aby podejmowana przez podmioty publiczne działalność gospodarcza stabilizowała gospodarkę krajową, a jednocześnie nie osłabiała jej dynamizmu i konkurencyjności.

Tabela 2.1. Klasyfikacja instrumentów polityki przemysłowej

Działanie państwa	Polityka wolnorynkowa	Polityka przemysłowa – horyzontalna	Polityka sektorowa – wertykalna	Nowa polityka przemysłowa
umożliwianie – <i>enabling</i>	*			*
wspieranie – <i>facilitating</i>		*		*
dostarczanie – <i>delivering</i>			*	*

* oznacza występowanie danej cechy

Źródło: Opracowanie własne.

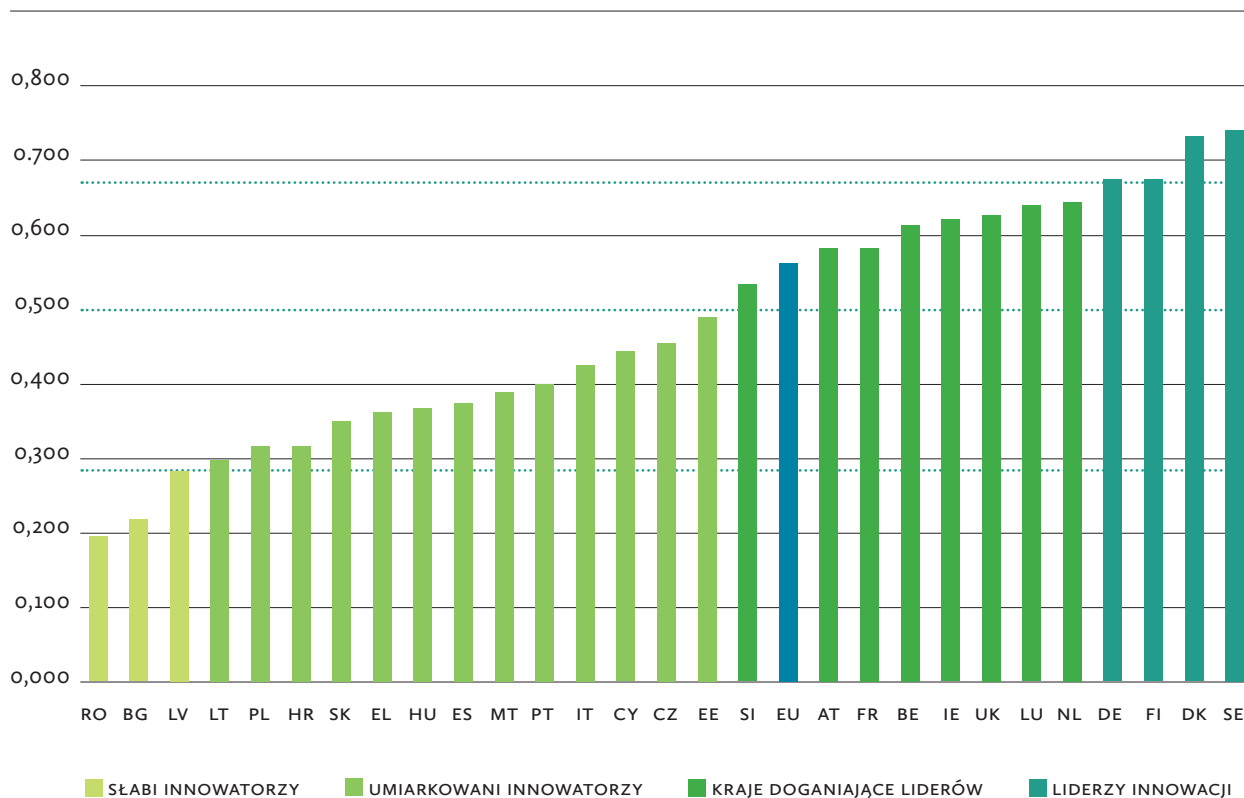
To rozumowanie ma wzmocnić przekonanie, że w obszarze polityki gospodarczej państwo nie działa samodzielnie. Jej powodzenie zależy od zdolności do współdziałania z innymi podmiotami, przede wszystkim z rynkowymi, chociaż nie tylko, czyli polega w głównej mierze na współzarządzaniu. To bowiem umożliwia i ułatwia adekwatne reagowanie na wyzwania i zagrożenia gospodarcze. Powodzenie polityki gospodarczej zależy w szczególności od mobilizowania i wspierania przez podmioty władzy publicznej zdolności uczestników gospodarki krajowej do aktywnego przystosowania się i tworzenia nowych rozwiązań poprzez wzajemne komunikowanie się, negocjowanie i porozumiewanie się. Co nie ma wykluczać rywalizacji, ale ona sama nie zapewni rozwoju gospodarczego.

2.2 Niski poziom innowacyjności polskiej gospodarki

Cykliczne badanie Innovation Union Scoreboard pokazuje, że w ostatnim okresie – mimo wydania znaczących środków na wspomaganie innowacyjności – Polska znajduje się w przedostatniej grupie krajów członkowskich UE, tracąc lub zyskując jedno bądź dwa miejsca w kolejnych rankingach (zob. rysunek 2.5.).

Przyczyny tego stanu rzeczy są złożone. Jak wskazywano w raporcie *Kurs na innowacje...*: „Między potencjałem badawczym i potencjałem innowacyjnym nie ma bezpośredniego i automatycznego związku. Popyt na wyniki prac badawczo-rozwojowych zależy od wielu czynników, które w Polsce wciąż występują w niewielkiej skali. Jeśli chcemy ukształtować u nas proinnowacyjny model rozwojowy, to zmianom gospodarczym muszą zacząć towarzyszyć adekwatne przemiany społeczne i instytucjonalne w takich obszarach, jak kultura, edukacja, szkolnictwo wyższe i nauka” [Geodecki i in. 2012, s. 13].

Rysunek 2.5. Ranking innowacyjności krajów członkowskich UE (2015)



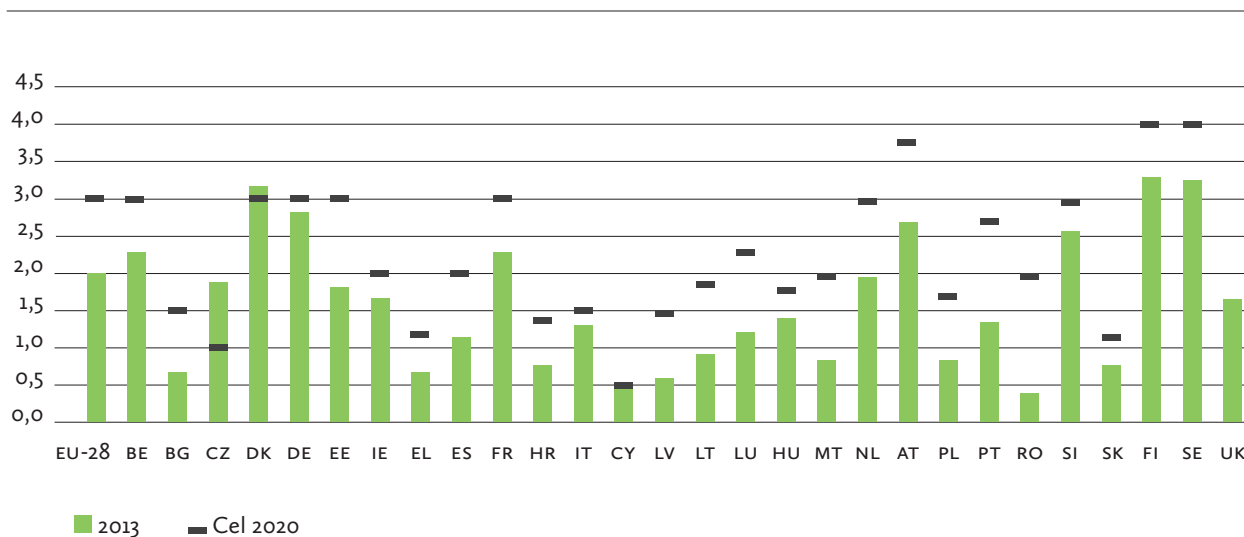
Źródło: Innovation Union Scoreboard [2015, s. 5].

Niewielkie są także środki przeznaczane na badania. Udział wydatków badawczo-rozwojowych w polskim PKB (tzw. miara GERD) wynosi obecnie ok. 0,9% (dane za 2013 r.), podczas gdy w kilku krajach UE znacząco przekracza on 3% (zob. rysunek 2.6.).

Struktura tych nakładów jest zbliżona do tej, jaka występuje wśród krajów relatywnie mniej innowacyjnych: ok. 2/3 nakładów pochodzi z sektora publicznego, a tylko 1/3 – z sektora przedsiębiorstw. W krajach przodujących w tej mierze relacje są odwrotne, a nawet zbliżają się do trzech czwartych nakładów finansowanych przez biznes.

Fundusze płynące z Unii Europejskiej przypisuje się wręcz zbawczą rolę, upatrując w nich najważniejszego źródła modernizacji kraju i podniesienia poziomu innowacyjności, konkurencyjności i technologicznego zaawansowania. Z jednej strony, powoduje to uzależnienie od zaleceń i schematów proponowanych (a często narzucanych) przez regulacje UE, z drugiej zaś – uzależnienie od zasileń zewnętrznych, co może mieć bardzo niekorzystne konsekwencje w sytuacji znacznego zmniejszenia napływu tych środków.

Rysunek 2.6. Udział nakładów na badania i rozwój w PKB (GERD) w krajach UE-28



* IE – dane z 2012 r. Źródło: Innovation Union Scoreboard [2015, s. 5].

Środki unijne to sterydy

Tymczasem bez rzeczywistych działań w sferze produkcyjnej, ukierunkowanych na awans technologiczny, czyli na zwiększenie stopnia unikalności wytwarzanych produktów, skazani jesteśmy na konkurowanie niskimi cenami pracy, czyli biedą. Chcąc utrzymać konkurencyjność gospodarczą bez innowacyjności umożliwiającej czerpanie większych rent ekonomicznych, musimy godzić się na niskie wynagradzanie rodzimych czynników wytwórczych, przede wszystkim pracy.

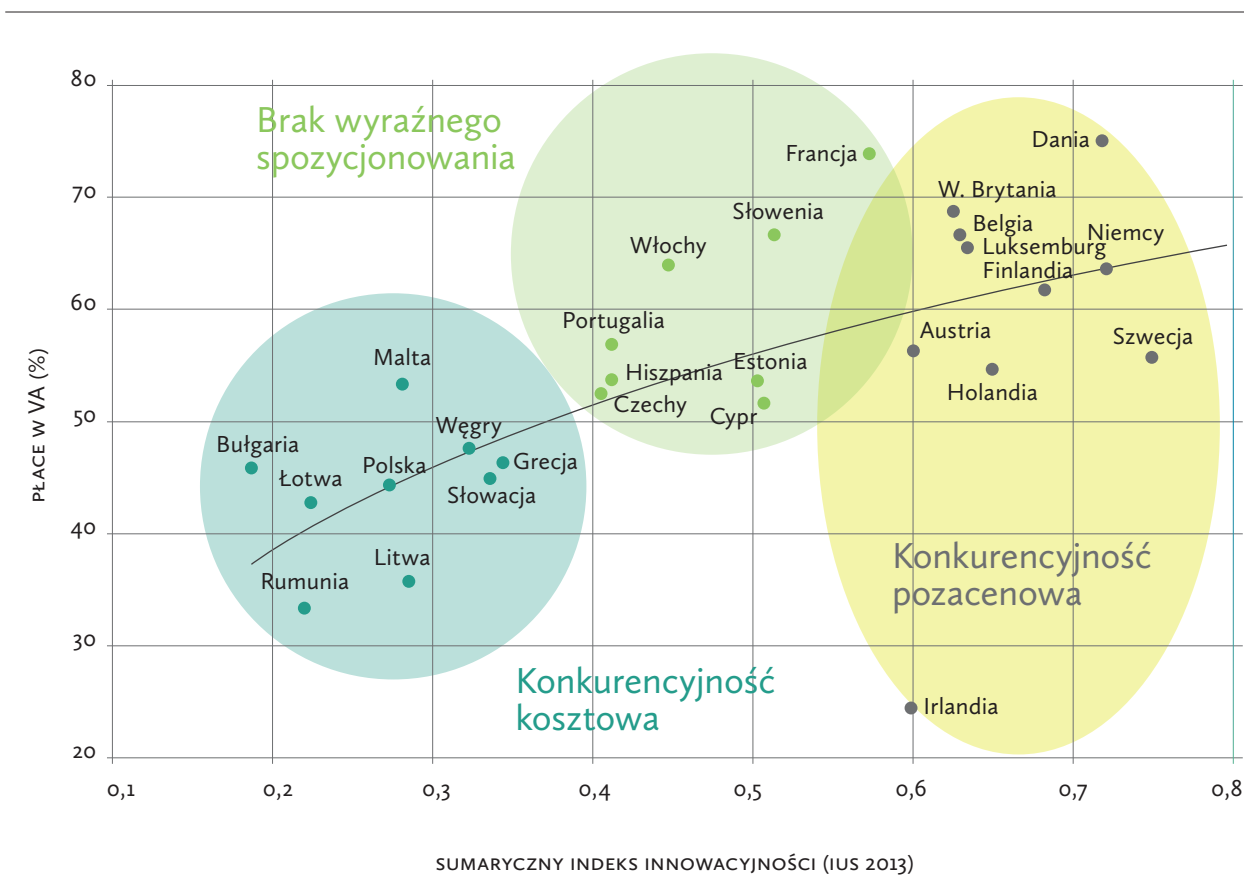
Empirycznym przejawem niskiego wyceniania pracy w Polsce jest wskaźnik udziału płac w PKB. Według danych Komisji Europejskiej (AMECO Database) wartość tego parametru w Polsce wynosiła w 2014 r. 46%, podczas gdy średnia dla UE-28 była równa 56%⁶. Nasz kraj lokuje się pod tym względem na 5. od końca miejscu w skali całej UE (wyprzedzając Cypr, Rumunię, Słowację i Litwę).

Kształtowanie się poziomu wynagrodzeń w Polsce nie koresponduje z dynamiką wydajności pracy. Wydajność przeciętnego polskiego pracownika (według danych Eurostatu) wzrosła w latach 2005–2013 o 24%, co było 4. najlepszym wynikiem wśród wszystkich krajów UE-28. Tymczasem realna wartość naszych wynagrodzeń rosła w tym samym czasie zdecydowanie wolniej. Odwołując się do danych NBP, można pokazać, że o ile w 2001 r. wynagrodzenia stanowiły ok. 2/3 wszystkich kosztów przedsię-

6 Co ciekawe, jeszcze w 2001 r. poziom tego wskaźnika był równy w Polsce prawie 59%, podczas gdy średnia unijna była prawie o 2 punkty procentowe (p.p.) niższa.

biorstw, o tyle obecnie jest to już poniżej 54%. Pracodawcy coraz bardziej kumulują zyski, niekoniecznie je reinwestując. W rezultacie zdecydowanie niższy od pożądanego jest impuls popytowy napędzający wzrost gospodarczy dzięki wyższym wynagrodzeniom. Nisko opłacając wydajność pracy i konkurując kosztami pracy (zob. rysunek 2.7.), skazujemy się na niską innowacyjność.

Rysunek 2.7. Udział płac w wartości dodanej przemysłu przetwórczego (2011) a wartość sumarycznego wskaźnika innowacyjności według IUS2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Halesiak, Mrówczyński [2013].

W krajach wysoko rozwiniętych, których gospodarki są innowacyjne i dzięki temu ich przedsiębiorstwa są zdolne do konkurencji pozacenowej, stopień opłacania wzrostu wydajności pracy jest znacznie wyższy niż w krajach o niskiej innowacyjności gospodarki. W tych drugich niskie opłacanie wzrostu wydajności pracy staje się barierą wyjścia z obszaru konkurencyjności cenowej.

2.3 Systematyczne narastanie długu publicznego

Stan naszych finansów publicznych w międzynarodowym porównaniu obrazują dwa kolejne rysunki (zob. rysunek 2.8 i 2.9).

Rysunek 2.8. Wielkość deficytu FP, komponentu pierwotnego oraz oprocentowania długu w wybranych państwach UE, w UE oraz strefie euro w 2014 r.

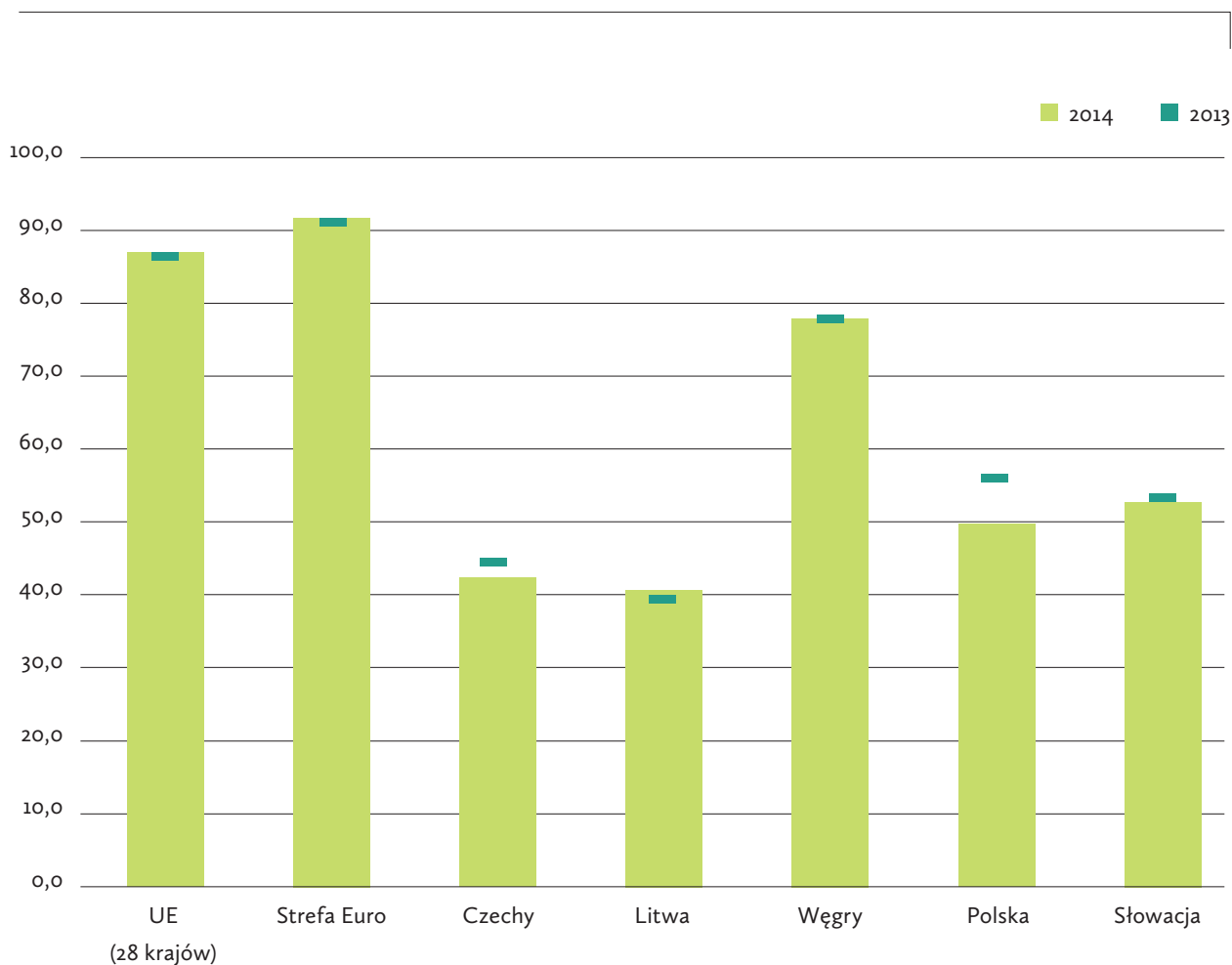


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Między 2013 r. a 2014 r. nastąpiła zmiana skokowo poprawiająca księgową sytuację polskich finansów publicznych – zarówno w zakresie przepływów (saldo FP – rysunek 2.8.), jak i zasobów (wielkość długu publicznego – rysunek 2.9.). Mowa oczywiście o reformie OFE, która pozwoliła, w największym skrócie, na zaprzestanie liczenia części zobowiązań wobec obecnych i przyszłych emerytów oraz reprezentujących je towarzystw emerytalnych metodą memoriałową i powrót do metody kasowej, co przy obecnej metodologii wyliczania długu pozwoliło na jego rachunkowe obniżenie.

Wraz ze zmianami w systemie OFE została wprowadzona nowelizacja ustawy o finansach publicznych – de facto rezygnująca z progu ostrożnościowego na poziomie 50% i wprowadzająca dwa nowe progi na poziomie

Rysunek 2.9. Poziom długi publiczny wybranych państw w latach 2013-2014 w relacji do PKB



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Od 1989 r. w polskiej gospodarce nie było ujemnego wzrostu gospodarczego, a mimo to nasz dług publiczny ciągle rośnie

43% i 48%, które wpływają na tempo zmian wielkości wydatków publicznych za pomocą tzw. reguły wydatkowej.

Pomimo podjętych działań, w 2014 r. Polska wciąż charakteryzowała się wyższym deficytem niż kraje na podobnym poziomie rozwoju (Litwa, Słowacja, Czechy, Węgry), jak również szersze otoczenie międzynarodowe (UE, strefa euro).

Jednak inny problem wydaje nam się o wiele poważniejszy: polskie finanse publiczne nigdy nie zostały do końca uporządkowane, a to stanowi systematyczne źródło gospodarczego zagrożenia. Ujawni się ono natychmiast, jeśli tempo wzrostu gospodarczego odczuwalnie się obniży.

Tabela 2.2. Podstawowe wskaźniki kondycji finansów publicznych

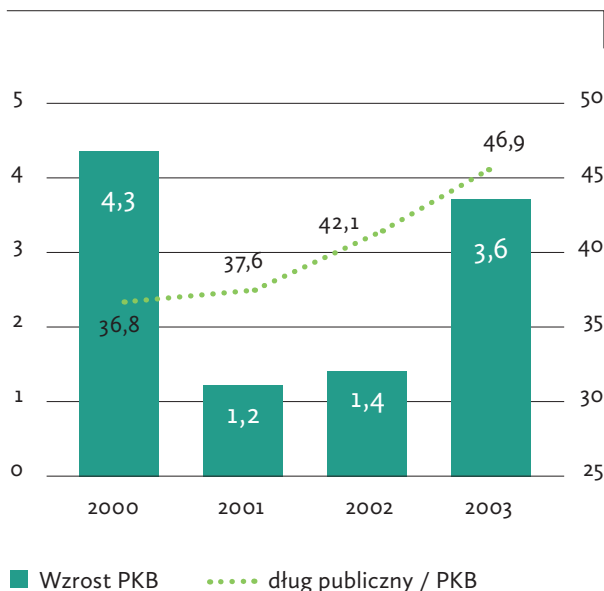
	Poziom długu publicznego [w mln zł]	Dynamika PKB [w %]	Deficyt sektora finansów publicznych [% PKB]	Udział długu publicznego w PKB
1995	163 971	6,7	-5,8	49,0
1996	182 860	6,2	-5,8	43,4
1997	220 697	7,1	-5,8	42,9
1998	232 934	5,0	-5,1	38,9
1999	262 437	4,5	-2,9	39,6
2000	272 317	4,3	-4,0	36,8
2001	291 181	1,2	-4,9	37,6
2002	338 665	1,4	-5,3	42,1
2003	394 100	3,6	-6,0	46,9
2004	419 755	5,1	-5,6	45,6
2005	459 569	3,5	-3,4	47,0
2006	501 854	6,2	-4,8	47,5
2007	524 356	7,2	-2,6	44,6
2008	595 380	3,9	-4,2	47,0
2009	678 326	2,6	-7,1	50,3
2010	770 606	3,7	-7,6	53,6
2011	851 692	4,8	-5,5	54,8
2012	878 905	1,8	-3,8	54,4
2013	926 605	1,7	-3,3	55,7
2014	867 066	3,4	-3,0	50,1

Źródło: Bazy danych Eurostat (27.10.2015); International Monetary Fund, World Economic Outlook Database [2015].

Aby to wykazać, chcemy bliżej przyjrzeć się dwóm okresom, w których wystąpiło w Polsce spowolnienie gospodarcze. Pierwszy dotyczy lat 2000–2003, drugi – lat 2007–2010. W pierwszym z tych okresów obniżenie tempa wzrostu gospodarczego o 3,1 p.p. (z 4,3% w 2000 r. do 1,2% w 2001 r.) prowadzi do wzrostu poziomu długu publicznego/PKB o 10,1 p.p. (36,8% w 2000 r. oraz 46,9% w 2003 r.), czyli przesuwamy się wówczas z poziomu niskiego do umiarkowanego. W drugim analizowanym okresie występuje podobna sytuacja: obniżenie tempa wzrostu gospodarczego o 3,3 p.p. (7,2% w 2007 r. oraz 3,9% w 2008 r.) prowadzi do skokowego wzrostu poziomu długu publicznego/PKB, bo o kolejne 9 p.p. (44,6% w 2007 r. oraz 53,6% w 2010 r.). Tym razem osiągamy już poziom ostrzegawczy.

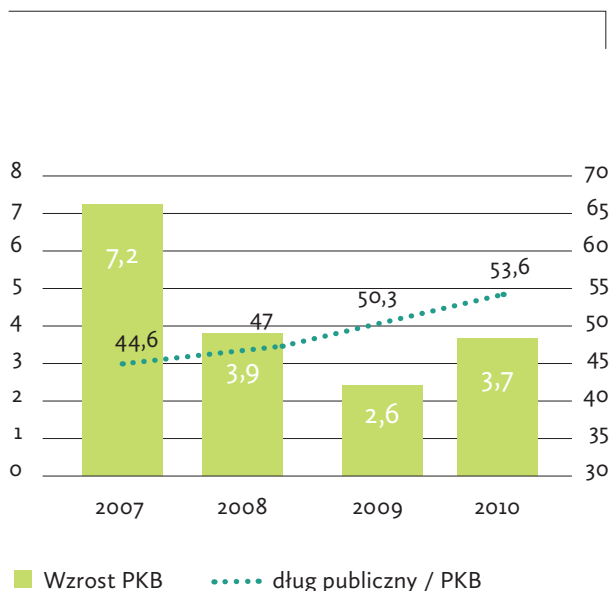
Rysunek 2.10.

Wzrost PKB i poziom długu publicznego w relacji do PKB w latach 2000-2003



Rysunek 2.11.

Wzrost PKB i poziom długu publicznego w relacji do PKB w latach 2007-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database [2015].

Co z tego wynika:

1. Każde spowolnienie gospodarcze, a są one w gospodarce rynkowej nieuniknione, tak ze względu na czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne, prowadzi u nas do gwałtownego wzrostu poziomu długu publicznego.
2. Dwa ostatnie spowolnienia zwiększyły nasze zadłużenie z poziomu niskiego do wysokiego.
3. Po każdym kolejnym spowolnieniu gospodarczym wolumen długu pozostaje na nowym znacznie wyższym poziomie i nie udaje się go odczuwalnie obniżyć.
4. Bez naprawy finansów publicznych kolejne spowolnienie gospodarcze doprowadzi do niebezpiecznego poziomu długu publicznego.
5. W następstwie możemy przy niekorzystnym rozwoju sytuacji wpaść w pułapkę zadłużenia. Koszty obsługi długu będą wówczas tak wysokie, że bez gwałtownego obniżenia wydatków publicznych Polska stanie się niewypłacalna.

Jeśli to, co ekonomicznie konieczne staje się politycznie niemożliwe, wówczas to, co politycznie konieczne staje się ekonomicznie zabójcze

Mamy obecnie przyzwoite tempo wzrostu gospodarczego i niezłe perspektywy jego utrzymania na obecnym poziomie w nadchodzących latach. To dobry czas na porządkowanie finansów publicznych i racjonalizowanie wydatków publicznych, a nie na ich powiększanie, nawet gdyby było tylko umiarkowane.

3.

Przestrzeń wspólna i aktywność obywateli

- 74 Wprowadzenie
- 74 Etatyzacja relacji społecznych
- 77 Fragmentaryzacja aktywności obywatelskiej
- 83 Alienacja władzy publicznej

Przestrzeń wspólna eroduje – niszczy jej kruche fundamenty i ulegają deformacji

Państwo blokuje przestrzeń do wspólnotowego działania bez społecznego uzasadnienia – dla wygody rządu

Wprowadzenie

Przestrzeń wspólna to miejsce formowania się wspólnoty obywateli, budowania poczucia odpowiedzialności za jej losy oraz uzgadniania działań służących dobru wspólnemu. W przestrzeni tej rodzi się kapitał społeczny i kształtują nawyki współdziałania, stanowiące fundament prorozwojowych interakcji społecznych. Podkreślając znaczenie przestrzeni wspólnej, należy zasygnalizować konieczność rozróżnienia co najmniej trzech jej wymiarów:

- materialnego (fizycznego) – organizacyjno-techniczna infrastruktura dyskursu i współdziałania obywateli;
- instytucjonalnego – zespół wartości, norm i reguł, którymi kierują się obywatele, działając w przestrzeni wspólnej;
- komunikacyjnego – zespół rozmaitych środków i form komunikowania się obywateli i prowadzenia dialogu.

Dostrzeżenie tych podstawowych wymiarów przestrzeni wspólnej umożliwia rozpoznanie wielości i różnorodności jej składników, do których należy zaliczyć m.in.: biblioteki (mediateki), domy aktywności kulturalnej i obywatelskiej, publiczne instytucje kultury, parki, place, skwery, ulice, obiekty użyteczności publicznej, publiczne portale społecznościowe, media publiczne, formy mediacji społecznej, kampanie społeczne, obserwatoria obywatelskie, wysłuchania publiczne czy pakiety społeczne.

W tym punkcie zajmiemy się trzema kwestiami: (1) etatyzacją relacji społecznych, (2) fragmentaryzacją aktywności obywatelskiej oraz (3) alienacją władzy publicznej.

3.1 Etatyzacja relacji społecznych

3.1.1 Rosnące oczekiwania obywateli wobec państwa

Oczekiwania Polaków wobec państwa są olbrzymie i zdumiewająco stabilne – mimo zmiany ustrojowej. Wyróżnić chcemy cztery grupy oczekiwań. Pierwszą tworzą postulaty zagwarantowania wszystkim (refundowanej przez państwo) opieki zdrowotnej, mieszkań dla biednych, zasiłków dla bezrobotnych. Druga grupa postulatów, ciesząca się tylko nieco mniejszym poparciem niż pierwsza, zawiera oczekiwania, aby państwo udzie-

Wygoda i bezpieczeństwo są dla wielu Polek i Polaków ważniejsze niż wolność i odpowiedzialność

Oczekiwania, że państwo samo załatwi wszystkie społeczne problemy stanowi dzisiaj barierę prorozwojowej i wspólnotowej aktywności

Zawłaszczaniu zasobów publicznych przez administrację towarzyszy ich faktyczna komercjalizacja i dzika prywatyzacja

łało pomocy przemysłowi i kontrolowało rynek, nawet poprzez kontrolę cen. Ten drugi postulat, będący kwintesencją etatyzmu, akceptowało w 1990 r. 66% obywateli, a w 2009 r. cieszył się akceptacją 76%.

Trzecia grupa oczekiwań to postulaty odnoszące się do siły i zwartości państwa. Tu wyróżnia się postulat prowadzenia polityki pronatalistycznej. Postulat „dbania o silną armię, nawet jeśli pieniądze na wojsko trzeba odbierać z innych działów budżetu”, w 2009 r. cieszył się umiarkowanym poparciem, ale w związku ze zmianą sytuacji międzynarodowej można zakładać wzrost społecznego poparcia dla ponoszenia wyższych nakładów na armię. Postulaty czwartej grupy są związane z partycypacyjną wizją państwa. Ma ono konsultować swoje decyzje z obywatelami, popierać stowarzyszenia i – co bardzo ważne – gwarantować wolność słowa i prawo do protestu.

Wiele z przywołanych postulatów cieszy się podobną popularnością w krajach Europy Zachodniej. Wyróżniają Polaków oczekiwania dotyczące sfery pracy i opieki społecznej. Uważają oni dwukrotnie częściej niż mieszkańcy Europy Zachodniej, że obowiązkiem państwa jest zapewnienie pracy każdemu, kto chce pracować oraz że konieczne jest zapewnienie bezrobotnym minimum dochodów. Istotnie częściej wyrażają też przekonanie, że rząd ma obowiązek działania na rzecz zmniejszania różnic dochodów [Bartkowski 2010, s. 55-68; Bartkowski 2012, s. 233-238].

3.1.2 Rozprzestrzenianie się biurokratycznej racjonalności

Rosnąca pozycja biurokracji objawia się m.in. w tym, że mamy do czynienia z postępującym zawłaszczaniem przez biurokrację zasobów i przestrzeni wspólnej, a to oznacza rozpraszenie i paraliżowanie aktywności obywatelskiej. Życie zbiorowe przestaje tworzyć wartość dodaną w relacji do tego, co jednostkowe i prywatne.

Wyrazistym świadectwem tego procesu są wielkie miasta, których teren podlegał w ostatnich dekadach pospiesznej komercjalizacji, co oznaczało przejmowanie go w prywatne władanie i spychanie tego, co publiczne i wspólnotowe na margines. W rezultacie potencjał kulturowy wielkich miast słabł, mimo gromkiego przywoływania koncepcji miast kreatywnych i akcentowania znaczenia przemysłów kreatywnych.

W ostatnich latach biurokracja wypracowała nowy, prawomocny sposób definiowania swojej misji jako czynnika modernizującego. Jednym ze źródeł takiej prawomocności jest opracowywanie setek „strategii rozwojowych” – sektorowych, regionalnych i lokalnych, związanych w wykorzystaniem środków unijnych. Wprowadzenie nowych metod sterowania strumieniem tych środków prowadzi do faktycznego przesunięcia zasobów władzy. Strategie te – z natury rzeczy będące wynikiem współpracy urzędników z ekspertami – dają biurokracji możliwość uzyskania przewagi nad politykami ze względu na to, że wykraczają poza horyzont jednej kadencji, nie są przedmiotem debaty politycznej ani szczególnego

zainteresowania mediów, a zarazem stwarzają możliwość dość swobodnego uwzględniania punktu widzenia określonych grup interesu w procesie kształtowania ram polityki państwa.

Sygnalizowane często nieprawidłowości w wykorzystaniu środków nie są najpoważniejszym zagrożeniem. Znacznie poważniejsze szkody może przynieść trwałe uzależnienie się administracji od przyjętego w dobie wykorzystywania pomocy unijnej sposobu postrzegania rzeczywistości i określania celów rozwojowych.

Jednym z symptomów rozkwitu biurokratycznej racjonalności jest zjawisko „socjalizacji” obywateli i organizacji niepaństwowych, które polega na stosowaniu mechanizmów służących podporządkowaniu aktorów społecznych władzy publicznej. Służy temu wprowadzanie reguł formalnych, normujących sposób zorganizowania i działania aktorów społecznych. Chodzi o takie definiowanie i stosowanie reguł, które polega na detalicznym narzucaniu im celów i działań. Niesymetryczne relacje umacniają określanie warunków wsparcia finansowego organizacji niepublicznych dające trwałą dominację administracji (kontrolowanie, interpretowanie, karanie) i w konsekwencji prowadzące do kolonizacji społeczeństwa obywatelskiego przez państwo.

3.1.3 Ograniczanie podmiotowości aktorów społecznych

Oprócz podmiotowości i zaangażowania mieszkańców, do sprawnego działania sfera obywatelska potrzebuje norm prawnych, zasobów, przestrzeni i mediów. Niestety w każdym z tych obszarów państwo nie wywiązuje się należycie ze swej roli.

Organizacje społeczne uzależnione są od finansowania zewnętrznego (tj. od środków publicznych, bo mecenat prywatny ciągle niemal nie istnieje), w coraz większym stopniu stają się przedsiębiorstwami realizującymi zadania publiczne, z jakich rezygnują jednostki administracji publicznej. Ich zaangażowanie w realizację zadań publicznych podyktowane jest, przede wszystkim, względami oszczędności finansowych. Uzależniając się od tych środków, organizacje tracą autonomię i przestają de facto pełnić funkcję podmiotu społeczeństwa obywatelskiego. Dotyczy to zarówno dużych organizacji pozarządowych, działających profesjonalnie, jak i małych, lokalnych organizacji, realizujących niewielkie kwotowo projekty w społecznościach wiejskich czy osiedlowych.

Silne grawitowanie organizacji trzeciego sektora w kierunku świadczenia usług publicznych uczyniło aktualnym pytanie o jego misję, w tym jego autonomię programową i niezależność finansową. Trzeci sektor przyjął „zasady gry” zaproponowane przez administrację publiczną. Po dwóch dekadach ich stosowania narasta przekonanie, że niosą one za sobą korzyści materialne, ale zarazem negatywnie na ten sektor wpływają. Mimo iż w ciągu 25 lat powstały organizacje o niezwykle silnej tożsamości i wielkim dorobku, w większości przypadków ciągle znajdują się one na

Decentralizacja jako ucieczka od odpowiedzialności; autonomia, ale bez środków finansowych

początku drogi – zgromadzony kapitał symboliczny nie przekłada się na kapitał finansowy, który mógłby stabilizować ich misję. Jak stwierdziła M. Marody: „(...) większość fundacji i stowarzyszeń trzeciego sektora to zbiurokratyzowane (w weberowskim znaczeniu) instytucje, zajęte głównie polowaniem na granty, których ‘przerabianie’ jest podstawową racją ich istnienia” [Marody 2004].

3.2 Fragmentaryzacja aktywności obywatelskiej

3.2.1 Słabość aktorów przestrzeni wspólnej

Fragmentaryzacja jest konsekwencją niskiego potencjału zrzeszania się. Potencjał ten jest specyficznym typem kapitału społecznego, o charakterze wzajemnościowym, silnie kształtowanym przez procesy kulturowe o długim przebiegu.

Po pierwszym okresie ustrojowej transformacji szybko okazało się, że euforia demokratycznej zmiany opadła, a wizja aktywnego, samoorganizującego się społeczeństwa i zrzeszających się obywateli dla realizacji swoich, szeroko pojmowanych interesów, ziściła się w niewielkim stopniu. Demokratycznej transformacji towarzyszyła „dziwna śmierć społeczeństwa obywatelskiego” [Lomax 1997, s. 41–63].

Zapewne po części wynika to z specyficznej natury dominujących więzi społecznych. Specyfika owa polega na występowaniu bardzo silnych więzi integrujących w relacjach rodzinnych i bardzo silnych więzi wykluczających w relacjach publicznych. To dziedzictwo narastających przez wieki deficytów obywatelskości, wzmocnionych jeszcze w czasach realnego socjalizmu.

Niewielka skłonność do zrzeszania się wynika także z silnie ukształtowanych postaw indywidualistycznych oraz słabości nawyku współdziałania opartego na zaufaniu i zorientowanego na problemy społeczne. Powiązany jest z tym „deficyt osobowości demokratycznej”, oznaczający relatywnie słabo ukształtowaną podmiotowość jednostek i zbiorowości oraz niską predylekcję do „aktywnego obywatelstwa”.

Bez zaufania interpersonalnego i uogólnionego, bez nawyków współdziałania oraz umiejętności jego zorganizowania demokratyczna kultura polityczna oraz partycypacja obywatelska pozostają w zaniku.

Nie bez wpływu na potencjał zrzeszania się Polaków pozostaje ich ograniczone przekonanie o skuteczności form kolektywnej reprezentacji interesów. Obywatele – kalkulując koszty i korzyści zaangażowania w zbiorowe formy zabiegania o interesy – uznają w większości, że nakłady są wyższe od potencjalnych zysków.

Realizowane od 15 lat badania GUS ujawniają stale rosnącą liczbę aktywnych organizacji trzeciego sektora, wzrost ich łącznego potencjału ekonomicznego oraz redukcję bazy członkowskiej (por. rysunek 3.1.) [Wstępne wyniki 2014]. W latach 1997–2012 należy odnotować trzykrotny wzrost liczby aktywnych podmiotów społecznych. Rozwój sektora

Nie ufamy sobie, nie ufamy państwu, państwo nie ufa nam

W miejsce obywatelskiej aktywności pojawiają się anomia, poczucie bezsilności i nieufności, alienacja i cynizm

mierzony liczbą organizacji nie jest równomierny w całym kraju. W 2012 r. najwięcej organizacji miało swoją siedzibę w województwie mazowieckim, zaś najmniej jednostek działało w województwach: lubuskim, opolskim, podlaskim i świętokrzyskim. W okresie ostatnich 15 lat nastąpił wzrost liczby organizacji w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców (1997 r. – 7 organizacji, 2005 r. – 18, 2012 r. – 22).

W 2012 r. sektor obywatelski w Polsce osiągnął przychody na poziomie 24 mld zł, co stanowi trzykrotny wzrost w stosunku do poziomu z 1997 r. Taki wynik świadczy o rosnącym znaczeniu i uczestnictwie organizacji społecznych w gospodarce. Średni budżet przypadający na jedną aktywną organizację wyniósł w 2012 r. ok. 288 tys. zł, ale mediana nie przekroczyła 18 tys. zł. Niewielkiej liczbie organizacji dużych i bogatych towarzyszy duża liczba organizacji bardzo małych i ubogich. Tego rodzaju zróżnicowanie środowiska pogłębia się. W latach 1997–2012 udział kosztów trzeciego sektora w PKB wzrósł z 1,2% do 1,4% [Trzeci sektor 2015].

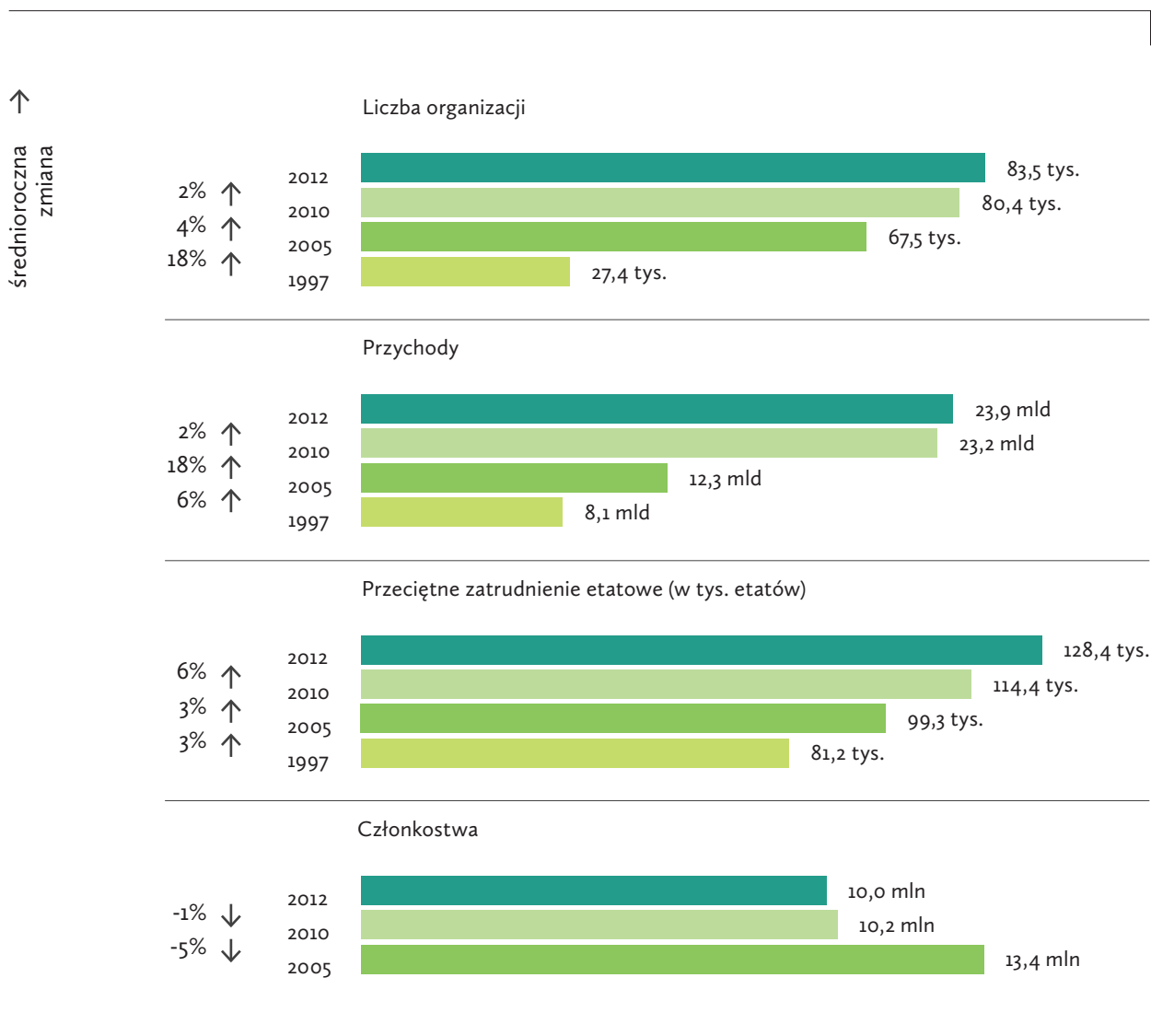
W strukturze przychodów trzeciego sektora większe znaczenie miały środki pozyskane nierynkowo – tj. źródła publiczne (41% przychodów), składki członkowskie (7%), darowizny (8%), niż te o charakterze rynkowym – tj. działalność gospodarcza (18%), odpłatna działalność statutowa (17%). Jednocześnie należy dodać, iż pomiędzy 2005 r. a 2012 r. wyraźnie zmniejszył się udział środków uzyskiwanych z działalności gospodarczej (z 24% do 18%), jak i odpłatnej działalności statutowej (z 21% do 17%), na rzecz wzrostu udziału przychodów pochodzących ze źródeł publicznych (z 29% do 45%).

Słaba kondycja finansowa trzeciego sektora powoduje, że w 2012 r. większość jego organizacji w Polsce (61%) nie korzystała z pracy płatnej osób zaangażowanych w ich działania. Tylko 22% organizacji zatrudniało pracowników na podstawie umów cywilnoprawnych, a 17% podmiotów zatrudniało personel etatowy. W 2012 r. całość pracy płatnej wyniosła w trzecim sektorze 176 tys. etatów⁷. W latach 1997–2012 GUS odnotował wzrost zatrudnienia etatowego w organizacjach społecznych. Jednak była to znacznie mniejsza zmiana, niż przyrost liczby aktywnych podmiotów tworzących sektor. W efekcie średnia liczba etatów przypadających na jedną organizację spadła z 3 w 1997 r. do 1,5 etatu w 2012 r.

W międzynarodowych badaniach porównawczych udział pracowników zatrudnionych w organizacjach pozarządowych w populacji ludności aktywnej ekonomicznie oszacowano dla Polski na poziomie 0,9% [Salomon 2010, s. 167–210]. Dla porównania należy dodać, że średnia dla 42 krajów uczestniczących w badaniu wyniosła 5,6%, zaś w czołówce krajów z najwyższym wskaźnikiem zatrudnienia w trzecim sektorze znalazły się: Holandia (16%), Belgia (13%), Kanada (12%).

7 To suma pracy etatowej (123 tys. etatów generowanych w ramach stosunku pracy) i pracy pozaetatowej świadczonej w ramach umów cywilnoprawnych.

Rysunek 3.1. Liczba, przychody, przeciętne zatrudnienie i członkostwo w organizacjach trzeciego sektora w Polsce w latach 1997-2012



Źródło: Trzeci sektor [2015, s. 1].

Spadek uzwiązkowienia po stronie pracowników następuje przy jednoczesnym braku wysokiego zorganizowania po stronie pracodawców

Maleje także baza członkowska związków zawodowych, co nie uzwędnia się w osłabianiu ich siły politycznej, szczególnie w niektórych sektorach gospodarki (górnictwo, ochrona zdrowia, edukacja). Opierając się na badaniach opinii publicznej, można stwierdzić, że w 1991 r. członkostwo w związkach zawodowych deklarowało 19% dorosłych Polaków, w 2014 r. liczba ta spadła do 6% (co odpowiadało 12% pracowników najemnych [Związki zawodowe i prawa pracownicze 2014]). Z kolei najnowsze badanie GUS pokazuje, że w 2014 r. do 12,9 tys. aktywnie działających związków zawodowych (spośród 19,5 tys. związków zarejestrowanych

w REGON) należało 1,6 mln osób, co odpowiadało 5% dorosłej ludności Polski i 11% wszystkich pracujących [Związki zawodowe w Polsce w 2014 r., 2015].

Dominuje przekonanie o niskiej skuteczności związków zawodowych w zakresie obrony praw pracowników (zob. tabela 3.1.).

Tabela 3.1. Opinie na temat skuteczności związków zawodowych

Czy, Pana(i) zdaniem, związki zawodowe w Polsce bronią interesów pracowniczych na ogół skutecznie czy też nieskutecznie?	III	V	VII	VII	XI	XII	VII	III	IV	IX	V
	1999	2000	2001	2002	2007	2008	2010	2012	2013	2013	2014
w %											
Zdecydowanie skutecznie	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1	2
Raczej skutecznie	22	14	12	14	23	31	24	28	27	24	25
Raczej nieskutecznie	40	44	39	39	38	38	39	36	45	41	40
Zdecydowanie nieskutecznie	23	22	35	30	12	11	13	12	12	14	15
Trudno powiedzieć	14	19	13	15	26	18	22	23	15	20	18

Źródło: Związki zawodowe i prawa pracownicze [2014, s. 6].

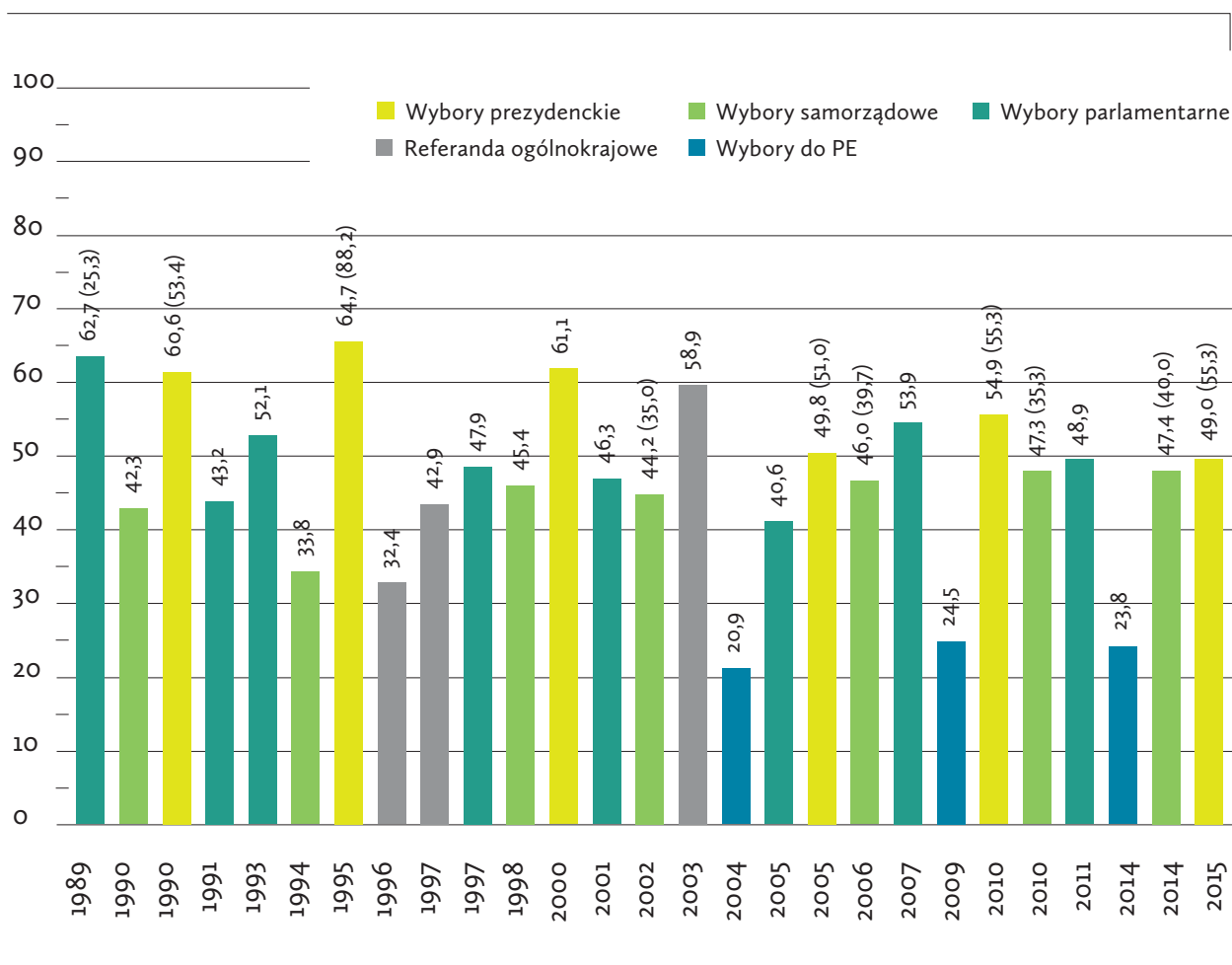
Przez ostatnie dziesięć lat wydaliliśmy na partie polityczne ponad miliard złotych

Po ćwierćwieczu budowania systemu wielopartyjnego polskie partie są nadal programowo amorficzne, bazują na działaczach przedwcześnie profesjonalizowanych i tworzących „drużynę wodza”, raczej blokują niż otwierają dostęp do polityki, nie są też nastawione na samodzielne i długofalowe prowadzenie pracy programowej i na systematyczne korzystanie z doradców – ekspertów. Są organizacjami relatywnie małymi i bardzo słabo społecznie zakorzenionymi. Ich odpowiedzialność wobec wyborców utrudniają rozłamy i transfery posłów pomiędzy partiami, zwłaszcza w okresach przedwyborczych. To drugie zjawisko jest groźne, bo wyborcy widzą w nim przejaw cynizmu i bezideowości polityków.

3.2.2 Wątpliwość aktywności obywatelskiej

Jeśli wziąć pod uwagę mierniki używane do analizy współczesnych społeczeństw, takie jak przynależność do organizacji społecznych, partii politycznych czy aktywność polityczna, wówczas wyłoni się obraz, który Jacek Raciborski kwituje jednoznacznie: „W Polsce pod tym względem jest zupełnie fatalnie. Wskaźniki zaangażowania we wszelkiego typu stowarzyszenia lokują Polaków na końcowych miejscach wśród narodów europejskich. Przynajmniej do jednej organizacji typu asocjacyjnego należy w Polsce blisko 16% mieszkańców przy średniej dla 20 badanych krajów europejskich 47%; do organizacji zawodowych 8% przy średniej 26%, do humanitarnych 4% przy średniej 17%” [Raciborski 2012, s. 273]. Udział w wyborach należy do najniższych wśród wszystkich europejskich krajów postkomunistycznych i nie przekracza, z wyjątkiem wyborów prezydenckich, połowy uprawnionych do głosowania.

Rysunek 3.2. Aktywność wyborcza Polaków



Źródło: PKW.

Zaskakiwać może wysoki poziom poczucia sprawstwa obywateli w relacjach z administracją publiczną w osobistych sprawach. Ponad 80% respondentów w reprezentatywnym dla dorosłej ludności Polski badaniu (przeprowadzonym w 2009 r.) zadeklarowało, że gdyby organ władzy publicznej wydał niesprawiedliwą według nich decyzję w ważnej dla nich sprawie, to odwołaliby się do zwierzchniego organu, a gdyby to okazało się nieskuteczne, to odwoływaliby się dalej: do najwyższych władz państwowych, do mediów, do organizacji społecznych itp. [Raciborski 2011, s. 223]. Ten drugi wynik pośrednio dobrze świadczy o poczuciu wolności obywatelskiej i powszechności przekonania, że można przeciwstawiać się organom państwa bez obawy o represje.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na pewną niespójność opinii. Z jednej strony, Polacy wyrażają gotowość dochodzenia swoich racji na drodze prawnej, czego nie sposób osiągnąć bez dobrze działającego wymiaru sprawiedliwości. Z drugiej zaś strony, oceny funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości są negatywne lub bardzo negatywne (74%). Tylko nieco ponad 1/4 respondentów (28%) wystawia mu ocenę pozytywną [Komunikat z badań CBOS nr 5/2013].

3.2.3 Rachityczne współdziałanie

Jednym z powodów naszej niskiej skłonności do współdziałania jest niski poziom zaufania. Polacy w zdecydowanej większości ufają swojej najbliższej rodzinie (97%), a także znajomym (91%) oraz dalszym krewnym (87%). Tylko nieznacznie mniejszy jest odsetek tych, którzy mają zaufanie do swoich współpracowników (82%) oraz sąsiadów (76%). Relatywnie duże zaufanie Polaków w sferze prywatnej nie znajduje odzwierciedlenia w relacjach z osobami spoza najbliższego otoczenia. Na pytanie o zaufanie do nieznanym, z którymi respondenci spotykają się w różnych sytuacjach, twierdząco odpowiada zaledwie 1/3 (35%), w tym większość (33% ogółu) deklaruje ograniczone zaufanie (odpowiedzi: „raczej mam zaufanie”). Ponad połowa badanych (55%) nie ufa nieznanym, w tym co dziewiąty (11%) – w sposób zdecydowany [Komunikat z badań CBOS nr 29/2014].

Wspólnego działania jest wciąż niewiele. W ciągu dziesięciu lat umocniła się jednak wiara w jego skuteczność. O ile w 2002 r. pogląd, że działając razem można przyczynić się do rozwiązania niektórych problemów swojego środowiska podzielała połowa badanych (50%), o tyle w 2014 r. 77% osób uważało, że działając wspólnie z innymi mogą pomóc potrzebującym lub rozwiązać niektóre problemy swojego środowiska lub społeczności. Jednak duża część respondentów twierdzi, że nie zna nikogo, z kim gotowi byłiby współdziałać w tym celu.

Z jednej strony, w społeczeństwie umacnia się bowiem wiara w skuteczność działań podejmowanych wspólnie, a także zwiększa się dostępność wzorców sprzyjających upowszechnianiu takiej aktywności, z drugiej jednak strony – nie wzrasta poziom indywidualnego zaangażowania.

Tylko 20% Polaków deklaruje, że w minionym roku podejmowało się dobrowolnej i nieodpłatnej pracy na rzecz społeczności, środowiska naturalnego lub miejscowości, w której mieszkają (kontrastuje to z 65% ankietowanych, którzy taką pomoc udzielili swoim przyjaciołom i znajomym) [Komunikat z badań CBOS nr 60/2014].

3.3 Alienacja władzy publicznej

3.3.1 Słabość elit politycznych

Polacy krytycznie oceniają polityków. Tradycyjnie takie role społeczne, jak działacz partii politycznej, poseł na Sejm, radny gminny czy minister znajdują się na samym dole drabiny prestiżu społecznego. Powszechnie uważa się, że mamy złych przywódców, którzy nie realizują obietnic wyborczych, źle wydają publiczne pieniądze, prowadzą niewłaściwą politykę, nie interesują się zwykłymi ludźmi. Polaków razi to, że władza troszczy się przede wszystkim o własne interesy, a politycy dążą przede wszystkim do konfliktu, co prowadzi do bałaganu w polityce [Komunikat z badań CBOS nr 95/2013]. Polakom przeszkadza u elit: mówienie nieprawdy, udział w aferach korupcyjnych, niejasne powiązania ze służbami specjalnymi.

Korupcja przypisywana jest obecnie częściej politykom (parlamentarzystom, działaczom partyjnym, radnym) niż np. uchodzącej do niedawna za jej symbol służbie zdrowia. W listopadzie 2013 r. 85% Polaków zarzucało elitom politycznym nepotyzm i kumoterstwo, 83% – prowadzenie działalności publicznej dla pieniędzy, 80% – wykorzystywanie działalności publicznej we własnej karierze zawodowej, zaś 71% – przekupstwo oraz defraudowanie środków publicznych na rzecz swojej partii.

Nadzieje, jakie Polacy wiązali z wymianą elit rządowych były na ogół duże, ale szybko ustępowały miejsca rozczarowaniu. W miarę upływu czasu opinie o poszczególnych rządach i premierach ulegały zmianie, ale widoczna jest tendencja pozytywnej oceny rządów podejmujących kompleksowe reformy (niezależnie od ich efektu). W przeprowadzonych w maju 2014 r. badaniach CBOS za najlepszego premiera w dziejach III RP uznano Tadeusza Mazowieckiego, a kolejne miejsce w tym rankingu zajął Jerzy Buzek [Komunikat z badań CBOS nr 76/2014]. Uderzający jest przy tym spadek oczekiwań wobec drugiego rządu Donalda Tuska, kojarzącego się z „ciepłą wodą w kranie” i unikającego radykalnych posunięć reformatorskich (o ile w 2007 r. blisko 60% respondentów wyrażało nadzieję i wiarę w to, że będzie lepiej, o tyle w 2011 r. opinię taką wyraziło tylko 28%).

Analiza postaw Polaków wobec elit politycznych ujawnia pewne paradoksy. Z jednej strony, uznają je za wyalienowane, dążące do realizacji własnych interesów, niezdolne do rozwiązywania najistotniejszych problemów społecznych. Z drugiej zaś, Polacy oceniają swoją podmiotowość polityczną jako niewystarczającą, ale nie wyrażają gotowości do brania spraw w swoje ręce, o czym świadczy niska aktywność obywatelska.

Polityka uznawana jest za domenę „Ich”

Alienacja elit politycznych nie jest wprawdzie zjawiskiem specyficznym dla Polski, ani nawet tylko dla państw postkomunistycznych, ale właśnie w nich może prowadzić do obniżenia poziomu akceptacji dla rynkowo-demokratycznych przemian, dalszej delegitymizacji elit i, co wydaje się najistotniejsze, do wzrostu polaryzacji politycznej, oznaczającej powstanie dwóch okopanych w swych twierdzach obozów politycznych dążących do wzajemnego wykluczenia.

Generalnie Polacy wyrażają poparcie dla idei demokracji. W 2004 r. satysfakcję ze sposobu funkcjonowania demokracji w Polsce deklarowało 30% respondentów Eurobarometru, podczas gdy dziesięć lat później poziom aprobaty wzrósł do 52%, przewyższając średni poziom zadowolenia w Unii Europejskiej i znacząco poziom zadowolenia w krajach Europy Środkowej⁸. Nie oznacza to jednak, że poziom dezaprobaty dla sposobu funkcjonowania demokracji jest mało znaczący. Wedle danych Eurobarometru z wiosny 2014 r., ocenę taką prezentowało 41% Polaków (co jednak i tak stanowi wynik poniżej przeciętnej unijnej wynoszącej 48%). W krajach naszego regionu więcej niezadowolonych odnajdujemy w Słowenii (78%), Słowacji (75%), Węgrzech (63%), na Litwie (61%), w Czechach (51%) i na Łotwie (50%)⁹.

Powyższe dane mogą być optymistycznie zinterpretowane jako wyraz rosnącej aprobaty dla działań elit politycznych. Jeśli jednak oceny elit dokonujemy przez pryzmat podejmowanych i realizowanych przez nie reform, to obraz będzie inny. Z badań prowadzonych w ramach Diagnozy społecznej wynika, że liczba Polaków twierdzących, że reformy się nie udały wzrosła z 29,8% w 1997 r. do 53,9% w 2013 r., podczas gdy liczba oceniających reformy pozytywnie oscyluje wokół poziomu 10% [Czapiński, Panek 2009; Czapiński, Panek 2014]. Na uwagę zasługuje zwłaszcza gwałtowny wzrost liczby odpowiedzi negatywnych pomiędzy 2011 r. a 2013 r. (z 37,2 do 53,9%) i spadek odpowiedzi pozytywnych (z 14,0 do 11,6%). Być może jest to wynikiem zmęczenia długookresowymi, jak na warunki polskie, rządami jednej partii; wystąpił efekt „zużycia” premiera; być może skuteczna staje się agresywna retoryka opozycji, a być może doszło do kumulacji negatywnych ocen konkretnych posunięć ekipy rządzącej (podniesienie wieku emerytalnego, niezdolność do rozwiązania problemów służby zdrowia, demontaż OFE, opóźnienie w realizacji inwestycji drogowych). Niezależnie od tego, która z powyższych interpretacji jest prawdziwa, negatywna ocena polskiego *governance* zdecydowanie przeważa.

8 Badania Eurobarometr (nr 62, 65, 73, 78 i 81), dostępne na: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives.

9 *Standard Eurobarometer 81*, dostępne na: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_publ_en.pdf (06.02.2015).

3.3.2 Zinstytucjonalizowana nie-odpowiedzialność

Podstawowym mechanizmem egzekwowania przez obywateli odpowiedzialności władz publicznych są wolne i cykliczne wybory. Wybory są też podstawowym sposobem ujawniania i agregowania preferencji obywateli oraz rozliczania władz z efektów rządzenia. Mechanizm ten w Polsce działa poprawnie. Nie sposób jednak nie zauważyć, że niesprawności w działaniach Państwowej Komisji Wyborczej w 2014 r., wraz z wątpliwymi działaniami promocyjnymi (wprowadzająca w błąd telewizyjna instrukcja wyborcza), zachwiały zaufaniem do tej kluczowej dla jakości wyborów instytucji.

Relatywnie dobrze egzekwowana jest odpowiedzialność polityków za indywidualne występki, drobne oszustwa, wykroczenia drogowe, błędne decyzje w jednostkowych sprawach itp. Natomiast nie jest egzekwowana, a nawet nie jest przedmiotem publicznych debat, odpowiedzialność za naruszanie ustaw lub uchwalanie ewidentnie szkodliwych regulacji, za zaniechanie prawnie nakazanych działań, za ewidentne błędy inwestycyjne (np. zakup Możejek, przetargi na autostrady, Pendolino, kontrakty dla wojska), za brak reakcji na ujawniające się dysfunkcje oraz patologie w życiu społecznym i gospodarczym, za systemowe nadużycia władzy.

Rozliczaniu za sprawy drobne sprzyja powszechnie stosowana przez media i polityków technika perswazji, która polega na hiperbolizacji. Konkretnie wykroczenie lub przestępstwo polityka, a nawet publiczna wypowiedź, są podnoszone do rangi naruszeń polskiej racji stanu. Media i politycy stale usiłują wywoływać emocje, które socjologowie nazywają stanami paniki moralnej (np. w ostatnim czasie: wulgarny język polityków, oszustwa delegacyjne). Koncentracja społecznej uwagi, ale także parlamentu, na tego rodzaju sprawach wypycha ze sfery publicznej debaty i osądu sprawy o kluczowym znaczeniu dla państwa.

Agendy władzy państwowej w ostatnich latach nauczyły się pozorować kontrolę nad powierzonymi im sferami, wykorzystując do tego nowoczesne techniki PR. Instrumentami takiej inscenizowanej rozliczalności są różnego rodzaju komisje kontrolne, aktywne formowanie agendy mediów, publiczne przeprosiny składane przez polityków, werbalne upomnienia ze strony premiera, wreszcie zmiany personalne, traktowane jako ostatecznie zamykające kwestię odpowiedzialności polityka czy wysokiego urzędnika.

Wyborcza rozliczalność napotyka na poważne utrudnienia zarówno w dużych miastach, jak i w małych gminach. Wyznacznikiem tego zjawiska są bardzo wysokie wskaźniki reelekcji. W 2014 r. w 1 595 gminach wybrano dotychczasowych wójtów, burmistrzów, prezydentów, co stanowi 64,55% ogółu gmin (obliczenia: A. Gendźwiłł na podstawie danych PKW). W 2010 r. takich gmin było nieco więcej – 1 770, tj. 71,43% [Gendźwiłł 2010].

Trzeba także podkreślić, że powodem reelekcji są często rzeczywiste sukcesy lokalnych liderów w zarządzaniu społecznościami lokalnymi. Jednak w małych miastach i w gminach wiejskich w poważnej skali wy-

Dramatycznie zaburzone są społeczne kryteria politycznej odpowiedzialności

W dużych miastach bardzo trudne jest kreowanie personalnych alternatyw wobec urzędujących prezydentów

Fasadową instytucją rozliczania odpowiedzialności rządzących jest w praktyce Trybunał Stanu

3.3.3 Zanik dialogu społecznego

Przestrzeń wspólna musi być oparta na dialogu. Takim dialogu, który przyczynia się do rozwoju wzajemnej otwartości i zaufania, ale także tworzy i uwspólnia wiedzę oraz zdolność jej refleksyjnej interpretacji. Dialog jest niezbędnym mechanizmem w procesie nieustannego uczenia się, kojarzenia interesów, łagodzenia konfliktów i rozwiązywania problemów. Warunkuje on powodzenie jakiegokolwiek programu ukierunkowanego na rozwój. Tak rozumiany dialog znacznie wykracza poza tradycyjne formy wymiany informacji i konsultowania projektów czy programów.

W swojej dotychczasowej formule, w której kluczową rolę wypełniała Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, dialog został kompletnie sparaliżowany, czego ukoronowaniem było zaprzestanie przez związki zawodowe uczestnictwa w niej w połowie 2013 r. To spowodowało, że – tak jak w latach 90. – ponownie wszystkie konflikty społeczne są przenoszone do centralnych struktur państwa. Przejawem tego jest powtarzające się żądanie prowadzenia rozmów z udziałem Prezesa Rady Ministrów.

Upadek dialogu wynika z tego, że faktycznie stał się on pustą formą. Ważną tego przesłanką było polityczne ubezwłasnowolnienie dwóch ostatnich przewodniczących Komisji Trójstronnej, ministrów wywodzących się z PSL – słabszego rządowego koalicjanta. W praktyce niczego nie byli oni w stanie uzgodnić, gdyż nie mieli odpowiednich pełnomocnictw i nawet jeśli jakieś uzgodnienia wstępnie poczynili, to i tak na końcu były one bezceremonialnie blokowane przez ministra finansów.

To doświadczenie potwierdza, że rząd nie jest zdolny do prowadzenia dialogu z partnerami społecznymi, jeśli nie ma jasnej agendy w zakresie spraw społeczno-gospodarczych, co oznacza, że rządzący nie wiedzą, czego chcą i do czego zmierzają, poza tym, że chcą utrzymać władzę.

Brak dialogu z inicjatywami obywatelskimi osłabia nie tylko wspólnoty, ale także podmioty władzy. Problem ten dobrze widać w przypadku ruchów miejskich, które pojawiły się również w Polsce. Są one na ogół ignorowane przez władze samorządowe, co spycha je na pozycję kontestacyjną. Nie sprzyja to samorządności, ponieważ w rezultacie brakuje mechanizmu rozliczalności decydentów i korygowania rutynowych działań.

Wydaje się, że większość lokalnego potencjału rozwojowego (co dotyczy także skali ogólnokrajowej) pozostaje uśpiona, a jego pobudzenie jest blokowane. Gdy nieustannie martwimy się o napływ kapitału zagranicznego i unijne transfery, paraliżujemy własny kapitał. Wykorzystując zaufanie, dialog i partnerstwo – między podmiotami, które dysponują kluczowymi zasobami rozwojowymi – można prawidłowo określić, co ma

Doświadczamy zapaści dialogu społecznego

Sparaliżowanie dialogu to sparaliżowanie obywatelskiego działania

Dialogu nie można sprowadzić do pozbawionej treści procedury – formalnego pilnowania 21-dniowych konsultacji projektów aktów prawnych

Fundamentalną przeszkodą jest nieprzygotowanie podmiotów władzy publicznej do dialogu

być przedmiotem i agendą procesu politycznego. W ten też sposób określa się strategiczne cele i tworzy zdolność do ich osiągnięcia. Niestety, nasze państwo najwyraźniej tę zdolność utraciło.

Pojawiają się jednak pozytywne sygnały. Jednym z nich jest powołanie Rady Dialogu Społecznego. Wznawiamy w ten sposób zerwany dialog społeczno-zawodowy. Jest to okazja, aby powrócić do znanych już postulatów: autonomizacji dialogu odnoszącego się do układów zbiorowych pracy i jednocześnie silnego powiązania dialogu na poziomie krajowym z kwestią konkurencyjności gospodarki. A równocześnie potrzebna jest równorzędna Rada Dialogu Obywatelskiego, której prace powinny koncentrować się nie na kwestiach gospodarczych a społeczno-rozwojowych, w tym rozwoju terytorialnego.

Jeśli do tego dołączyć zmodyfikowane, usprawnione działanie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, to zarysowuje się przyszłość dialogu społecznego w Polsce opartego na trzech filarach. Problem w tym, aby już teraz pomyśleć nie tylko o procedurach i strukturach, ale również o celowości i sensie dialogu. A to wymaga sformułowania i poddania debacie nowych koncepcji rozwojowych Polski. Wymaga też wygenerowania przestrzeni publicznej, w tym takich jej form społecznych i infrastrukturalnych, które wspomagać będą dialog. Tu mamy na myśli zwłaszcza kwestię mediów publicznych i instytucjonalizacji mediacji społecznej.

Kształtowanym obecnie formom dialogu od początku trzeba też nadać europejski wymiar, bowiem w dialogu europejskim w zasadzie nas nie ma, na co wskazuje sposób prowadzenia sprawy minimalnej stawki godzinowej dla kierowców, którą ustanowiły na swoim terytorium władze niemieckie.

W prowadzeniu dialogu społecznego niezbędne jest jego ukierunkowanie na regulowanie konfliktów społecznych oraz zorientowanie na rozwiązywanie trudnych problemów społecznych i formowanie partnerstwa dla rozwoju. I jedno i drugie jest potrzebne, z tym, że to pierwsze powiedzie się tym bardziej, im bardziej rozwinie się to drugie.

Uzgodnienie i uchwalenie ustawy o Radzie Dialogu Społecznego to tylko otwarcie zatrzaśniętych drzwi. To umożliwia wyjście z pułapki, ale to jeszcze nie wyjście na właściwą drogę – po której można później postępować krok po kroku.

Przestrzenią dialogu obywatelskiego musi być myślenie i działanie na rzecz rozwoju. Bez tego polityka staje się tylko grą o władzę

4.

Stosunki międzynarodowe i polityka zagraniczna

90	Wprowadzenie
91	Źródła optymistycznych oczekiwań
93	Polska w Europie
100	Polska w przestrzeni transatlantycznej
106	Polska w polityce globalnej
108	Podsumowanie

Wprowadzenie

Rosyjska agresja wobec Ukrainy oraz kryzys migracyjny i uchodźczy unaczyniły, jak daleko zmieniło się środowisko polityki międzynarodowej, w którym funkcjonuje Polska. Problem ten dotyczy bowiem nie tylko stabilności naszego najbliższego sąsiedztwa, ale wręcz zasad całego ładu międzynarodowego. Często zwraca na to uwagę były minister spraw zagranicznych, Adam Daniel Rotfeld, podkreślając m.in., że weszliśmy w okres, w którym większość konfliktów nie będzie miało końca [Rotfeld 2014, s. 31–54], a granice między konfliktem a pokojem będą zamazane. Takich konfliktów jest wiele w różnych częściach globu, w tym na obszarze dawnego ZSRR. Założenie, że bezpieczeństwo należy oprzeć na współzależności i współpracy, szczególnie w przypadku Rosji nie stało się podstawą filozofii politycznej. W jej polityce zagranicznej wartości mają charakter drugorzędny, werbalny, dekoracyjny – bez istotnego znaczenia w procesie podejmowania decyzji.

Po 1989 r., przez dwie dekady, ład międzynarodowy był niezwykle sprzyjający dla realizacji polskich interesów. Wtedy jasno zdefiniowano kierunek na integrację euroatlantycką ze strukturami UE i NATO. Tymczasem wydarzenia nie tylko we wschodnim sąsiedztwie UE, ale również w południowym, ukazały ewidentną słabość obu głównych organizacji, które stanowią instytucjonalne ramy polskiej polityki zagranicznej. Polska nie tylko musi teraz bardziej zdecydowanie wpływać na definiowanie ich długoterminowych strategii, ale także sama określić własne priorytety i w dwutorowy sposób wpływać na rzeczywistość międzynarodową w kluczowych dla niej obszarach.

Najważniejsze aktualnie trzy strategiczne funkcje Polski jako państwa średniego „(należy pamiętać, że nie wszystkie kryteria takiego państwa są dziś przez Polskę wypełniane¹⁰) to”:

- przeciwdziałanie trendom dezintegracyjnym w Unii Europejskiej;
- działania na rzecz wzmocnienia i rozszerzenia wielopłaszczyznowej współpracy transatlantyckiej;
- działania na rzecz zwiększenia uczestnictwa w wytwarzaniu globalnych dóbr publicznych.

Założenie, że po zakończeniu „zimnej wojny” odwołanie się do użycia siły będzie nieprawdopodobne było błędem

10 Szerzej na temat strategii Polski jako państwa średniego: Grudziński [2008].

**Jeśli ostatnie lata
charakteryzowały się
odczuwalnym powiewem
 optymizmu, to 2014 r.
był dla polskiej polityki
zagranicznej *annus horribilis***

Badania Transatlantic Trends wskazują na znaczący przyrost sympatii polskiej opinii publicznej w stosunku do USA i prezydenta Baracka Obamy. Pozytywny stosunek do Stanów Zjednoczonych deklaruje aż 78% Polaków, a do amerykańskiej polityki zagranicznej tylko dziesięć procent mniej. Dla niemal 2/3 Polaków NATO ponownie stało się kluczowe dla bezpieczeństwa kraju [Transatlantic Trends. Key Findings 2014]. Jeszcze trzy lata temu to Polska była państwem, w którym odnotowano największy spadek poparcia dla światowego przywództwa Stanów Zjednoczonych. Wtedy tylko 38% polskich respondentów uważało amerykańskie przywództwo za pożądane. Polska miała również drugi najniższy wynik, jeśli chodzi o przekonanie, że USA i UE wiążą wspólne interesy. Tylko 45% Polaków postrzegało NATO jako kluczowe dla narodowego bezpieczeństwa, co było wówczas jednym z najniższych rezultatów spośród wszystkich państw [Transatlantic Trends. Key Findings 2012]. Dane te są świadectwem tego, jak duży szok w percepcji środowiska bezpieczeństwa wywołały wydarzenia za naszą wschodnią granicą. Na polskich elitach politycznych jeszcze większe wrażenie wywarła przyspieszona lekcja geopolityki, z której wynikało, że zachowanie Rosji i tak oczywiste złamanie wszelkich norm prawa międzynarodowego nie zostało powszechnie potępione. Aż 69 państw, w tym wszyscy przedstawiciele grupy BRICS, wstrzymało się od głosu lub zagłosowało przeciw rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ wzywającej do nieuznawania zmian w statusie Krymu. Unia Europejska zareagowała na kryzys z dużym opóźnieniem, choć z perspektywy czasu za sukces należy uznać utrzymanie jej solidarnego stanowiska. Kryzys na Wschodzie ujawnił jednak przy tym, jak różna może okazać się percepcja kryzysu przez poszczególne państwa UE. Okazało się, że to polityki narodowe są w pierwszym rzędzie determinantą stanowiska całej Wspólnoty, a instytucje europejskie odgrywają jedynie bardzo ograniczoną rolę.

4.1 Źródła optymistycznych oczekiwań

Powodów do wcześniejszego optymizmu było wiele. Największą rolę odegrała wzrastająca pozycja gospodarcza w Europie i uniknięcie kryzysu, jakim dotkniętych zostało wiele państw strefy euro. Polski rząd wykazał się sprawnością w zarządzaniu finansami publicznymi. Nadzór bankowy udowodnił skuteczność w swoim obszarze, a zapisy Konstytucji RP dotyczące zadłużenia publicznego okazały się być wzorem dla rozwiązań na forum UE. Wszelkie początkowe plany rządu RP co do przystąpienia do strefy euro zostały faktycznie zarzucone ze względu na jej kryzys, który w pewnym momencie przybrał wręcz miarę egzystencjalnego. Polska przekonująco jednak zabiegała, aby uczestniczyć w wypracowywaniu rozwiązań na przyszłość¹¹

11 Kluczową rolę odegrał tzw. „sześciopak” – zestaw dyrektyw i rozporządzeń przegłosowany podczas polskiej prezydencji w Radzie UE.

i podtrzymywała werbalne deklaracje o chęci dołączenia do strefy wtedy, kiedy będzie to możliwe.

Jednocześnie Polska zaczęła efektywnie wpływać na polityki UE poprzez skuteczną budowę koalicji w różnych konstelacjach. Pomimo wielu różnic, jak chociażby kwestie przyszłości strefy euro, polityki bezpieczeństwa czy energetycznej, nasze stosunki z Niemcami były lepsze niż kiedykolwiek w najnowszej historii. W widoczny sposób wzrosła współzależność między Niemcami a Polską w podejmowaniu różnych strategicznych decyzji [Buras i in. 2013]. Grupa Wyszehradzka stała się bardzo użyteczną platformą dla koordynacji polityk, a Trójkąt Weimarski uległ rewitalizacji. Dodatkową promocją polskiego wizerunku były również udane mistrzostwa Europy w piłce nożnej, które odbyły się na terenie Polski i Ukrainy.

Dodatkowo, polska polityka wschodnia, również ze względu na wyżej wymienione czynniki, zaczęła być dostrzegana w Europie i na świecie. Przyczyniła się do tego wyraźna poprawa atmosfery w stosunkach z Rosją. Zanim to się stało, Polska skutecznie wymusiła na UE wspólne stanowisko w sprawie rosyjskiego embarga na nasze mięso, czym doprowadziła do tego, że nie rozpoczęto negocjacji Unia-Rosja nad porozumieniem o partnerstwie i współpracy (tzw. PCA). W późniejszym okresie Polska zaczęła coraz wyraźniej wpływać na stanowisko UE w różnych sprawach. Sprawilo to, że Rosja nie mogła już w prosty sposób porozumieć się z większymi państwami UE ponad naszymi głowami.

„Odwilż” w stosunkach z Rosją następowała na fali nadziei pokładanych przez Zachód w – wydawało się – liberalnym prezydencie Dmitriju Miedwiediewie. Nie przypadkiem w tym samym czasie Niemcy rozpoczęły na forum Unii Europejskiej promocję projektu Partnerstwo dla Modernizacji, ukierunkowanego na pobudzenie rosyjskiego potencjału reform, a Stany Zjednoczone zainicjowały słynną politykę „resetu” [Stent 2014]. Zamiast dotychczasowych zachęt otwarcia na Zachód, Rosja była teraz zapraszana do pragmatycznej współpracy w tych dziedzinach, w których obie strony miały wspólne interesy.

W stosunkach polsko-rosyjskich oznaczało to dążenie do pragmatycznej współpracy tam, gdzie to możliwe, przy zachowaniu odmiennych poglądów na wiele ważnych spraw, w tym zwłaszcza kształt bezpieczeństwa europejskiego i przyszłość krajów leżących pomiędzy Rosją a Unią Europejską. Wizyta premiera Putina na Westerplatte w 2009 r. pobudziła nadzieje na trwalszą poprawę stosunków polsko-rosyjskich. Minister spraw zagranicznych Rosji, Siergiej Ławrow, uczestniczył w spotkaniach rewitalizowanego Trójkąta Weimarskiego w Paryżu, nowo utworzonego „Trójkąta Królewieckiego” (Polska-Niemcy-Rosja), a także był gościem dorocznej narady Ambasadorów RP w Warszawie. Z inicjatywy obu stron powołano Polsko-Rosyjskie Centrum Dialogu. Co więcej, Polska wspólnie ze Szwecją skutecznie zainicjowała na forum UE projekt tzw. Partnerstwa Wschodniego, który nie tylko został zinstytucjonalizowany, ale począt-

Polska sprawnie przeprowadziła swoją pierwszą prezydencję w Radzie UE

Taka postawa miała zachęcić Rosję do przyjęcia roli odpowiedzialnego partnera respektującego ogólnie uznawane reguły gry polityki międzynarodowej

kowo nie wzbudził rosyjskiego sprzeciwu. W świecie zaczęto mówić o pojednaniu polsko-rosyjskim. Ocena taka była zdecydowanie przedwczesna, ale korzystna o tyle, że uchylała ona stereotyp Polski jako kraju o silnym resentymencie antyrosyjskim.

Do optymizmu w polskiej polityce zagranicznej przyczyniło się poszerzenie jej perspektywy poza obszar transatlantycki. Wydarzenia tzw. arabskiej wiosny sprawiły, że Polska zaczęła promować swój model transformacyjny jako wzorzec skutecznych zmian. Poprzez Wspólnotę Demokracji, której sekretariat mieści się w Warszawie, Polska mogła angażować się również w demokratyzację odległej Birmy. Później doprowadzono nawet do utworzenia niewielkiego Europejskiego Funduszu na Rzecz Demokracji, zarządzanego przez Polaka, z siedzibą w Brukseli. W tym samym czasie powstały projekty „Go China”, a następnie „Go Africa”, które miały zachęcać polskich przedsiębiorców do ekspansji zagranicznej. Gdy przyjeżdżał premier Chin, w Warszawie szybko zwołano szczyt 11 szefów rządów bądź prezydentów z Europy Środkowo-Wschodniej, a grupa niezależnych ekspertów proponowała utworzenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Globalnych [Balcer i in. 2013]. Duże nadzieje wiązano również z tzw. „rewolucją łupkową”, której niejednokrotnie nadawano nawet wymiar geoeconomiczny¹². Oczywiście w działaniach tych było więcej życzeniowości niż realnych możliwości¹³, ale i tak wносиły one spory powiew świeżości do skupionej dotychczas na UE i NATO koncepcji myślenia.

W każdym z kluczowych poziomów odniesienia Polska musi dokonywać strategicznych wyborów: co do swojego miejsca w Europie, co do miejsca w polityce transatlantyckiej oraz miejsca w polityce światowej. Wpływ Polski na każdy z tych trzech obszarów jest bardzo ograniczony, natomiast decyzje, które przywódcy polityczni będą musieli w tych obszarach podejmować nie cieszą się porozumieniem sił politycznych, jakie istniało po 1989 r., a które warunkowało skuteczność polskiej polityki zagranicznej.

We wszystkich obszarach, w których oczekiwano pozytywnego rozwoju sytuacji długoterminowe perspektywy wyglądają niekorzystnie

4.2 Polska w Europie

Europa i Unia Europejska znajdują się w trudnym położeniu. Problemów jest coraz więcej. Najważniejsze z nich to: (i) problemy konstrukcji i rozwoju strefy euro; (ii) erozja zaufania, narastanie politycznych oskarżeń o brak woli współpracy i narodowy egoizm; (iii) niezdolność do sformułowania wspólnej wizji i narracji; (iv) fragmentacja europejskiego wspólnego rynku.

12 Minister Spraw Zagranicznych stwierdził nawet, że rewolucja łupkowa może w ciągu 10–15 lat zrobić z Polski „drugą Norwegię”. Cyt. za: Kluz [2012] oraz Shale Gas in Poland [2013].

13 Dobrze oddaje to angielski termin *capability-expectations gap* w stosunkach międzynarodowych. Zob. Hill [1993, s. 305–328].

W Unii Europejskiej dynamika jest obecnie wytwarzana przez siły odśrodkowe

Marzenie o dokończeniu budowy rynku wewnętrznego, rządzącego się zasadą czterech „wolności”, jest dalekie od realizacji

Hiperglobalizacja bez instytucjonalnej infrastruktury

Zasadniczym wyzwaniem staje się utrzymanie spójności projektu integracyjnego w kluczowych dla niego obszarach. Jest coś bardzo symptomatycznego w tym, że w czasie, gdy Ukraińcy są gotowi umierać za europejską przyszłość swego kraju, Brytyjczycy szykują referendum w kwestii wyjścia Wielkiej Brytanii z UE.

Dzisiaj jednolity rynek nie obejmuje w pełni usług, sektora cyfrowego, energii czy badań. Największy projekt UE od czasu powstania strefy euro, unia bankowa, nie obejmuje w zasadzie systemu bankowego Wielkiej Brytanii z „City of London”, które jest największym ośrodkiem finansowym w Europie.

Wielu ekonomistów uważa, że Unię Europejską czeka dekada gospodarczej stagnacji *à la* Japonia. Jedyną metodą na pogłębienie integracji w ostatnich latach stała się metoda międzyrządowa, a o nowym, wspólnym traktacie nie ma nawet co marzyć. Co prawda postęp integracji, jaki dokonał się po przyjęciu Traktatu z Lizbony jest imponujący, ale stało się to bez demokratycznej legitymacji: poza traktatem bądź w cieniu traktatu (ang. *in the shadow of treaty*).

Jak twierdzi D. Rodrik, można po prostu zrealizować tylko dwa z trzech celów równocześnie. Jego sławny trylemat to: skuteczna polityka globalna, skuteczne rządy narodowe bądź demokratyczna legitymacja [Rodrik 2011]. Pytanie, czy multilateralizm wzmacnia demokrację narodową nabiera kluczowego znaczenia na przykładzie najbardziej rozwiniętej organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska. Dla Polski, w której tak dużą rolę na poziomie politycznym i społecznym odgrywa partia konserwatywna, która definiuje suwerenność w bardziej tradycyjny sposób (PiS), może to nieść bardzo poważne konsekwencje.

Formuje się wyraźnie Unia Europejska zróżnicowanej prędkości, czy też „zmienną geometrii”¹⁴. Zmienia to sytuację Polski w stosunku do całej UE. Dotychczas mogło się wydawać, że potrafimy – przy współpracy innych państw naszego regionu – nie dopuścić do podziału na Unię dwóch prędkości. Faktycznie jednak to się stało już w momencie utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW). Pogłębienie obecnych tendencji doprowadzi z wysokim prawdopodobieństwem do stopniowego urzeczywistnienia się koncepcji zawartej w Raporcie Tindemansa.

Stajemy zatem wobec konieczności opracowania nowej polskiej strategii integracji europejskiej, której sformułowanie musi polegać na rozstrzygnięciu dylematu: czy faktycznie dążymy do przyjęcia wspólnej

14 Określenie to nawiązuje do raportu L. Tindemansa przedstawionego w połowie lat 70., który przewidywał, że kolejne rundy rozszerzenia ówczesnej Wspólnoty Europejskiej, włączające również państwa o niższym poziomie rozwoju, spowodują ukształtowanie się kilku kręgów integracji europejskiej. Poszczególne państwa będą przy tym w rozmaitych dziedzinach przynależać do różnych pod względem zaawansowania kręgów integracji.

waluty i wejścia do strefy euro, czy też nie. Nie można tej kwestii rozstrzygać w oderwaniu od wielu innych problemów związanych z sytuacją na świecie. Z całą pewnością wypełnienie formalnych kryteriów konwergencji nominalnej i kwestia daty przyjęcia wspólnej waluty nie są kwestiami najważniejszymi.

Korzystnym aspektem toczącej się ostatnio w Polsce debaty jest postawienie przez niektórych jej uczestników problemu wewnętrznych kryteriów gotowości do przyjęcia wspólnej waluty. Rozważane są przez nich m.in. takie kryteria, jak: strukturalne skonsolidowanie finansów publicznych, elastyczny rynek pracy czy skuteczny nadzór finansowy mikro- i makroostrożnościowy. Taki sposób myślenia jest rozsądny, gdyż potwierdza, że wejścia do strefy euro nie można wyłącznie interpretować jako kwestii techniczno-ekonomicznej oraz politycznej¹⁵. To przede wszystkim bardzo poważne, trudne i obciążone niemałym ryzykiem przedsięwzięcie strukturalno-ekonomiczne.

Niemcy będą dążyć do możliwie ścisłego zintegrowania strefy euro¹⁶. Coraz bardziej prawdopodobne wydaje się też utworzenie odrębnego budżetu państw strefy euro¹⁷. Ale równocześnie zwiększa się prawdopodobieństwo, że Pakt Fiskalny podzieli los swojego poprzednika, gdyż są państwa w UE, które go nie przestrzegają, a nawet podważają jego zasady (np. Francja czy Włochy). Problem kryzysu finansowego w strefie euro może powrócić, choć stworzenie unii bankowej, do której Polska nie przystąpiła, takie kryzysowe ryzyko pomniejsza.

Oznacza to jednak, że jakakolwiek decyzja Polski obciążona będzie wyjątkowo dużym stopniem niepewności i może wytworzyć wysokie napięcia między krajowymi partiami politycznymi. Lewica i centrolewica opowiada się bowiem za pełną integracją Polski w UE, traktując członkostwo w strefie euro jako pomysł na dokończenie polskiej transformacyjnej europeizacji. Uważa również, że podobnie jak to było w przypadku rozszerzeniowego *acquis*¹⁸, to właśnie zadeklarowanie chęci przystąpienia do strefy euro będzie mobilizowało i przyspieszało modernizację¹⁹ (model

W żaden systemowy sposób nie został rozwiązany problem makroekonomicznej nierównowagi i realnej dywergencji pomiędzy państwami Południa i Północy UE

15 Jednym z politycznych aspektów jest zmiana Konstytucji RP.

16 Choć granice ich własnych działań wyznacza tak naprawdę Trybunał Konstytucyjny z Karlsruhe.

17 Zob. tzw. raport „pięciu prezydentów” pt. *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, dostępne na: http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_en.pdf.

18 Dużą rolę odgrywa osobiste doświadczenie lidera SLD, Leszka Millera, który jako premier wprowadzał Polskę do Unii Europejskiej.

19 Faktycznie wiele z postulatów polskiej lewicy jest sprzecznych z pomysłem europeizacyjnej transformacji, np. idea wycofania się z podwyższenia wieku emerytalnego.

top-down). Z kolei prawica stawia bardzo poważną tezę o peryferyzacji i „wydrążaniu” (ang. *hollowing out*) polskiej gospodarki na skutek możliwego przystąpienia do strefy euro. Argumentuje, że będzie ona podlegać tym samym mechanizmom, jakim podlegały państwa Południa po przystąpieniu. Jest to teza nośna, choć w dużej mierze uproszczona. Polski rząd sprawiał w ostatnich latach wrażenie, jakby się z nią zgadzał. Rząd PO-PSL przyjął, że podstawowym kryterium jest gotowość polskiej gospodarki do integracji ze strefą euro jeszcze przed podjęciem ostatecznej decyzji (model *bottom-up*). Deklarował również, że integracja ze strefą euro leży w naszym długoterminowym interesie. Błędnie jednak twierdził, że trzeba poczekać, aż sytuacja się wyklaruje, gdyż zakłada to uzyskanie stanu określanego jako *finalité* strefy euro.

Niektóre silniejsze gospodarczo kraje członkowskie i środowiska gospodarcze forsują koncepcję ukierunkowania unijnego budżetu przede wszystkim na wytwarzanie tzw. europejskich dóbr publicznych – co ma dotyczyć takich obszarów, jak: bezpieczeństwo i efektywność energetyczna, wspólny rynek cyfrowy, mobilność młodych pracowników. Miałyby to prowadzić do ograniczenia redystrybucyjnej funkcji europejskiego budżetu. Temu miałyby służyć wielki europejski program inwestycyjny zaproponowany przez Claude’a Junckera, realizowany przez instytucje europejskie, szczególnie Europejski Bank Inwestycyjny. Koncepcje te również stanowią nowe, poważne wyzwania dla polskiej strategii integracyjnej [Sapir 2015].

Nowe światło na potrzebę dołączenia do strefy euro narzucił rozwój sytuacji na Wschodzie. Niektórzy politycy, w tym również prezes NBP, zaczęli w większym stopniu uwzględniać korzyści polityczne, jakie mogą wyniknąć z tego kroku, a także korzyści w postaci zwiększenia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa²⁰. W samym rządzie wciąż widoczny był jednak tradycyjny rozdźwięk pomiędzy ministerstwem spraw zagranicznych (możliwie szybkie przystąpienie) a ministerstwem finansów (postawa wstrzemięźliwa). Różnice w poglądach na przystąpienie do strefy euro pokazuje tabela 4.1.

20 Padło nawet stwierdzenie, że jeśli Polska byłaby członkiem strefy euro, to zmusiłoby to państwa UE do szybkiej reakcji w obliczu potencjalnego ataku ze strony Rosji.

Tabela 4.1. Podziały polityczne ze względu na integrację Polski ze strefą euro

Problem / nurt polityczny	Modernizacja polskiej gospodarki	Strefa euro jako projekt polityczny	Analiza przyczyn kryzysu finansowego
Lewica i centrolewica	<i>Top-down</i> (integracja ze strefą euro i równoczesna modernizacja gospodarcza współdziałają ze sobą w ten sposób, że ta pierwsza stwarza bodźce dla tej drugiej)	<ul style="list-style-type: none"> • Tak. Przystąpienie leży w interesie Polski; warunki nigdy nie będą bardziej klarowne, dlatego trzeba podjąć ryzyko • Pełna integracja ze strefą euro • Brak myślenia kategoriami modelowymi (optymalny obszar walutowy nigdy nie będzie istniał; trzeba myśleć kategoriami warunków minimalnych, jakie powinny zaistnieć dla skutecznej integracji walutowej) 	W największej mierze przyczyniły się do niego państwa
Centroprawica (ugrupowania rządzące)	<i>Bottom-up</i> (modernizacja gospodarcza poprzedza integrację ze strefą euro; centroprawica nie dostrzega innej opcji)	<ul style="list-style-type: none"> • Tak, ale gdy warunki w strefie euro się wyklarują • Integracja ze strefą euro <i>à la carte</i> (np. unia bankowa – nie, niepełne uczestnictwo w Pakcie Fiskalnym – póki tylko możliwe) • Myślenie kategoriami modelowymi (optymalny obszar walutowy jako projekt docelowy) 	Wadliwa konstrukcja strefy euro i nieodpowiedzialność państw
Prawica	<i>Bottom-up</i> (strefa euro może przyczynić się do peryferyzacji gospodarki; opcja <i>top-down</i> wykluczona ze względu na pojmowanie suwerenności)	<ul style="list-style-type: none"> • Będzie funkcjonować w Europie, ale w sposób na tyle wadliwy, że Polska może pozwolić sobie na pozostanie poza strefą euro (miękkie „nie”) • Integracja ze strefą euro <i>à la carte</i>, tam gdzie będzie to ewidentnie korzystne; generalnie, korzyści z prowadzenia bardziej niezależnej polityki gospodarczej przeważają • Myślenie kategoriami modelowymi (optymalny obszar walutowy jako projekt niepożądany ze względu na suwerenność) 	W największej mierze wadliwa konstrukcja strefy euro

Źródło: Opracowanie własne.

Powodzenie projektu europejskiego, udział w nim i jego aktywne współkształtowanie to polska racja stanu

Bardzo ważne jest, aby kwestia przynależności Polski do strefy euro została potraktowana w kategoriach strategicznego wyboru politycznego. Polska powinna dokończyć to, co rozpoczęła w 1989 r. Z punktu widzenia wyzwania, jakim jest utrzymanie spójności europejskiego projektu, im dłużej pozostajemy w „przedśionku” strefy euro, tym bardziej nasz wpływ na UE będzie się zmniejszał²¹. Dodatkowym zagrożeniem jest możliwość stworzenia odrębnego budżetu strefy euro, co jest logicznym krokiem na drodze jej wzmocnienia. Polska nie będzie mogła przeciwdziałać temu scenariuszowi. Z kolei unia bankowa, na którą Polska zareagowała z tak dużą rezerwą, jest największym przedsięwzięciem od czasu powstania strefy euro i obejmuje de facto 80% banków działających w Polsce, pomimo że nie mamy prawa głosu. Głównym zadaniem polskiej polityki zagranicznej, przy założeniu potrzeby dostosowania Konstytucji RP, powinno więc być uformowanie możliwie szerokiego konsensu wokół tezy, że przystąpienie do strefy euro – poprzedzone wnikliwą analizą kosztów i korzyści – może być nie tylko bodźcem do modernizacji, ale zwiększa bezpieczeństwo polityczne i ekonomiczne państwa. Rząd RP do tej pory niewiele zrobił w tym kierunku, aby taką tezę promować oraz wprowadzić to zagadnienie do debaty publicznej.

Warto przy tym pamiętać, że obecne problemy można przezwyciężyć przez przyjęcie i realizację poniższych założeń:

- Unia Europejska jest wspólnotą wartości, które należy przywoływać szczególnie w sytuacjach kryzysowych;
- stabilizacja nie oznacza obrony *status quo*, lecz refleksyjne dostosowanie się do nowej rzeczywistości;
- wspólne stanowiska nie opierają się na zasadzie najmniejszego wspólnego mianownika, ale maksymalizacji możliwości.

Każde państwo członkowskie ma swoje interesy i narodowe cele, ale nie musi to osłabiać Wspólnoty – pod warunkiem, że występuje świadomość wagi nadrzędnych unijnych wartości

Integracja cieszy się poparciem, jeśli uczestniczące w niej państwa mają poczucie, że przez udział w tym przedsięwzięciu otrzymują wartość dodaną, niemożliwą do osiągnięcia w innych przypadkach. Ta wartość dodana może mieć wymiar ekonomiczny, ale jest ona szczególnie cenna w sferze politycznej, ponieważ przyczynia się do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa. Wartość Unii Europejskiej dla Polski leży wciąż w jej funkcji wspólnoty spajającej państwa gęstą siecią powiązań. Dzięki temu kierują one swoją energię na współpracę, a nie wyniszczającą rywalizację. Oczywiście w ramach UE istnieje również mocna konkurencja między narodami, ale poddana wspólnie uzgodnionym ograniczeniom. Model ten został przyjęty również jako sposób na rozwiązanie historycznego problemu miejsca Niemiec w Europie Środkowej. Powiązania integracyjne, europejskie i transatlantyckie dały bowiem Niemcom szansę na zbudowanie dobrobytu i znalezienie akceptacji sąsiadów. W zamian za to Europa otrzy-

21 Państwa skandynawskie nie są w tym przypadku dobrym odnośnikiem.

mała poczucie bezpieczeństwa i najskuteczniejszy sposób na przyjazną „kontrolę” nad niemiecką potęgą.

Ten model wewnątrz europejskiej równowagi znajduje się dzisiaj pod silną presją. Kryzys strefy euro unaoczniał istotne różnice siły i dynamiki gospodarczej pomiędzy jej członkami. Z europejskiego punktu widzenia najgroźniejsze może okazać się zachwianie równowagi pomiędzy Niemcami a Francją, tj. dwoma czołowymi mocarstwami europejskimi. Kryzys strefy euro przyczynił się także do wzrostu nieufności pomiędzy państwami. Dwa następne kryzysy, czyli rosyjska agresja wobec Ukrainy oraz masowy napływ uchodźców z Afryki uwiarydociły wyraźną tendencję do renacjonalizacji polityki europejskiej. Jest to zjawisko groźne z punktu widzenia interesów Polski, ale wciąż możliwe do opanowania.

Z polskiej perspektywy najistotniejszy jest kryzys na Ukrainie. Jest to potencjalnie najbardziej antagonizujące wydarzenie wewnętrzne, jakie można sobie wyobrazić w Europie. Wydarzenia ukraińskie uruchomiły w wielu krajach europejskich cały łańcuch historycznych skojarzeń i emocji związanych z Rosją. Postawiły także przed Europejczykami pytanie o relacje pomiędzy solidarnością europejską a interesami narodowymi. W czasach „zimnej wojny” te skonfliktowane ze sobą tradycje były pod kontrolą ze względu na wspólne (dla zachodniej Europy) zagrożenie ze Wschodu. Dzisiaj ten mechanizm samodyscypliny nie działa. Tym bardziej trzeba docenić to, że Europa zdołała uzgodnić i utrzymać wspólne stanowisko w sprawie Rosji. Mają w tym duży udział trzy państwa, które ze względów historycznych mogły najłatwiej poróżnić się w tej sprawie: Polska, Niemcy i Francja. Każde z nich musiało bowiem skorygować własne narodowe preferencje, aby umożliwić szersze europejskie porozumienie.

Utrzymanie chociażby względnej spójności Unii Europejskiej, w tym tych trzech krajów, jest porażką polityki rosyjskiej. Rosja chętnie widziałaby Unię Europejską politycznie zdeintegrowaną, ponieważ dałoby to jej znacznie większe pole manewru do gry z poszczególnymi państwami. Rosyjskie wsparcie dla sił antyunijnych po prawej i po lewej stronie jest znane, i udokumentowane. Dotyczy to również Niemiec, gdzie antyeuropejska (i antyamerykańska) skrajna prawica może zyskać na popularności wykorzystując niepokój związany z kryzysem migracyjnym. Dla Polski jest to zjawisko potencjalnie niebezpieczne. Niemcy jako główne mocarstwo w UE i w europejskiej części NATO są bowiem ostatnią i najważniejszą linią utrzymania dotychczasowego ładu europejskiego.

Oczywiście tendencja renacjonalizacyjna nie omija również Niemiec. Problem polega głównie na tym, że Niemcy podejmują decyzje niekiedy formalnie wewnętrzne, nie uwzględniając ich skutków dla sąsiadów. Tak było z decyzją o wyłączeniu elektrowni atomowych i przejściu na energię odnawialną. Podobnie, gdy zdecydowały się przyjąć uchodźców i migrantów z Afryki oraz Bliskiego Wschodu, nie dając odpowiedzi na pytanie, jak ograniczyć ich napływ, a potem domagając się europejskiego rozwiązania tego problemu. Kolejny przypadek to próba przeniesienia niemiec-

kich regulacji dotyczących płacy minimalnej na sektor transportowy, świadczą usługi transgraniczne, co godziło w interesy firm z Polski i innych krajów, a przede wszystkim w reguły jednolitego rynku UE. W tego typu sytuacjach Polska może i powinna występować jako rzecznik państw Europy Środkowo-Wschodniej.

Polska polityka wobec Niemiec powinna uwzględniać cztery czynniki. Po pierwsze, w naszym interesie narodowym leży utrzymanie zasadniczo europejskiego i atlantyckiego kursu polityki niemieckiej. Odwrót Niemiec od tego kursu sprawiłby, że Polska znalazłaby się w zdecydowanie trudniejszym otoczeniu geopolitycznym.

Po drugie, polska polityka ma jednak ograniczony, ale realny wpływ na wybory, których dokonują Niemcy. Dotyczy to zarówno Unii Europejskiej, gdzie Niemcom często jest potrzebne wsparcie Polski, jak i NATO, gdzie Polska może odgrywać ważną rolę jako państwo blisko współpracujące ze Stanami Zjednoczonymi i z Niemcami. Dialog przyczynił się do tego, że Niemcy zajęły w sprawie Rosji europejskie stanowisko, zbliżone do polskiego, odrzucając pokusę pójścia własną, odrębną drogą.

Po trzecie, niezależnie od tego, jak optymistycznie albo pesymistycznie ocenia się Unię Europejską jako polityczną wspólnotę, dobre stosunki bilateralne z partnerami europejskimi są absolutnie niezbędnym instrumentem polityki zagranicznej. Jest to ważne szczególnie dlatego, że instytucje europejskie odgrywają we wrażliwych dziedzinach polityki słabą rolę i nic nie wskazuje na to, aby ta sytuacja miała ulec zmianie.

Po czwarte, Polska powinna raczej krytykować tych partnerów europejskich, w których polityce ujawniają się narodowe egoizmy, niż naśladować ich w przekonaniu, że tak postępują wszyscy. Takie przekonanie w przypadku jednego z największych państw UE może się bowiem okazać samospełniającą się przepowiednią.

Porzucenie wartości może rozbić UE, a wtedy każde państwo poniesie straty. Jednym z testów na ukształtowanie się takiego pozytywnego myślenia, ważnym dla Polski, była kwestia przyjęcia niekontrolowanej fali migracji i uchodźców z państw objętych konfliktami wojennymi. Polska, będąca w ogniu kampanii wyborczej, zareagowała w taki sposób, że większość państw Europy Zachodniej zarzuciła nam hipokryzję i niesolidarność z innymi krajami, nie mówiąc już o braku empatii w stosunku do samych uchodźców. Polski rząd zmienił co prawda w późniejszym okresie stanowisko i rozmiękczył retorykę, ale w całej tej sytuacji wyczuwalny był brak szerszej strategii politycznej. Nie świadczyła ona też dobrze o tym, że w polityce zagranicznej kierujemy się wspólnotowymi wartościami.

Rozpowszechnia się *panic-managing*, czyli wzbudzanie paniki zarówno co do przyszłości, jak i co do samej wartości Unii

4.3 Polska w przestrzeni transatlantyckiej

Polska potrzebuje silnej współpracy transatlantyckiej, aby radzić sobie z problemem Rosji i wschodniego sąsiedztwa UE. Potrzeba wzmocnienia tej współpracy nie jest wcale oczywista: w europejskiej opinii publicznej

zwiększa się poparcie dla bardziej niezależnej pozycji Unii Europejskiej w stosunkach transatlantyckich [Transatlantic Trends. Key Findings 2014]. W latach 2008-2013 sukcesywnie załamywało się polskie poparcie dla polityki USA i jej transatlantyckiego wymiaru. Wynikało to z faktu, że amerykańskie zaangażowanie w tej części Europy było dalekie od oczekiwań. Polska zapłaciła przecież wysoką polityczną cenę za swoje uczestnictwo w wojnie w Iraku i zamiar umieszczenia amerykańskiej tarczy antyrakietowej na swoim terytorium. Tymczasem kolejne decyzje administracji prezydenta Obamy wymuszały znaczącą rekonfigurację percepcji bezpieczeństwa europejskiego w UE. Po pierwsze, to decyzja dotycząca „resetu” stosunków z Rosją, podjęta bez konsultacji z europejskimi sojusznikami. Po drugie, faktyczne zarzucenie projektu tarczy antyrakietowej, podjęte bez konsultacji z Polską i Czechami²². Po trzecie, deklarowany strategiczny zwrot w kierunku Azji, co miało swoje odbicie w strategii „przywództwa z tylnego siedzenia” podczas konfliktów w Libii i na Ukrainie²³, gdzie to Europa zaczęła odgrywać czołową rolę. Stany Zjednoczone zaczęły wyrażać swoje zniecierpliwienie wynikające z braku zaangażowania UE w rozwiązywanie problemów międzynarodowego bezpieczeństwa. Dobrze ilustrują to słowa ustępującego szefa Departamentu Obrony USA, Roberta Gatesa w 2011 r., który wprost powiedział o „wzrastającej w USA trudności co do utrzymania poparcia dla NATO, jeśli amerykańscy podatnicy w dalszym ciągu będą ponosić większość kosztów” [Gates 2011]. Gates podkreślił, że przywódcy Stanów Zjednoczonych, dla których zimnowojenne doświadczenie nie było tym formatywnym, „mogą nie postrzegać zwrotu z amerykańskiej inwestycji w NATO jako wartego ponoszonych kosztów” [Ibidem].

Polska podnosiła już wcześniej, po rosyjskim ataku na Gruzję, że NATO „nie powinno się stać politycznym klubem bez zębów”²⁴. Wśród polskich elit politycznych zasada sojuszniczej solidarności jako gwarancja bezpieczeństwa Polski przestawała być tak oczywista. Już w latach 2005-2007 Polska starała się o dodatkowe bilateralne gwarancje bezpieczeństwa ze strony USA (zabiegając o tarczę antyrakietową), co łatwo można zinterpretować jako akt niewiary w gwarancje NATO.

Logicznym następstwem zmniejszania się poczucia strategicznego bezpieczeństwa dla Polski w wymiarze transatlantyckim była inwestycja w WPBiO. Warto dodać, że dekadę temu Polska podchodziła do takich pomysłów podejrzliwie. W okresie sprawowania prezydentury w Radzie UE (druga połowa 2011 r.) i bezpośrednio przed nią, Polska poświęciła sporo

Wyzwanie, przed jakim staje każdy polski rząd dotyczy potrzeby stworzenia silnego europejskiego filaru w Sojuszu oraz rozwijania Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE (WPBiO)

22 Projekt będzie realizowany w zupełnie innej postaci: USA mają rozmieścić na ziemie rakiety przechwytyjące SM-3.

23 A jeszcze wcześniej w Gruzji, pod koniec kadencji G.W. Busha.

24 Wypowiedź szefa MSZ, Radosława Sikorskiego, według portalu Wikileaks.

czasu próbując rewitalizować WPBiO. W zasadzie wszystkie nasze inicjatywy poniosły jednak fiasko, gdyż zaangażowanie ze strony innych państw europejskich kończyło się na deklaracjach, bądź sprzeczności między stanowiskami były tak duże, że skutecznie uniemożliwiały realizację jakichkolwiek ambitniejszych planów. Fiaskiem zakończył się nawet promowany przez Polskę pomysł uaktualnienia Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa²⁵. Zmuszałby on bowiem państwa do przeglądu własnych koncepcji i w zasadzie ujawniałby, jak duże są różnice w percepcji bezpieczeństwa europejskiego [Witney 2013]. Jedyne co udało się osiągnąć, to organizacja pierwszego szczytu Rady Europejskiej poświęconego polityce obronności, ale zajmowano się tam wyłącznie kwestiami technicznymi.

Ze względu na brak zaangażowania innych państw, Polska doszła do wniosku, że jedyną szansą na rozwój WPBiO jest współpraca strukturalna w węższym gronie. Oznaczało to daleko idącą ewolucję jej stanowiska, gdyż kilka lat temu uznawaliśmy możliwość takiej współpracy w UE za zagrożenie dla transatlantyckiej solidarności i spójności. Minister Spraw Zagranicznych otwarcie deklarował: „grupa państw powinna podjąć się awangardy w dziedzinie obronności. W gronie wszystkich 27 państw tego po prostu nie da się zrobić, bo niektórzy nie chcą. To już wiemy – nasza prezydencja była testem” [V4, czyli ... 2012]. Oznacza to ewidentną utratę wiary w możliwości dalszego wzmocnienia instytucjonalnego WPBiO jako całości.

Również w samym NATO Polska przyjęła bardzo aktywną postawę. Przejawiało się to nie tylko w zaangażowaniu w przygotowanie nowej koncepcji strategicznej Sojuszu, zatwierdzonej na szczycie w Lizbonie, ale także w modernizacji własnego wojska, zabiegach o rozbudowę infrastruktury NATO na terytoriach nowych państw członkowskich czy lobbingu na rzecz przygotowania tzw. planów ewentualnościowych co do obrony terytorium nowych członków. Nasze wysiłki znowu jednak nie spotykały się jednak z powszechną akceptacją [Górka-Winter 2012, s. 162].

Kryzys na Wschodzie bez wątpienia wzmocnia NATO jako klasyczny sojusz obronny, co jest swoistym „powrotem do korzeni”. Wkład Polski w tym kierunku jest ewidentny, a utworzenie tzw. natowskiej „szpicy” czy planowany na 2016 r. szczyt Sojuszu w Warszawie to bardzo dobre okazje do odzyskania przez NATO większego wigoru.

Sojusz będzie też lepiej przygotowany na wydarzenia, których art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego nie obejmuje, czyli np. do tzw. wojny hybrydowej. Kończy się epoka, która definiowała bardziej globalną rolę NATO poprzez misje ekspedycyjne i działalność poza obszarem traktatowym (ang. *out of area*). Polskie bezpieczeństwo zostanie dzięki temu netto zwiększone. Ale charakterystyczne, że samo NATO zachowało wstrzeźliwość wobec sytuacji na Ukrainie, która ma przecież szeroką i zin-

25 Poprzednią strategię przyjęto w 2003 r. w zupełnie innych realiach międzynarodowych.

Efektowny przejazd żołnierzy amerykańskich po polskich drogach nie powinien też zamazywać faktu, że zasadniczym wyzwaniem będzie spoistość samego NATO

stytucjonalizowaną współpracę z Sojuszem. W przyszłości umocni się więc podział na członków i nie-członków NATO, co może mieć negatywny wpływ na środowisko bezpieczeństwa, w jakim funkcjonuje Polska.

Niedoinwestowany europejski komponent NATO może bowiem nie wytrzymać próby czasu wobec zmieniającej się optyki stosunków międzynarodowych w Stanach Zjednoczonych. Z polskiego punktu widzenia pojawia się poważne wyzwanie. Trzeba liczyć się z tym, że amerykańskie zaangażowanie w bezpieczeństwo europejskie będzie stopniowo słabnąć. W związku z tym Europejczycy muszą wziąć na siebie większą niż dotychczas, także w sensie finansowym, odpowiedzialność za bezpieczeństwo w obszarze euroatlantyckim. Europa musi przy tym uważać, aby ten proces nie doprowadził do faktycznej renacjonalizacji polityki bezpieczeństwa. Jego celem nie powinna być zatem „europeizacja” polityki bezpieczeństwa, lecz zwiększenie zaangażowania Europejczyków we wspólne bezpieczeństwo obszaru euroatlantyckiego. Tylko wtedy Europa może nakłonić Stany Zjednoczone do utrzymania albo zwiększenia ich wkładu w europejskie bezpieczeństwo.

Polskę czeka trudna batalia o zwiększenie obecności wojskowej NATO na wschodniej flance Sojuszu. Dla autorytetu polskiej polityki byłoby wskazane, aby tej batalii towarzyszyła inicjatywa zmierzająca do stworzenia systemu środków budowy zaufania z udziałem Rosji, tak aby ograniczyć ryzyko eskalacji napięcia. Nawet jeśli Rosja będzie takie propozycje odrzuciła, Polska powinna je forsować jako kraj szczególnie zainteresowany stworzeniem systemu, który pozwoli uchronić państwa NATO przed niebezpiecznymi prowokacjami rosyjskich sił zbrojnych. Przedmiotem uwagi polskiej polityki w ramach NATO i UE powinno też pozostać wypracowanie strategii działania w przypadku zagrożenia tzw. wojną hybrydową.

Agresja Rosji wobec Ukrainy oznacza powrót do konfrontacyjnej polityki między Rosją a Zachodem, co będzie trwało przynajmniej przez okres kadencji (dwóch) prezydenta Władimira Putina²⁶. W Polsce pojawiły się krytyczne głosy, że być może Partnerstwo Wschodnie było błędem, a tak wyraziste zaangażowanie Polski na rzecz Ukrainy poskutkowało tym, że sankcje UE wobec Rosji w największym stopniu spośród wszystkich państw UE uderzyły w nasz kraj. W dodatku Polska została wykluczona z głównego nurtu negocjacji pomiędzy państwami UE, Rosją a Ukrainą. Należy przypomnieć, że o ile kontrowersyjne było zgromadzenie sześciu tak różnych państw pod znakiem „Partnerstwa Wschodniego” (PW), o tyle projekt ten był w 2008 r. bezpośrednią odpowiedzią na przeforsowaną przez prezydenta Francji, Nicolasa Sarkozy’ego, „Unię dla Śródziemnomorza”. Istniało spore ryzyko, że przy szerokich planach instytucjonalizacji relacji UE z państwami jej południowego sąsiedztwa, europejskie zaangażowanie na wschodzie będzie szybko traciło na znaczeniu pod względem politycznym i zaangażowania środków finansowych. Jeśli po stronie

26 Zakładając, że w Rosji nie zmieni się system polityczny.

UE wystąpiły błędy, to jednym z nich było stworzenie wrażenia, że wybór Ukrainy pomiędzy układem stowarzyszeniowym z UE a forsowaną przez Rosję Unią Euroazjatycką jest opcją zero-jedynkową. Ale też nie należy mieć złudzeń, że to PW przyczyniło się do wojny na Wschodzie. Byłoby to spore przecenienie jego realnej siły oddziaływania. Dla prezydenta Janukowycza Unia Europejska nie była realną opcją, a jedynie elementem w jego grze o warunki kolejnych pożyczek.

Partnerstwo Wschodnie, ze wszystkimi swoimi ułomnościami, było projektem dalekosiężnym i w owym czasie żadna z głównych polskich partii politycznych nie zgłaszała do niego zastrzeżeń. Dzisiaj szanse na odgrywanie roli pośrednika w konflikcie Rosja-Ukraina są nikłe. Format negocjacji zależał bowiem w głównej mierze od prezydenta Putina, a ze strony Zachodu nie uczestniczyły w nim ani Stany Zjednoczone, ani Wielka Brytania. Polska mogła być pośrednikiem, ale do momentu, gdy sytuacja kryzysowa predestynowała nas do mediacji wewnątrzukraińskiej. Gdy kryzys przerodził się w konflikt międzynarodowy, możliwości Polski zmalały. Wynika to zarówno z naszego ograniczonego potencjału, jak i z zajęcia wyraźnego stanowiska popierającego Ukrainę. Polem działania polskiej dyplomacji stała się od tego momentu sama Unia Europejska, a celem zbudowanie, a następnie utrzymanie wspólnego stanowiska wobec rosyjskiej agresji. To doświadczenie pokazuje, że Polska powinna mieć w Unii taką pozycję, która pozwala jej efektywnie wpływać na stanowisko całej Wspólnoty w sprawach zasadniczych dla polskich interesów. Taka polityka wymaga zdolności do budowania koalicji, a także formułowania stanowiska, które – wynikając z polskich doświadczeń – uwzględniałoby także punkt widzenia innych państw.

Unię Europejską czeka tymczasem kluczowa debata na temat przyszłości Partnerstwa Wschodniego, a Polska do tej pory nie przedstawiła żadnego nowego pomysłu. Tylko aktywna postawa w tym obszarze, której podstawą powinien być wypracowany wcześniej konsensus elit politycznych, może gwarantować realizację interesów naszego kraju.

Polska, przy ograniczonych możliwościach działania, powinna stać na stanowisku, że każde państwo ma możliwość wyboru drogi, którą podąża i swoich sojuszników. Rosja w zdecydowany sposób twierdzi, że tak nie jest. Są to tymczasem fundamenty polityki i prawa międzynarodowego, dzięki którym możliwa była polska droga na Zachód po 1989 r.

Ukraina będzie państwem, które utraciło część swojego terytorium, a jej wschodnia część będzie określana jako tzw. „zamrożony konflikt”. W polskim bezpośrednim interesie jest zaangażowanie się przede wszystkim w pomoc transformacyjną, nie tylko kanałami bilateralnymi, ale poprzez szersze inicjatywy międzynarodowe, których Polska powinna być promotorem. To minimum tego, co powinniśmy zrobić, a zarazem to bardzo dużo. Nie należy również dopuścić do przesunięcia w czasie implementacji układu stowarzyszeniowego Ukrainy z UE, gdyż będzie to faktycznie oznaczało jego śmierć.

Interpretacja wydarzeń na Wschodzie doprowadziła do publicznego sporu odnośnie fundamentalnych dla polityki RP kwestii, włącznie z używaniem wątpliwych chwytów retorycznych nt. „partii wojny” i „partii pokoju”

W polskim interesie jest również podtrzymanie idei, że każde państwo, które leży w Europie i które wypełnia precyzyjne warunki członkostwa w UE może zostać jej członkiem

Bez wzmocnienia współpracy transatlantyckiej polityka wschodnia nie będzie skuteczna

W sprawie zbliżania Gruzji i Mołdawii do Unii Europejskiej (implementacja układów stowarzyszeniowych) Polska powinna stać na stanowisku, że wybór bliskiego nam modelu cywilizacyjnego przez te państwa (tzw. europeizacja) jest w naszym interesie, a próby reintegracji obszaru posowieckiego przez Rosję – nie są.

Rosja będzie próbowała dokonywać reintegracji obszaru posowieckiego, ale projekt ten ma małe szanse powodzenia. Szansę na jego sukces może natomiast zwiększyć potencjalna niechęć Zachodu do angażowania się na tym obszarze.

Problem w tym, że NATO wobec obszaru posowieckiego nie ma szans na odgrywanie bezpośredniej roli. Stanowiłoby to wręcz prowokację wobec Rosji. Nie godzi się na to ani większość europejskich członków Sojuszu, ani nawet Ameryka.

Występują natomiast dwa obszary, w których Polska powinna odgrywać aktywną rolę wobec Wschodu w kontekście transatlantyckim: wymieniona wcześniej pomoc transformacyjna (obszar oddziaływania bezpośredniego) oraz Transatlantyckie Porozumienie o Handlu i Inwestycjach (obszar oddziaływania pośredniego). Ambitny TTIP, który będzie układem otwartym na państwa regionu wschodniego, może okazać się kamieniem węgielnym dla wzmocnienia współpracy państw Zachodu i być bezpośrednim wyzwaniem dla kierunku forsowanego przez Rosję [Hamilton 2014]. Istnieje jednak ryzyko, że może on nie dojść do skutku. A jednym z państw – wśród których poparcie dla TTIP jest najniższe – są Niemcy [EU support 2015]. Polska, z różnych względów, zbyt mało angażowała się w jego promocję, próbując głównie myśleć o interesie własnych wybranych branż. Czas najwyższy, aby na forum UE mocniej wpływała na tak ważny obszar.

Stosunki bilateralne z USA, poza sferą bezpieczeństwa, mają zbyt ubogie instrumentarium. Nastroje polskiej opinii publicznej podlegają silnym wahaniom w zależności od tego, czy ma ona poczucie zagrożenia zewnętrznego i dostrzega potrzebę ścisłej współpracy z USA, czy nie. Stany Zjednoczone chętnie widzą Polskę jako kraj, który z nimi sympatyzuje, ale bardziej niż na sympatii opinii publicznej zależy im na przyjaznych i kompetentnych elitach politycznych, z którymi może współpracować. Jest to jeszcze jeden powód, dla którego Polska powinna więcej inwestować w kształcenie elit polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

4.4 Polska w polityce globalnej

Zaangażowanie Polski w wytwarzanie globalnych dóbr publicznych to obszar najbardziej zaniedbany w polskiej polityce zagranicznej²⁷. Polska wycofała swoje siły z operacji pokojowych ONZ²⁸, zaprzeczając dużą część swojego wieloletniego dorobku w tej dziedzinie. W drugiej połowie lat 90. Polska była jednym z najbardziej zaangażowanych państw w misje pod względem zasobów ludzkich, a w latach 1997–1999 znajdowała się nawet na pierwszym miejscu²⁹. Jedną z przyczyn wycofania z misji ONZ jest to, że Polska całkowicie skoncentrowała swoje zaangażowanie w misje NATO i UE. Drugą, że zarówno opinia publiczna, jak i elity polityczne w Polsce stają się coraz bardziej niechętnie wysyłaniu żołnierzy za granicę i patrzą na motywy potencjalnych interwencji coraz bardziej nieufnie. Prezydent Bronisław Komorowski stwierdził: „Zdecydowanie odchodzimy od nadgorliwie, nieopatrnie ogłoszonej w 2007 r. polityki ekspedycyjnej. Koniec łatwej polityki wysyłania żołnierzy polskich na antypody świata”³⁰. Potwierdzeniem tego stanowiska była niedawno opublikowana Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, która zakłada, że zaangażowanie się poza obszarem traktatowym Sojuszu możliwe jest dopiero wtedy, gdy Polska ma poczucie bezpieczeństwa na poziomie narodowym. Problem w tym, że w najbliższej dekadzie nie będzie go posiadała. Konflikt Zachodu z Rosją nie będzie bowiem miał charakteru krótkoterminowego. Kryzys uchodźczy wywołany wojnami domowymi w Syrii, Libii, Iraku, czy Erytrei pokazał, że bezpieczeństwa nie można definiować głównie przez pryzmat obrony własnego terytorium.

Polska powinna mieć jasne kryteria wypracowywania swojego własnego stanowiska w takich sprawach. W kwestiach strategicznych nie może doraźnie reagować na wydarzenia, kierując się w głównej mierze nastrojami społecznymi. W przypadku debaty dotyczącej konsekwencji użycia broni chemicznej przez reżim Assada w Syrii, czy też zbrodni fundamentalistów spod znaku „Islamskiego Państwa Iraku i Lewantu” (ang. ISIL), Polska natychmiast wykluczyła swój udział w potencjalnej interwencji, nie uzasadniając w żaden sposób swoich motywów. Podob-

27 Oprócz tego, na politykę globalną składają się stosunki Polski z najważniejszymi państwami poza obszarem transatlantyckim.

28 Według danych ONZ, w misjach na całym świecie uczestniczy 3 polskich policjantów i 13 ekspertów (stan na 30 września 2014 r.).

29 Informacja Ministerstwa Obrony Narodowej, dostępne na: http://www.mon.gov.pl/pl/strona/197/LG_51_129.

30 *President: no more far-off military missions*, dostępne na: <http://www.president.pl/en/news/news/art,485,president-no-more-far-off-military-missions.html> (15.08.2013).

Odrzucanie z góry możliwości ponoszenia odpowiedzialności za szersze środowisko międzynarodowe jest błędem

Jedyna globalna polityka, w której Polska aktywnie bierze udział, to polityka dotycząca zmian klimatu, ale tutaj nie mamy akurat czym się chwalić

na sytuacja miała miejsce w przypadku interwencji w Libii³¹, która leży w najbliższym sąsiedztwie UE, a przy której Rada Bezpieczeństwa ONZ po raz pierwszy dopuściła do ograniczonego użycia siły ze względu na „Odpowiedzialność za Ochronę” ludności cywilnej (ang. *responsibility to protect* – R2P). Wówczas przypadek ten został potraktowany przez Francję, Wielką Brytanię i USA jako swoisty test na europejską zdolność do działania³². Warto dodać, że Polska nie jest członkiem Grupy Przyjaciół R2P na forum ONZ. Polska zakłada także, że w ramach tematów, takich jak R2P jest ona wystarczająco reprezentowana przez Unię Europejską, a swoje własne stanowisko prezentuje w przypadku, gdy państwa członkowskie UE nie mogą osiągnąć porozumienia [Towpik 2011, s. 325].

Jak trafnie ujął to jeden z analityków: „Europilot nie wystarczy” [Zerka 2014]. O ile w obliczu wydarzeń na Ukrainie koncentracja Polski na obronie terytorialnej i militaryzacja polityki jest zrozumiała, o tyle nie powinna ona odbywać się kosztem wycofywania z innych wielostronnych przedsięwzięć. Tylko synchronizacja tych dwóch kierunków może przynieść pożądane efekty w postaci zwiększenia wpływu w polityce międzynarodowej. Kryteria takiego zaangażowania powinny podlegać każdorazowej autentycznej debacie.

W innych kwestiach o znaczeniu globalnym, aktualnych na forum ONZ, Światowej Organizacji Handlu, Międzynarodowego Funduszu Walutowego czy Banku Światowego, nie jest wcale lepiej. Polska nie uczestniczy w żadnej z poważnych debat i nie przedstawiła niemal żadnej doniosłej inicjatywy. W Unii Europejskiej jest też na samym końcu klasyfikacji państw pod względem wsparcia oferowanego w ramach pomocy rozwojowej (mierzonego jako % PKB)³³.

A przecież ledwie dekadę temu polski głos, jeśli chodzi o reformę ONZ czy kodyfikację prawa międzynarodowego, liczył się w świecie, a zaproponowany przez nas Nowy Akt Polityczny dla Narodów Zjednoczonych zyskał szeroki oddźwięk [Rotfeld 2004]. Sytuacja się jednak zmieniła. Przykładowo, na skutek niskiego poparcia i szykującej się klęski w starciu z Bośnią Polska wycofała się z kampanii wyborczej na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ. Obecnie ponownie ubiega się o kadencję 2018–2019, ale ma duże szanse przegrać tę rywalizację z Bułgarią [Nowak 2014, s. 145–169].

31 Percepcja interwencji w Libii jest dzisiaj znacząco inna niż w 2011 r., ale brak takiej akcji spowodowałby znacznie szybszy napływ uchodźców do Europy, nie mówiąc już o masowych zbrodniach wojennych.

32 Tymczasem Premier RP od razu wspominał o „europejskiej hipokryzji”. Zob. Wywiad Premiera Donalda Tuska dla pięciu wielkich gazet [Europa na ciężkie czasy 2011].

33 Tylko Rumunia i Słowacja przeznaczają tyle samo co Polska, wszystkie inne państwa więcej.

W kontekście naszych globalnych zaniedbań wręcz humorystycznie brzmiały tezy propagowane w polskiej prasie, domagające się przyłączenia naszego kraju do G-20

Jak na kraj średniej wielkości, zaplecze instytucjonalne polskiej polityki zagranicznej jest wciąż skromne

Wszystko to dzieje się w okresie, w którym postępuje rekonfiguracja podziału władzy w światowej polityce i gospodarce na skutek pojawienia się grupy nowych graczy (tzw. *emerging powers*). Obecnie kraje wschodzące i rozwijające się (*emerging and developing*) wytwarzają ponad 50% globalnego PKB, a poziom ich wewnętrznego zadłużenia jest średnio na poziomie niższym niż 40% ich PKB.

Organizacje współpracy wielostronnej przeżywają ewidentny kryzys i szybko tracą legitymację [Flockhart i in. 2013]. Następuje erozja prawa i etyki międzynarodowej. Polska jest nieobecna w dyskusji na te tematy. Wydaje się, że tak jak potrafiła wyznaczyć właściwą busolę na forum Unii Europejskiej i NATO, realnie współkształtując te organizacje, tak perspektywę globalną kompletnie zaniedbała³⁴.

O ile w ostatnich latach MSZ było jednym z najszybciej modernizujących się ministerstw, o tyle niewiele wydarzyło się w aspekcie jego strategicznej, horyzontalnej zdolności do efektywnego wpływania na politykę i gospodarkę międzynarodową. W tym zakresie wiele było przerostu formy nad treścią. Przykładowo, Polska zachwycała się perspektywami rozwoju Afryki Subsaharyjskiej, więc stworzyła program „Go Africa!”. Tyle że w tym rejonie, na 42 kraje, Polska posiada zaledwie 5 ambasad.

Być może z punktu widzenia państwa „na dorobku” równoczesne pogodzenie tak wielu funkcji i celów w polityce zagranicznej nie było możliwe. Ale dzisiaj „pułapka średniego dochodu”, o której piszemy w drugim rozdziale Raportu, może w równym stopniu dotyczyć gospodarki i polityki zagranicznej. Wyraźnie doskwiera brak ośrodka strategicznego i słabość mechanizmów demokratycznej debaty. Skuteczna polityka musi być trwała. Trwałość zapewniają mocne instytucje. A wypracowanie zdolności instytucjonalnej jest kosztowne zarówno pod względem środków na nią przeznaczonych, jak i poświęconego na to czasu. Innymi słowy, polityka zagraniczna powinna ponownie stać się priorytetem w strategicznej agendzie państwa polskiego.

4.5 Podsumowanie

Dylemat polskiej polityki zagranicznej sformułowany na nowo w trakcie kampanii prezydenckiej, dotyczący tego, czy ściśle współdziałać z państwami regionu, czy też poszukiwać sojuszników wśród największych państw UE, jest w ogromnej mierze iluzoryczny. Znacznie większe konsekwencje może natomiast nieść postulat, aby trzymać się na uboczu głównego nurtu integracji, który również był podnoszony. Jego realizacja oznaczać będzie de facto, że żadne z trzech wyżej wymienionych głównych wyzwań polityki zagranicznej, tj. przeciwdziałanie trendom dezin-

³⁴ Obszarem europejskim, w którym Polska zaprzepaściła część swojego wcześniejszego dorobku były np. Bałkany.

tegracyjnym w Europie, wzmocnienie wielopłaszczyznowej współpracy transatlantyckiej oraz uczestnictwo w globalnej polityce, nie będzie miało szansy na realizację.

Strategia polityki zagranicznej może być skuteczna tylko pod warunkiem porozumienia głównych sił politycznych co do jej celów. Taka zgoda dzisiaj nie istnieje w podstawowym obszarze kształtowania procesu integracji europejskiej. Polska jest dziś jeszcze w gronie najważniejszych państw UE, co ma miejsce przecież od niedawna, ale pozycję tę może bardzo szybko stracić na własne życzenie. Najprostszą drogą do tego jest reaktywność i unikanie odpowiedzialności za główne polityki wspólnotowe, nie mówiąc już o szkodliwej i błędnej doktrynie „trzymania się na uboczu”.

W trakcie kryzysu migracyjnego Polska wielokrotnie podnosiła, że europejska odpowiedź musi dotyczyć kryzysu w sposób systemowy, a więc u samych jego źródeł. Problem polega na tym, że Polska sama się do tego nie przyczynia, więc brzmi to mało wiarygodnie. Oznaczałoby to znacznie większe zaangażowanie UE w Afryce, w tym również zaangażowanie militarne. Taka decyzja ma oczywiście ogromne konsekwencje dla polityki bezpieczeństwa państwa.

Wielopłaszczyznowa współpraca transatlantycka jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym. Koniecznym dlatego, że nowe problemy środowiska bezpieczeństwa mogą być rozwiązane tylko wspólnymi siłami partnerów po obu stronach Atlantyku. Niewystarczającym dlatego, że musimy mieć świadomość, jak bardzo różna jest dla Ameryki geografia jej problemów i priorytetów, przy ogromnych, ale jednak osłabionych i mniejszych niż do tej pory, zasobach przywództwa USA w świecie. Nie jest też powiedziane, że Ameryka pewnego dnia znacząco nie zmieni kursu swojej polityki. W historii zdarzało się to już nieraz. Taka zmiana może nieść zarówno bardzo dobre, jak i opłakane konsekwencje, a strategia polskiej polityki zagranicznej musi być uodporniona na takie zwroty. Polska nie powinna mieć złudzeń w tym zakresie. Nie należy mieć wątpliwości, że naruszenie art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego (NATO) będzie dla USA wiążące, ale nie należy również zakładać, że najważniejsze problemy środowiska bezpieczeństwa będą dotyczyły właśnie tego artykułu. Utrzymanie poziomu finansowania obronności na poziomie 2% PKB będzie miało wtedy sens, gdy zostanie potraktowane jako inwestycja w sojuszniczą solidarność, a nie w wąsko pojęty interes narodowy definiowany kategoriami obrony terytorialnej.

Polska polityka zagraniczna powinna być także bardziej aktywna na różnego rodzaju multilateralnych forach poza osią UE-NATO. Nieznana jest jakakolwiek aktywność Polski, która świadczyć może o jej stosunku do zmieniającego się ładu światowego. Pojedyncze głosy, które są obecne w tej debacie, jak profesora A.D. Rotfelda, to zdecydowanie za mało jak na niemal czterdziestomilionowy kraj. Po 1989 r. Polska miała już takie okresy wzmożonej aktywności i przedkładała koncepcje, które na świecie

Polska nie powinna być państwem garnizonowym

budziły zainteresowanie. Kandydatura na niestałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ może być dobrą okazją do odnowy polskiego zaangażowania.

Wymaga ono jednak solidnych fundamentów. Potrzebna jest do tego zdecydowanie wzmocniona współpraca rządu i partii opozycyjnych ze środowiskiem eksperckim. Stan tej współpracy pozostawia dzisiaj wiele do życzenia. Polskie niezależne „think-tanki” nie są w żaden sposób wspierane przez rząd. Po 2004 r. dotychczasowi donory, głównie z USA i Niemiec, wycofali się bądź bardzo ograniczyli swoje wsparcie finansowe. Tej luki nie wypełniło ani wsparcie sektora biznesu, ze względu na niewykształconą w Polsce kulturę dotowania tego typu przedsięwzięć, ani UE, która adresuje swoje fundusze do innych aktorów społecznych, ani polski rząd. To wstyd, że tylko jedna partia polityczna (PiS) posiada sprawnie i regularnie działający think-tank. Tymczasem w dyplomacji publicznej XXI w. jest to podstawowe narzędzie „miękkiej siły” państwa. Polska polityka zagraniczna wymaga więc zdecydowanej inwestycji w swoją miękką infrastrukturę. Pomysłów na zwiększenie oddziaływania środowiska eksperckiego polityki zagranicznej (ang. *foreign policy community*) może być kilka, w większości dosyć prostych do realizacji: zdecydowane wzmocnienie współpracy ministra spraw zagranicznych z odpowiednimi komisjami parlamentarnymi; efektywne użycie instytucji „publicznych wysłuchań”; nominacje ambasadorskie otwarte na ekspertów z zewnątrz, stworzenie Rady Polityki Zagranicznej na wzór amerykańskiej „Council of Foreign Relations”, która gromadziłaby ekspertów z różnych stron sceny politycznej, czy wreszcie zmiana ustawy o finansowaniu partii politycznych, która sprawiałaby, że zamiast na reklamę i kosztowne kampanie wyborcze, partie byłyby zobowiązane do prowadzenia udokumentowanej i przejrzystej działalności eksperckiej.

Warunkiem niezbędnym do realizacji kluczowych celów polskiej polityki zagranicznej jest wypracowanie konsensusu głównych sił politycznych w kraju. Te trzy cele to:

I. Przeciwdziałanie trendom dezintegracyjnym w Europie:

1. Obrona i rozwój czterech swobód UE: wolnego przepływu osób, usług, towarów i kapitału.
2. Integracja w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Unii Bankowej.
3. Promocja aktywnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE.

II. Wzmocnienie wielopłaszczyznowej współpracy transatlantyckiej:

1. NATO nie powinno pozostać jedynie sojuszem obronnym. Problemów bezpieczeństwa nie definiuje się dzisiaj poprzez granice państw. Dla Stanów Zjednoczonych taki Sojusz będzie tracił na znaczeniu. Potrzeba też mocnego, europejskiego komponentu NATO.

2. Warunkiem *sine qua non* skutecznej polityki wobec państw Europy Wschodniej jest silna współpraca transatlantycka.
3. Bardzo ważne jest skuteczne sfinalizowanie Transatlantyckiego Porozumienia o Handlu i Inwestycjach. Ma ono wymiar nie tylko ekonomiczny, ale również geopolityczny.
4. Polska powinna zdecydowanie zainwestować w zwiększenie wymiany edukacyjnej z USA.

III. Zwiększenie uczestnictwa Polski w polityce globalnej:

1. Wzmocnienie obecności i głosu Polski w pozaeuropejskich organizacjach międzynarodowych – zarówno globalnych, jak i regionalnych.
2. Przemyślane strategicznie wykorzystanie kampanii Polski na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ.
3. Ekonomizacja polskiej polityki zagranicznej na poziomie struktur jej zarządzania oraz realne wsparcie dyplomacji dla polskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych.
4. Zwiększenie roli i zakresu polskiej pomocy rozwojowej i transformacyjnej.
5. Wzmocnienie współpracy rządu z niezależnym środowiskiem eksperckim oraz z parlamentem.
6. Utworzenie „Rady do Spraw Polityki Zagranicznej”.

5.

Ustrój, system prawny, administracja, polityki publiczne

114	Ustrój polityczny
121	System prawny
126	Administracja publiczna
132	Prowadzenie polityk publicznych

5.1 Ustrój polityczny

5.1.1 Podstawy ustroju Rzeczypospolitej

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. wprowadziła do praktyki ustrojowej Trzeciej Rzeczypospolitej szereg niezbędnych racjonalizacji, wzmacniających pozycję premiera, precyzujących uprawnienia prezydenta, tworzących podstawę stabilnej władzy wykonawczej. Nie rozstrzygnięto jednak ostatecznie szeregu ważnych kwestii określających relacje między prezydentem a premierem. Nie wskazano ośrodka przywództwa państwowego – pozostawiając ważne uprawnienia w tym zakresie w obu konstytucyjnych ośrodkach władzy. Nie określono m.in. wyraźnych granic wpływu na politykę zagraniczną i obronną państwa. Prezydent wybierany w wyborach powszechnych posiada silny polityczny mandat, a jednocześnie stosunkowo ograniczone możliwości działań, nie wymagających współdziałania ze strony rządu.

Drugim istotnym obszarem zaniechania było utrzymanie Senatu w tym kształcie, w jakim został on stworzony przy Okrągłym Stole – jako wynik doraźnego kompromisu politycznego. Wprawdzie po 1997 r. wprowadzono dwie istotne zmiany w ordynacji wyborczej do izby wyższej – najpierw dopasowując liczbę wybieranych w okręgu senatorów do liczby mieszkańców, a potem wprowadzając jednomandatowe okręgi wyborcze – ale zmiany te nie wpłynęły w istotnym stopniu na pozycję ustrojową i funkcjonowanie Senatu.

Mimo odmiennej ordynacji wyborczej, fakt jednoczesnego przeprowadzania wyborów do obu izb i jednej kampanii wyborczej sprawia, że począwszy od 1997 r. formacja, która zwycięża w wyborach sejmowych dysponuje bezwzględną większością w Senacie. Poważnemu ograniczeniu uległa też liczba senatorów, którzy zdobywają mandaty, nie korzystając z poparcia partii politycznych, wyrażonego wprost lub przez rezygnację z wystawienia własnych kandydatów w danym okręgu. Aby utrzymać sens istnienia tej drugiej izby, należałoby ustanowić inny niż obecny mechanizm jej wyłaniania.

Ważnym zaniedbaniem elit politycznych była rezygnacja z poważnych zmian w konstrukcji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Nie tylko zaniechano prace nad ograniczeniem polityczności tego organu i uwiarygodnieniem telewizji publicznej, ale dwukrotnie wykorzystano większość

**Upartyjnienu Senatu
towarzyszy jego
marginalizacja w procesie
politycznym**

parlamentarną do pozbycia się ze składu Rady przeciwników politycznych, niszcząc mechanizm rozłożonej w czasie kooptacji jej członków i ustanawiając zasadę bezpośredniego powiązania składu KRRiT z większością parlamentarną.

5.1.2 Mechanizm ustanawiania i funkcjonowania władzy wykonawczej i ustawodawczej

Zasadniczo mechanizm ustanawiania i funkcjonowania władzy wykonawczej i ustawodawczej opisany w Konstytucji działa efektywnie. Tworzenie rządów po 1993 r. przebiega sprawnie, nawet kryzysy koalicyjne (w 2000 r., 2003 r. i 2007 r.) nie powodowały upadku rządów. Gabinety mniejszościowe rządziły łącznie przez 95 miesięcy, a zatem 30% czasu, który upłynął od września 1989 r.

Racjonalizacja rozwiązań ustrojowych przeprowadzona na podstawie obecnej Konstytucji umożliwiła większą elastyczność w kształtowaniu struktury i składu rządu. Wprowadzone w 1997 r. rozwiązania nie zostały jednak w pełni wykorzystane. Kancelaria Premiera stała się wprawdzie ważnym ośrodkiem formalnej koordynacji prac Rady Ministrów, ale ani w jej obrębie, ani w bezpośrednim otoczeniu nie powstały instytucje silnego strategiczno-merytorycznego wsparcia rządu (co dotyczy także państwa w ogóle). Przeciwnie, zlikwidowano powstałe jeszcze w latach 90. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych i nie powołano w to miejsce żadnej jednostki o podobnych zadaniach.

Korzystanie przez premierów z prawa do elastycznego tworzenia resortów rzadko jest pochodną konkretnego planu rządzenia, a częściej – sposobem rozwiązywania problemów personalnych. Trudno bowiem inaczej zinterpretować fakt, że najczęstsze zmiany organizacyjne miały miejsce w sferze związanej z transportem i infrastrukturą (dziedziny te angażują największe środki UE, co nie jest bez związku z upolitycznieniem zarządzania nimi).

Przyjęty mechanizm tworzenia strategii publicznych związanych z absorpcją środków unijnych nie działa właściwie – ani w wymiarze merytorycznym, ani proceduralnym. Kolejne strategie to przede wszystkim efekt współpracy zainteresowanych środowisk eksperckich i administracji, a ich ważne założenia nie były przedmiotem debaty publicznej ani politycznej (poza projektem Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013). Nie doprowadziły też do znaczącej rewizji wadliwych mechanizmów funkcjonowania administracji, prowadzenia polityk publicznych i zarządzania publicznego.

Mimo słabnącego zaufania do parlamentu, obie izby nie podjęły działań zmierzających do zasadniczej korekty wewnętrznych procedur. Odrzucenie propozycji zmian w regulaminie prowadzących do wzmocnienia roli opozycji bez narażania na szwank stabilności rządu było błędem w perspektywie ustrojowej, podobnie jak unikanie przez rząd debaty

Myślenie strategiczne zostało zastąpione przez wypełnianie zaleceń Komisji Europejskiej i przygotowywanie dokumentów na potrzeby programów finansowanych przez UE

Dokumenty programowe rządu – by wskazać choćby Raport *Polska 2030* – nie wywierają istotnego wpływu na działania administracji, nie określają kierunku prac parlamentarnych, nie są przedmiotem istotnej dyskusji w mediach czy środowiskach akademickich

Instytucja referendum uległa dyskredytacji w wyniku jej instrumentalnego zastosowania jako narzędzia walki wyborczej

w ważnych sprawach publicznych oraz odkładanie niewygodnych dla większości sejmowej projektów ustaw (tzw. „zamrażarka”). Opinii o Sejmie nie poprawia też praktyka odrzucania, i to już w pierwszym czytaniu, wniosków dotyczących przeprowadzenia referendum z inicjatywy obywateli.

5.1.3 System partyjny

System partyjny nabrał cech stabilności. W przeciwieństwie do lat 90. w parlamencie ostatnich czterech kadencji zasadniczy spór polityczny toczyły niezmiennie cztery partie (PO, PiS, PSL, SLD), a obok nich liczącą się reprezentację polityczną posiadały jedynie trzy inne ugrupowania (Liga Polskich Rodzin, Ruch Palikota, Samoobrona). Pojawienie się w Sejmie w konsekwencji wyborów 2015 r. dwóch nowych ugrupowań (Nowoczesna i Kukiz'15) oraz utrata parlamentarnej reprezentacji przez SLD nie zmieniają diagnozy o umiarkowanej frakcjonalizacji polskiego systemu partyjnego. Mechanizmy ordynacji wyborczej, zasady finansowania partii politycznych oraz kampanii wyborczych przyczyniły się do stabilizacji systemu – nie prowadząc jednocześnie do jego zamknięcia.

Do objawów stabilności należałoby również zaliczyć ukształtowanie się nowego wzorca rywalizacji, jakim jest „prawicowa dwubiegunowość”, polegająca na walce o władzę dwóch partii prawicowych (dodatkowo, wywodzących się z tego samego środowiska politycznego). Konflikt między PO a PiS zdaje się być utrwaloną osią rywalizacji, a próby przełamania dominacji obu partii – jak dotąd – nie kończą się sukcesem.

Warto podkreślić, że partie stały się w znaczącym stopniu autorskimi projektami politycznymi, z silną pozycją lidera decydującego o karierach partyjnych, często skoncentrowanego na eliminacji politycznej konkurencji.

Słabość partii jako instrumentu demokracji nie jest polską specyfiką, a wiąże się z coraz powszechniej dostrzeganym kryzysem demokracji przedstawicielskiej, w której odgrywają one zasadniczą rolę [Mair 2013]. Efektem kryzysu jest odwracanie się od instytucji wyborów w stronę protestów społecznych [Krastew 2014; Castells 2013]. Jednak trzeba także podkreślić, że polskie partie są w znacznie wyższym stopniu klientelistyczne niż programowe.

Partie zrośnięte z państwem

5.1.4 Instytucje wyłączone z rywalizacji politycznej

Przewaga średniej płacy w sektorze publicznym nad średnią w sektorze prywatnym wraz z korzystniejszymi warunkami zatrudnienia w tym pierwszym tworzą silny fundament systemu klientelistycznego, w którym ważnym zasobem osób sprawujących władzę oraz partii politycznych jest możliwość oferowania dobrze płatnych posad. Proceder ten został częściowo opisany na szczeblu centralnym przez media publikujące „listy wstydu”

rzządzających partii, ukazujące szeroki zakres nominacji w spółkach skarbu państwa, agencjach rządowych, urzędach centralnych i jednostkach podległych samorządowi regionalnemu, na stanowiskach uznawanych za apolityczne. Posady te stają się politycznym łupem partii rządzących w danym układzie terytorialnym – krajowym, regionalnym, lokalnym.

W tym kontekście niezwykle znaczenie ma zaufanie do niezależności, bezstronności i profesjonalizmu instytucji ograniczających negatywne skutki konfliktu politycznego i arbitralności rządzącej większości, takich jak: Narodowy Bank Polski, Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji czy Państwowa Komisja Wyborcza. Zasadą, którą powinny kierować się wszystkie instytucje publiczne powinno być dążenie do odbudowy zaufania przez przywracające wiarygodność zmiany kadrowe, rzetelnie przedstawioną ocenę zaniedbań i błędów proceduralnych, a także publiczne przedstawienie zmian, które mają zapobiec powtórzeniu się sytuacji kryzysowych.

Polityczna odpowiedzialność wymaga rezygnacji osób, które mogły dopuścić się zaniedbań, bez orzekania o ich winie w wymiarze odpowiedzialności prawnej. Podobnie, zasadą postępowania powinno być podawanie do publicznej wiadomości ocen zachowania władz i instytucji państwa w warunkach kryzysu. Brak takich zasad w przestrzeni publicznej był szczególnie dotkliwy w przypadku oceny postępowania władz po katastrofie smoleńskiej czy wcześniejszej katastrofie wojskowego samolotu CASA.

Jest szczególnie niepokojące, że po 25 latach transformacji negatywny wpływ na zaufanie do instytucji państwa wiąże się z działaniem służb specjalnych i prokuratury. W tym ostatnim przypadku wyłączenie nadzoru ze strony ministra sprawiedliwości nie przyniosło oczekiwanych skutków, a w niektórych sytuacjach wręcz spotęgowało chaos i przyczyniło się do dodatkowych sporów.

Standardem współczesnego państwa jest oddzielenie służb specjalnych od sfery rywalizacji politycznej – i to zarówno w przypadkach instrumentalnego wpływu na nie przez polityków, jak i działań polegających na próbie wywarcia wpływu na politykę przez grupy ich funkcjonariuszy. Dowodem uwikłania służb w politykę jest: dokonywanie zmian personalnych, a także instytucjonalnych wraz ze zmianą kolejnych ekip rządowych, zarzuty formułowane przez polityków rządu i opozycji dotyczące wymierzonych w nich działań instytucji lub grup funkcjonariuszy.

W Polsce istnieje mocno rozbudowany system służb tajnych i mundurowych. Jest ich 12, w tym 9 ze szczególnymi uprawnieniami. Wraz z tym jak rośnie ich liczba, narasta problem koordynacji ich działań oraz skuteczności cywilnej kontroli nad nimi³⁵. Pojawiają się również wąpli-

Służby uwikłane w politykę

35 Cywilna kontrola formalnie jest rozbudowana i sprawują ją: Premier, Minister Spraw Wewnętrznych, Sejmowa Komisja do spraw Służb Specjalnych, Kolegium do spraw Służb Specjalnych przy Premierze oraz prokuratura, sądy i NIK.

wości co do profesjonalizmu ich działań, chociażby z powodu afery Amber Gold, czy też serialu taśm z nielegalnego podsłuchu. Efektywna cywilna kontrola nad wszystkimi siłowymi strukturami państwa należy do podstawowych warunków trwania demokracji.

5.1.5 Doktryna państwowa

Nasze państwo, aspirujące do statusu znaczącego państwa średniej wielkości, boryka się z wieloma problemami właściwymi państwom małym. Aby osiągnąć ważne dla niego cele, powinno się określić strategiczne – chronione przed niszczącymi skutkami rywalizacji politycznej i grupowych partykularyzmów – cele polityki międzynarodowej, bezpieczeństwa i rozwoju.

Doktryna państwowa Rzeczypospolitej powinna opisywać też sposób, w jaki cele naszej polityki bezpieczeństwa i rozwoju mogą być wspomagane poprzez członkostwo w Unii Europejskiej i Pakcie Północnoatlantycznym. Powinna określać też naszą strategię obecności w tych międzynarodowych strukturach. Tyle co do zasady, bowiem w praktyce państwo polskie nie wypracowało swojej doktryny.

5.1.6 Modyfikacja ustroju politycznego przez zmiany konstytucyjne

Ustrój polityczny jest stabilny i wykazał swoją trwałość. Symptomatyczne jest to, że normująca reguły porządku politycznego Konstytucja (zatwierdzona w referendum większością zaledwie 52,94%) okazała się tak trwałym aktem. Do tej pory była ona bowiem nowelizowana tylko dwukrotnie i obie zmiany nie dotyczyły najistotniejszych instytucji³⁶. Nie oznacza to jednak, że nie podejmowano prób zmiany Konstytucji. Ustawowych inicjatyw tego rodzaju było 16 [Chruściak 2013, s. 41–42]. W ostatnich latach pojawiły się również projekty zmian ustrojowych, którym nie nadano postaci inicjatywy ustawodawczej.

Zasadniczy spór o model państwa wydaje się dotyczyć nie tylko konkretnych rozwiązań instytucjonalnych (np. modelu prezydentury, jedno- lub dwuizbowości parlamentu, czy też systemu wyborczego), ale dwóch wizji demokracji. Pierwsza z nich to demokracja liberalna, obejmująca – oprócz wyborczego mechanizmu ustanawiania władzy ustawodawczej i wykonawczej – takie kwestie, jak ochrona praw jednostek, ochrona mniejszości przed nieuzasadnioną dominacją większości, zasada rządów prawa oraz system ograniczeń arbitralności rządzących. Wizja druga wiąże z etatystyczną koncepcją państwa, którego reprezentanci, wyłaniany w powszechnych wy-

36 W 2006 r. dopuszczono możliwość ekstradycji obywateli polskich; w 2008 r. zakazano ubiegania się o mandat do Sejmu osobom skazanym prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności za przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

borach, otrzymują legitymację do autonomicznej realizacji swojej polityki, w niewielkim stopniu objętej bieżącą, społeczną kontrolą. Obywatelski nadzór nad prowadzoną przez nich polityką miałby polegać, przede wszystkim, na uczestnictwie w demokratycznych wyborach.

Oprócz postulatów radykalnej przebudowy ustroju politycznego, wyróżnić można także nurt zmian fragmentarycznych. W szczególności dotyczą one wprowadzenia do Konstytucji regulacji odnoszących się do członkostwa naszego kraju w UE, określenia w niej treści zasady demokratycznego państwa prawa i ograniczenia aktywizmu sędziowskiego, wyeksponowania wagi współtworzenia prawa przez konsultacje społeczne oraz udziału obywateli w instytucjach demokratycznego państwa prawa.

Analizując te propozycje, należy jednak pamiętać, że w naturalnym dla rozwiniętych demokracji systemie wielości przepisów prawa fundamentalne znaczenie dla sprawności organów państwa mają – poza czytelnością kompetencji – praktyka oraz kultura polityczna i prawna. Te zaś kształtowane są przez wieloletnie doświadczenia i modyfikacje, wynikające nie z doraźnych potrzeb politycznych, lecz z ważenia interesu państwa i interesu społecznego oraz długofalowej edukacji obywatelskiej.

Nie ma ładu konstytucyjnego bez otwartego dyskursu konstytucyjnego

5.1.7 Prawa i wolności obywatelskie oraz prawa mniejszości

Demokracja to nie tylko proceduralne ograniczenia rządzących, ale także skuteczna ochrona jednostek i mniejszości przed dominacją większości (także parlamentarnej). Jednym z fundamentów współczesnej demokracji są wolności i prawa obywatelskie oraz poziom ich ochrony. Rozróżnić przy tym należy ich wymiar konstytucyjny oraz empiryczny. Aktualnie obowiązująca Konstytucja ustanawia szeroki katalog wolności i praw, zgodny ze standardami demokracji liberalnej, zawartymi w międzynarodowych konwencjach, w tym zwłaszcza w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Uwzględnia podstawowe wolności polityczne i obywatelskie, takie jak prawo wyboru i bycia wybieranym, swobodę przekonań i ich ekspresji, prawo do zrzeszania się czy wolność osobistą i nietykalność. Gwarantuje równe traktowanie obywateli przez władze publiczne i ustanawia zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2). Przepisy antydyskryminacyjne obecne są w innych ustawach (np. w kodeksie pracy). Od 2011 r. w ustawodawstwie wyborczym obowiązuje system kwotowy, zapewniający kobietom co najmniej 35% miejsc na listach kandydatów, choć tylko w wyborach w systemie proporcjonalnym, tj. z wyłączeniem wyborów do Senatu czy rad większości gmin. Konstytucja zapewnia mniejszościom narodowym prawo do zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury (art. 35). Od 1989 r. działa w Polsce Rzecznik Praw Obywatelskich. Polskie regulacje prawne są oceniane pozytywnie przez organizacje międzynarodowe monitorujące rozwój demokracji w świecie. Od 1991 r. Polska uznawana jest przez

Freedom House za państwo w pełni zapewniające wolność obywatelom, a od 2005 r. otrzymuje w rankingu państw demokratycznych maksymalną notę, równą tej, którą przyznaje się rozwiniętym demokracjom świata zachodniego.

Pozytywna ocena regulacji prawnych nie oznacza, że praktyka ich realizacji kształtuje się prawidłowo. To, że w Polsce mamy problemy z kwestią równości i dyskryminacji jest ogólnie wiadome. Dyskryminacja dotyczy przede wszystkim kobiet. Świadczą o tym m.in. trudności związane z powoływaniem i funkcjonowaniem pełnomocników rządów ds. równego traktowania, przedłużający się czas przygotowania i uchwalenia ustawy równościowej, która została przyjęta przeszło sześć lat po akcesie Polski do Unii Europejskiej, czy też problemy z podpisaniem konwencji antyprzemocowej, którą opozycja w Sejmie uznała za prowadzącą do zniszczenia Narodu. Niektóre wpływowo środowiska polityczne z podejrzliwością traktują ideę równości płci, rozróżniając funkcje społeczne przypisane kobietom i mężczyznom i traktując to rozróżnienie jako niepodważalne. Idea równouprawnienia traktowana bywa jako zamach na tradycyjny model rodziny, który uznaje się za najbardziej odpowiadający Polkom i Polakom. Pozostaje to w sprzeczności z coraz wyraźniej ujawniającą się tendencją wzrostu aprobaty dla modelu rodziny partnerskiej [Komunikat CBOS, nr 30/2013]. Wątpliwości rodzą się również w odniesieniu do praw mniejszości (np. homoseksualnych). Ilustruje je sprzeciw, na jaki napotyka postulat uwzględnienia orientacji homoseksualnej jako przesłanki dyskryminacji bądź jako obiektu przedmiotu ochrony prawnej w kodeksie karnym (w przypadku przestępstwa znieważenia). W sprawach tych państwo wykazuje daleko idącą wstrzeźliwość. Rząd nie podejmuje zbyt wielu inicjatyw w tym zakresie. Prace nad nowymi rozwiązaniami legislacyjnymi przeciągają się w nieskończoność. Prezydent wetuje ustawy dotyczące praw mniejszości etnicznych i seksualnych. Prokuratury często umarzają postępowanie o przestępstwa, u podłoża których leży rasizm lub homofobia, a sądy traktują je z daleko posuniętą pobłażliwością. W programach szkolnych nie uwzględnia się ani kwestii przemocy w rodzinie, ani nie uczy się tolerancji dla odmienności, w tym także seksualnej. Milczenie szkoły w tym względzie oznacza jej abdykację na rzecz Internetu jako głównego instrumentu kształtowania postaw młodych Polaków. Jest to jednak również abdykacja państwa z jednej z jego zasadniczych funkcji.

5.2 System prawny

5.2.1 Porządek prawny

Porządek prawny można utożsamiać po prostu z dobrym prawem, a „dobre prawo – to prawo dobrze napisane, dobrze stosowane i należycie egzekwowane, a do tego skuteczne i efektywne”³⁷. Funkcjonowaniu dobrego prawa stoją obecnie na przeszkodzie dwa zjawiska: postępująca inflacja prawa, za pomocą którego ustawodawca stara się rozwiązywać najróżniejsze problemy ekonomiczne, społeczne, ale i światopoglądowe, oraz osłabianie klasycznego zhierarchizowanego modelu prawa narodowego ze względu na kształtowanie się policentrycznego, a więc na swój sposób pluralistycznego, systemu prawa, którego źródła powstają także poza zakresem jurysdykcji jednego tylko państwa.

Skalę inflacji prawa w Polsce obrazuje liczba przyjmowanych ustaw oraz wydawanych rozporządzeń, np. w 1990 r. były to 103 ustawy oraz 390 rozporządzeń. W 2014 r. liczba ta wyniosła 329 ustaw oraz 1497 rozporządzeń. Skalę tej inflacji obrazuje także objętość Dziennika Ustaw: w 1998 r. liczył on 7 492 stron, w 2014 r. – 25 600 stron.

Policentryczność oznacza brak hierarchiczności i potrzebę dialogu różnych podmiotów tworzących i stosujących prawo – także dialogu co do rozumienia generalnie przyjmowanej zasady pierwszeństwa prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej w stosunku do prawa krajowego.

W kontynentalnym systemie źródeł prawa istotnym aspektem dobrego prawa – krajowego, ale także unijnego (którego treści przesądzają bezpośrednio lub pośrednio o treści ponad 2/3 norm prawa obowiązującego w RP) – jest stosowanie się do zasady przyzwoitej legislacji. Zasadę tę Trybunał Konstytucyjny wyprowadził z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Znaczna część wymogów przyzwoitej legislacji jest sformułowana w *Zasadach techniki prawodawczej*, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

5.2.2 Wadliwe mechanizmy stanowienia prawa

Z formalnego punktu widzenia dysponujemy stosunkowo spójnym systemem aktów normatywnych mającym zapewnić racjonalne tworzenie prawa na szczeblu krajowym – poczynając od ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r. poz. 392, z późn. zm.), ustawy z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) i ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członko-

37 Zob. Izdebski [2011, s. 285], a w przypadku dalszych rozważań także: Izdebski [2012].

stwem RP w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 213, poz. 1395), kończąc na Regulaminie pracy Rady Ministrów³⁸, wspomnianych Zasadach techniki prawodawczej (dotyczących legislacji rządowej, która ma jednak znaczenie podstawowe) oraz, oczywiście, regulaminach Sejmu i Senatu. Należy podkreślić kwestię wysokich wymagań co do formy i trybu przygotowywania projektów rządowych – przy znacznie niższych wymaganiach w stosunku do projektów wnoszonych przez inne uprawnione podmioty, w szczególności projektów poselskich (a z drogi tych ostatnich nierzadko korzysta także rząd, by uciec od właściwego dlań trybu).

Wprowadzony w 2009 r. jako zasada tryb przyjmowania przez Radę Ministrów najpierw założeń projektu ustawy, a następnie, zasadniczo opracowanego przez Rządowe Centrum Legislacji, projektu ustawy – choć teoretycznie może odpowiadać modelowi racjonalnego tworzenia prawa, w praktyce, o ile jest stosowany (a jest wiele wyjątków), nie tylko wydłuża proces legislacji rządowej, ale nie przyczynia się do zwiększenia jakości projektów rządowych, ze względu zarówno na ogólnikowość założeń (i ich uzasadnień), jak i trudność w odpowiednim merytorycznie sporządzeniu projektu ustawy przez samych specjalistów od legislacji³⁹.

Konsultacje społeczne z reguły mają charakter formalny, a w odniesieniu do projektów poselskich w praktyce nie występują. Rozpatrywanie projektów rządowych w Sejmie coraz bardziej sprowadza się do mechanicznego przyjmowania przez większość wszystkiego, co proponuje rząd. Należy odnotować, że reforma OSR wdrażana w ostatnich kilku latach przyczyniła się do pewnej poprawy jakości projektów legislacyjnych. Tym niemniej wciąż instytucja Oceny Skutków Regulacji stanowiąca część uzasadnienia projektu rządowego jest nierzadko sprowadzona do czystej formalności.

Można mówić o wadliwych mechanizmach stanowienia prawa, które zbyt często nie odpowiadają standardom nie tyle dobrej, ile nawet przyzwoitej legislacji

5.2.3 „Rządy prawa” a „rządy poprzez prawo”

„Rządy prawa” (*rule of law*) definiuje się tradycyjnie jako przeciwstawienie „rządów ludzi” (*rule by law*). Rządy prawa oznaczają traktowanie prawa jako systemu normatywnego w istocie niezależnego od arbitralnej woli kogokolwiek, także arbitralnej woli większości parlamentarnej. Podejście to zderza się z tradycją rządów poprzez prawo. Ich istotą jest wykorzystywanie prawa stanowionego jako podstawowego instrumentu kształtowania stosunków społecznych. Oznacza to niebezpieczeństwo instrumentalizacji prawa, tj. odchodzenia od wartości, zasad i praw podstawowych

38 Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. (M.P. poz. 979).

39 W przypadku tych i dwóch następnych uwag można powołać się, w szczególności, na ustalenia E. Mreńcy w niepublikowanej rozprawie doktorskiej pt. *Rządowa procedura legislacyjna. Ewolucja i propozycje zmian*, obronionej na Wydziale Prawa i Administracji UW w 2014 r.

Kazuistyczne rozumienie prawa, słabość prawniczej heurystyki

w celu rozwiązywania bieżących problemów, w skrajnym przypadku problemów jednostkowych [Maravall, Przeworski 2010].

Można znaleźć wiele przykładów instrumentalnego wykorzystania prawa – z wszelkimi niekorzystnymi skutkami. Wystarczy wskazać takie przykłady, jak ustawodawstwo „antydzopalczone”, w ostatniej chwili uchwaloną ustawę skierowaną wobec „bestii”, tj. przestępców, którzy wychodzą z więzienia po odbyciu najdłuższych kar, czy też – z innego obszaru – przepisy antyhasardowe, które nie tylko wywołują różnego rodzaju skutki uboczne (w tym brak możliwości prowadzenia w Polsce określonego typu turniejów międzynarodowych oraz ograniczenie faktycznych możliwości sponsoringu sportu), ale zostały wydane z naruszeniem przepisów prawa UE. Najnowszy przykład, związany już także z brakiem pewności w stosowaniu prawa, to uchwalony 6 lutego 2015 r. obywatelski projekt nowelizacji Prawa budowlanego, wprowadzający legalną definicję altany ogrodowej (a to z powodu niekorzystnej dla działkowców zmiany linii orzeczniczej sądów administracyjnych w tym zakresie, powodującej, że wzniesienie solidniejszych altan stało się samowolą budowlaną, czym wcześniej nie było).

5.2.4 Niespójność i niestabilność prawa

Mimo formalnego wyodrębnienia kategorii kodeksów i ustaw, których tytuł zaczyna się od „Prawo”⁴⁰, mających służyć zorganizowaniu unormowania odpowiedniej sfery stosunków prawnych, a więc zapewnieniu spójności rozwiązań prawnych w tej sferze, wydawane są różnego rodzaju ustawy szczególne. Następuje w ten sposób dekodyfikacja – ze wszystkimi jej niekorzystnymi cechami. Odpowiednikiem dekodyfikacji jest także wydawanie „specustaw” w materii unormowanej przez odpowiednie przepisy o charakterze ogólnym, np. „specustawy” z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Deklarowane dążenie do kodyfikacji nie musi łączyć się z polityczną wolą realnego uspoźnienia i ustabilizowania prawa poprzez jego kodyfikację. I tak, w 2012 r. została powołana Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego – z zadaniem „opracowania projektu przepisów rangi ustawowej w zakresie kompleksowej regulacji dotyczącej procesu inwestycyjno-budowlanego”. Zgodnie z tym, w kwietniu 2014 r. Komisja przedstawiła (wstępny) projekt Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego, który absorbował unormowanie „specustaw”. Jednak w grudniu 2014 r. czynniki rządowe zdecydowały o, przynajmniej czasowym, rozbięciu Kodeksu na dwa kodeksy: budowlany i urbanistyczny, przy uznaniu, że względów czysto

Jeżeli prawo jest traktowane instrumentalnie, nie może dziwić jego niespójność, jak również niestabilność

40 „W ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako <kodeks> lub <prawo>” (§ 9 Zasady techniki prawodawczej).

Niespójność prawa nadaje mu cechy „patchworku”

politycznych, za pierwszy Kodeks Budowlany, sprzecznie z logiczną kolejnością materii i realnymi potrzebami odejścia od dotychczasowych zarówno rozwiązań ogólnych, jak i „specustaw” w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Przyczyną niespójności prawa jest nie tylko rozproszona i instrumentalna „radosna twórczość” legislacyjna, ale także przyjęta metoda implementacji dyrektyw UE, polegająca nie tyle na absorbowaniu ich treści w systemie prawa krajowego, ile na nazbyt częstym nakładaniu się odrębnych ustaw „europejskich” przejmujących język i systematykę dyrektyw na dotychczasowe, technicznie odmienne, przepisy krajowe. Odrębną kwestią jest brak implementacji dyrektyw, czy też spóźniona implementacja, co stwarza problem zgodności treści obowiązujących norm prawnych.

Niestabilność polega przede wszystkim na częstych zmianach danej ustawy. Nierzadkie są przypadki nawet gruntownej nowelizacji poprzedniej gruntownej nowelizacji. Nowelizacja Prawa o szkolnictwie wyższym, z lipca 2014 r., była w dużej mierze nowelizacją przepisów wprowadzonych w 2011 r. Zadecydowały o tym wadliwe mechanizmy prac nad nowelizacją w 2011 r., w których nie uwzględniono stanowiska zainteresowanych środowisk, a rola parlamentu sprowadzała się do akceptacji stanowiska rządu.

Szczególnym wyrazem niestabilności prawa, pozornie tylko paradoksalnym, jest fakt znacznie częstszego nowelizowania ustaw niż wydawanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Prowadzi to również do występowania niezgodności pomiędzy przepisami ustawowymi a przepisami wykonawczymi.

5.2.5 Prawo jako źródło generowania wysokich kosztów

Analiza kosztów (ale i efektów), którą powinno się przeprowadzać przynajmniej w przypadku rządowej inicjatywy ustawodawczej z reguły ma charakter formalny. Skutkiem tego jest wprowadzanie rozwiązań, które stwarzają wysokie koszty ich stosowania, ponoszone przez obywateli bezpośrednio lub poprzez nieefektywne zwiększenie wydatków publicznych, ale też i pozostawianie rozwiązań oczywiście kosztownych i nieefektywnych. Najbardziej zapewne rażącym przykładem takiego pozostawiania jest utrzymywanie aktualnych standardów prawnych planowania i zagospodarowania przestrzennego [Izdebski 2013].

5.2.6 Nierówność wobec prawa i jego represyjność

Równość wobec prawa, której wyrazem jest prawo wszystkich do równego traktowania przez władze publiczne, jest ugruntowaną zasadą konstytucyjną (art. 32 ust. 1). W „patchworkowym” prawie, a zwłaszcza w standardach prawnych, zbyt wiele jest przykładów niezachowywania zasady równego traktowania – także ze względu na niespójność regulacji. Dotyczy to nieuza-

Często ustawodawstwo przypomina zastawianie pułapki na obywateli

sadnionych przywilejów (np. szczególnego traktowania rolników w materii podatków oraz ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, przywilejów pracowników niektórych sektorów, w tym pracowników górnictwa niepracujących przy wydobyciu), a także dyskryminacji (w tym np. dyskryminacji ze względu na wiek w dostępie do określonych funkcji, wprowadzanej od 2010 r. w ustawodawstwie dotyczącym instytucji nauki).

Szczególną odmianę naruszania zasady równości, sprzeczną z zasadami sprawiedliwości, stanowi rozpowszechnianie się mechanicznej odpowiedzialności obiektywnej (niezależnej od winy oraz innych okoliczności sprawy) wraz z coraz częstszym (ponad 100 sytuacji) stosowaniem kar administracyjnych zamiast lub obok kar o charakterze penalnym. Niedawny wyrok Trybunału Konstytucyjnego uznający taki reżim prawny kar pieniężnych za usuwanie drzew bez zezwolenia organu gminy za niezgodny z Konstytucją⁴¹ dotyczy tylko jednej z ponad 100 materii – i nie zmienia z istoty swojej nadmiernie represyjnych administracyjnych kar pieniężnych. Mechaniczna represyjność w ogóle – także w sferze prawa finansowego, ale też karnego i wykroczeń – również może naruszać zasadę równości traktowaną jako wyraz wartości sprawiedliwości.

5.2.7 Kosztowne dochodzenie praw przez obywateli

Konstytucja zapewnia każdemu zarówno prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78), jak i prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1). Jest to wyraz tzw. sprawiedliwości proceduralnej, której istotnym aspektem jest „prawo do sądu”.

Wysokie koszty dotyczą zarówno postępowania cywilnego (gdzie „wpis”, od którego zależy nadanie biegu sprawie, wynosi zasadniczo 5% wartości przedmiotu sporu), jak i postępowania sądownoadministracyjnego (gdzie wpis stosunkowy – od wartości przedmiotu pieniężnego – wynosi degresywnie od 4 do 1%, a wpisy stałe dochodzą do 10.000 zł). Warto zaznaczyć, że w niektórych państwach w ogóle nie występują opłaty w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. U nas zaporowy charakter nadano np. opłatom z tytułu skarg do sądu na orzeczenia w sprawach zamówień publicznych.

Nie można jednak mówić o sprawiedliwości proceduralnej w sytuacji, w której dochodzenie swoich spraw może okazywać się zbyt kosztowne

41 Wyrok z 1 lipca 2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014 nr 7, poz. 68.

5.3 Administracja publiczna

5.3.1 Działania reformatorskie

Od wielu lat administracja publiczna jest poddawana zmianom organizacyjnym i kompetencyjnym, cechują się one jednak konceptualnym nieuporządkowaniem i fragmentarycznością. Co więcej, sposobności na poprawę własnej wiarygodności politycy nierzadko upatrują w anty-administracyjnej krucjacie. Za krytyką nie idzie jednak praktyczne zaangażowanie w reformowanie administracji.

Lista zaniedbań jest długa – mieszczą się na niej m.in. brak strategii modernizacji administracji publicznej, zaniechanie powołania centrum analiz strategicznych i programowych rządu; konserwowanie nieefektywnej struktury funkcjonalno-organizacyjnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; utrzymywanie ułomnych mechanizmów sterowania politykami publicznymi; pomijanie znaczenia polityki administracyjnej państwa (np. erozja etosu służby publicznej, rozproszony i nieefektywny system zarządzania administracją publiczną, słabość konstrukcji prawno-organizacyjnej służby cywilnej, nieuporządkowanie w zakresie tzw. zespolenia służb państwowych o charakterze sektorowym). Powoduje to, że nawet pewne pozytywne przeobrażenia (np. w zakresie zarządzania projektami, ewaluacji) mają wciąż charakter fragmentaryczny i nie prowadzą do oczekiwanej zmiany.

Szans na systemową modernizację administracji publicznej w Polsce upatruje się w Strategii Sprawne Państwo (SSP) (przyjęta przez Radę Ministrów w lutym 2013 r.). Uważamy, że jest ona przeładowana nadmiarem celów. Obejmuje ona szeroki zakres przedmiotowy (11 obszarów problemowych) oraz podmiotowy (kilkadziesiąt podmiotów włączonych w realizację), co zdecydowanie utrudnia jej wdrażanie. W szczególności, jeśli weźmiemy pod uwagę, że zagadnieniu implementacji SSP poświęcono w tym dokumencie 3/4 strony. Autorzy Strategii przyjęli bowiem założenie, że rozwiązania szczegółowe ujęte zostaną w Planie Działań na rzecz jej wdrażania (został przyjęty w lipcu 2014 r.). Ten ostatni w zdecydowanie większej mierze koncentruje się jednak na opisie zadań, które mają zostać zrealizowane niż na charakterystyce tego, jak mają one zostać wykonane.

5.3.2 Osłabianie pozycji służby cywilnej

Po 2009 r., po raz pierwszy w III RP, pojawiły się stabilne warunki prawne dla działania służby cywilnej. Wynika to zapewne z faktu, że koalicja PO-PSL jest pierwszą, która sprawowała władzę nieprzerwanie przez dwie kadencje. Dzięki temu służba cywilna jest w stanie względnej stabilizacji, choć pojawiają się przesłanki wskazujące, że grozi jej przejście do stanu stagnacji.

Reformowanie administracji jest tylko hasłem politycznym, głosem służącym zdobywaniu popularności, populistyczną retoryką

Przepis jako osłona aparatu urzędniczego przed odpowiedzialnością

Kształtowanie służby cywilnej to proces chaotyczny, pełen zwrotów, niekonsekwencji i negowania tego, co uprzednio przyjmowano

Do niepokojących sygnałów zaliczamy: ograniczanie zakresu podmiotowego służby cywilnej, ograniczanie limitu mianowań⁴², próby mechanicznego redukcji zatrudnienia, długoletnie zamrożenie wynagrodzeń, znaczące zróżnicowanie poziomu wynagrodzeń członków Korpusu Służby Cywilnej. Ponadto, relatywnie słaba, w sensie formalnym, wydaje się być pozycja Szefa Służby Cywilnej – nie jest on powoływany na okres kadencji i relatywnie łatwo jest go pozbawić stanowiska.

Pomimo tych ograniczeń, należy dostrzec, że w ramach obecnie obowiązującej ustawy o służbie cywilnej nastąpiła poprawa jakości polityki kadrowej w Korpusie Służby Cywilnej.

Tabela 5.1. Zatrudnienie w służbie cywilnej

Zatrudnienie w tys. osób	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	110.684	114.909	119.411	122.110	123.651	122.066	121.541	121.376	120.412

Źródło: KPRM [2014, 2015].

Udział zatrudnienia w administracji publicznej (sekcja „0”) w zatrudnieniu w gospodarce narodowej w 2013 r. wynosił w Polsce 6,8%, co sytuuje nasz kraj poniżej średniej dla strefy euro (7,2%), jak również poniżej średniej dla 28 państw UE (6,9%) [KPRM 2014]. Należy też dostrzec rozwarstwienie dochodowe członków KSC.

Tabela 5.2. Poziom przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w Korpusie Służby Cywilnej według kategorii urzędów w 2014 r. (brutto)

Zatrudnienie	placówki zagraniczne	ministerstwa KPRM	urzędy kontroli skarbowej	urzędy centralne	izby skarbowe	urzędy skarbowe	urzędy wojewódzkie	pozostała administracja niespolona	województwa administracja zespolona	powiatowa administracja zespolona	ogółem
Kwota	8 055	7 282	6 417	5 781	5 279	4 711	4 352	4 028	4 028	3 089	4 846

Źródło: KPRM [2015].

42 Limit ten w latach 2013–2015 został ustalony maksymalnie na poziomie 200 osób. W latach 2001–2012 limit mianowań kształtował się na poziomie od 400 do 3000 osób rocznie.

Dynamika wzrostu przeciętnych wynagrodzeń w Korpusie Służby Cywilnej w latach 2005–2014 (brutto) była wysoka.

Tabela 5.3. Poziom przeciętnych wynagrodzeń w Korpusie Służby Cywilnej w latach 2005-2014 (zł brutto)

Rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kwota	3 500	3 526	3 728	4 351	4 414	4 473	4 631	4 729	4 770	4 846

Źródło: KPRM [2014, 2015], Sprawozdanie [2015].

W służbie cywilnej istnieje grupa pracowników (ok. 8 tys.), których wynagrodzenia zasadnicze nie przekraczają kwoty 2 000 zł brutto miesięcznie. Do najniższej uposażonych obszarów służby cywilnej należą przede wszystkim urzędy administracji zespolonej szczebla powiatowego, w tym komendy powiatowe i miejskie Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej, a także urzędy administracji niezespolonej [Sprawozdanie 2015].

5.3.3 Narastające dysfunkcje w samorządzie terytorialnym⁴³

Samorząd terytorialny stanowi przykład jednej z najbardziej udanych reform podjętych po 1989 r. Ale istnieją też zjawiska i procesy, które niekorzystnie rzutują na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, m.in.: postępujące upaństwowienie samorządu terytorialnego; osłabianie demokracji samorządowej; finansowe ograniczanie samodzielności finansowej JST; słabe wykorzystanie funduszy unijnych jako narzędzia stymulowania zmian rozwojowych; nieuporządkowane i niekontrolowane gospodarowanie przestrzenią [Bober i in. 2013].

Samorząd terytorialny w Polsce jest przede wszystkim następstwem decentralizacji dokonanej przez państwo, a nie uznania istnienia wspólnoty terytorialnej. W praktyce administracja centralna decentralizuje deficyt budżetu państwa. Powoduje to, że relacje administracji rządowej z JST nacechowane są nieufnością i wyraźny jest brak współdziałania.

Przy braku kategoryzacji gmin rośnie pokusa ich przymusowego łączenia. Bódcze do dobrowolnego łączenia gmin i powiatów nie działają. Niejasna wciąż pozostaje rola samorządu województwa po 2020 r., jeżeli napływ pieniędzy unijnych będzie zdecydowanie mniejszy. Wciąż nie udało się wypracować koncepcji i polityki metropolitalnej.

Decentralizacja nie jest spójnym projektem, zadania przekazuje się przypadkowo i nieracjonalnie

⁴³ Opis dysfunkcji w samorządzie terytorialnym został zaczerpnięty z pracy: Bober i in. [2013].

Niedostateczna ochrona sądowa samodzielności samorządu terytorialnego

Rola radnych jest drugoplanowa, a w kwestiach budżetowych trzeciorzędna

Często mamy do czynienia raczej z odnawianiem się władzy, a nie z autentycznymi wyborami

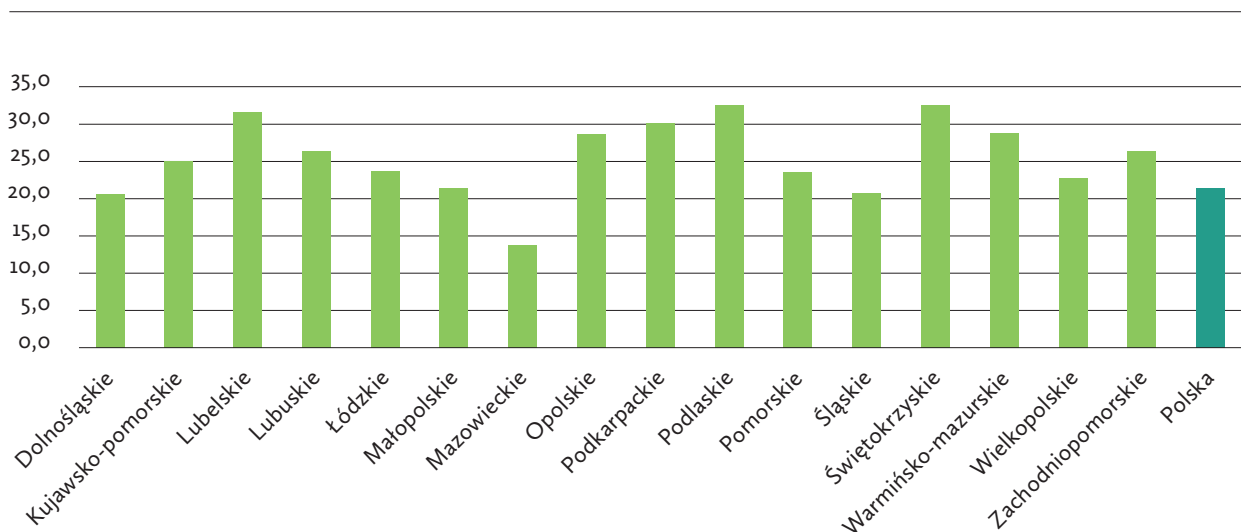
Wykładnia przepisów przez organy nadzoru jest niespójna, niedostateczne jest także rozgraniczenie właściwości pomiędzy nadzorem wojewody i RIO. Brakuje szybkiej ścieżki rozpatrzenia skargi JST na rozstrzygnięcie nadzorcze.

Organy wykonawcze uniezależniły się od rad gmin. Kontrola rady nad działaniem organu wykonawczego jest iluzoryczna.

Media lokalne często są kontrolowane przez władze samorządowe i nie wypełniają dobrze funkcji strażniczej. W wielu gminach ograniczony jest dostęp do informacji publicznej. Obserwujemy również słabe zaangażowanie obywatelskie w działalność samorządową, a konsultacje społeczne – o ile nie są prowadzone w formie sprzeciwu – są fasadowe. Obywatele są wypierani do sfery prywatnej i sprowadzani do roli klientów władzy.

Samorządy terytorialne to ważny pracodawca. Zatrudnia on – w zależności od definicji – od 250 tys. osób w odniesieniu do wąsko rozumianej administracji samorządowej, do blisko 1,9 mln osób szeroko rozumianego sektora samorządowego (instytucje i jednostki organizacyjne dostarczające usługi publiczne na poziomie lokalnym i ponadlokalnym, dla których są organem założycielskim lub prowadzącym). Sektor samorządowy stanowi aż 21,5% ogółu zatrudnionych w Polsce (w województwach słabiej rozwiniętych nawet 33 %) [Ornoch-Tabędzka i in. 2014, s. 6].

Rysunek 5.1. Udział pracujących w sektorze samorządowym w ogólnej liczbie pracujących



Źródło: M. Ornoch-Tabędzka i in. [2014, s. 6].

Samodzielność finansowa JST musi być do pewnego stopnia ograniczona, ale jest ograniczona nieracjonalnie i nadmiernie

Znaczący napływ środków europejskich maskuje rzeczywiste słabości wielu gmin i powiatów

Dochody własne gmin zostały w ostatnich latach zredukowane. Finanse miast na prawach powiatów są w stanie krytycznym, bowiem wydajność fiskalna źródeł dochodów własnych przypisanych powiatom jest bardzo niska. Możliwości finansowania przedsięwzięć rozwojowych przez samorządy województw są nadmiernie uzależnione od napływu środków unijnych. Gminy ukrywają zadłużenie w zobowiązaniach spółek komunalnych. Władza centralna nie rekompensuje JST utraty dochodów wywołanej zmianami w systemie podatkowym. Dochody JST są wypadkową przypadkowo ukształtowanych i niestabilnych rozwiązań systemowych. Nieracjonalny i niesprawiedliwy jest podział subwencji oświatowej [Bober i in. 2013].

Pomimo tych negatywnych zjawisk, działania JST nadal są pozytywnie oceniane. Jednak ocena ta uległa nieznacznemu obniżeniu, co obrazuje poniżej zamieszczona tabela.

Tabela 5.4. Ocena władz lokalnych

Ocena władz miasta gminy	Wskazanie respondentów według terminów badań															Zmiany XI 2014 – II 2015
	I '11	III '11	IX '11	III '12	IX '12	IX '13	III '13	III '14	VI '14	VII '14	VIII '14	IX '14	X '14	XI '14	II '15	
	w %															
Dobra	69	65	67	60	63	56	62	62	59	63	65	62	61	62	63	+1
Zła	20	24	24	29	26	34	27	29	30	26	25	28	29	29	23	-6

Źródło: Komunikat z badań CBOS nr 42/2015, s. 5.

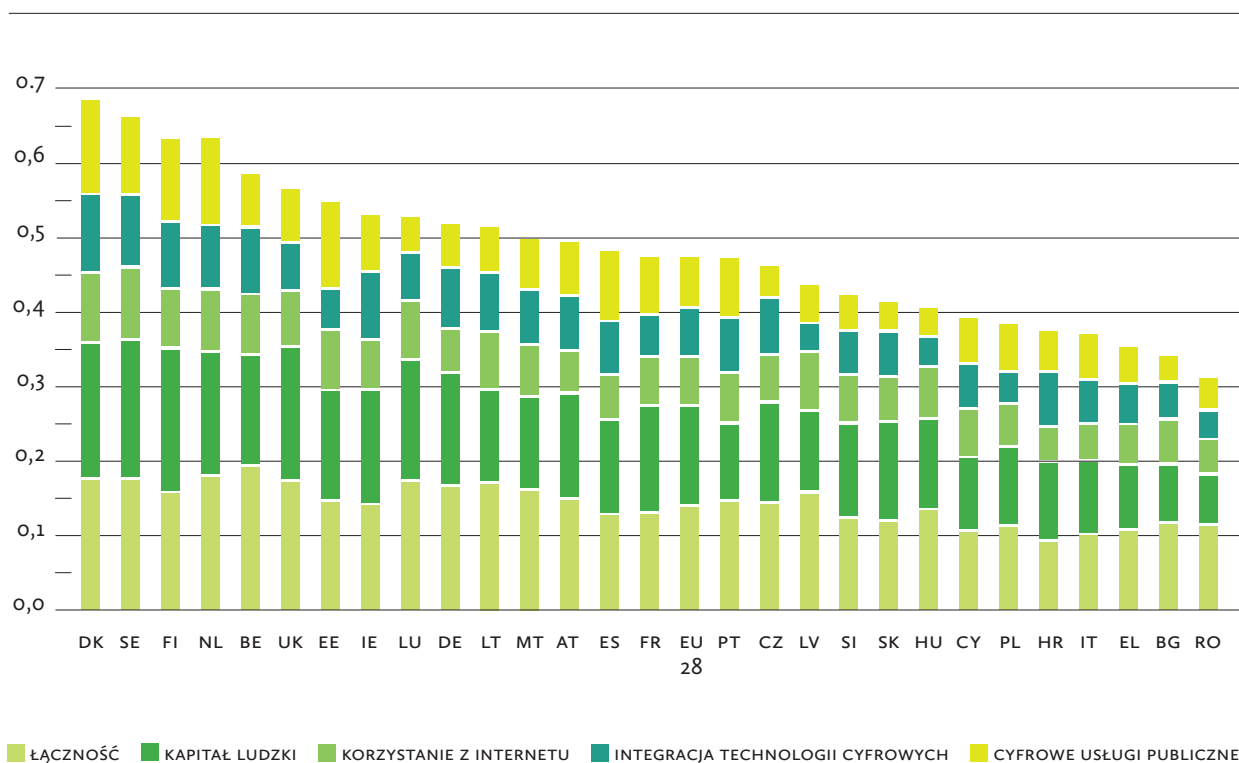
5.3.4 Problemy z e-administracją

Po wielu latach informatyzacji usług administracyjnych i wdrażaniu projektów informatycznych w urzędach nadal niestety można stwierdzić, że stopień wykorzystania technologii informatycznych jest niezadowolający. W szczególności dotyczy to upowszechniania narzędzi związanych z modelem e-administracji w zakresie obsługi obywateli i świadczenia usług publicznych. Znaczące środki publiczne przeznaczone na ten cel nie tylko są słabo wykorzystywane, ale bywa, że są wydawane niezgodnie z prawem.

Potrzebne jest nowe podejście do informacji publicznej – nie wystarczy, że obywatel może, niezbędne jest to, że władza musi

Dystans, który – w zakresie zaawansowania rozwoju e-administracji – dzieli nasz kraj od państw uchodzących za przodujące w tym względzie wciąż jest znaczący, a tempo jego redukcji wolne. Skalę tego problemu obrazują wyniki badań przeprowadzonych w oparciu o wskaźnik gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego Komisji Europejskiej (DESI 2015). Nasz kraj w 2015 r. zajął 23. miejsce na liście 28 państw (w 2014 r. miejsce 24.). Pomimo ogólnego postępu, wciąż znajdujemy się w grupie krajów o niskim poziomie cyfryzacji⁴⁴.

Rysunek 5.2. Indeks Gospodarki i Społeczeństwa Cyfrowego (DESI), 2014



Źródło: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/desi> (20.08.2015).

44 Zob. Wskaźnik gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego 2015. Profil Państwa Polska, European Commission 2015, dostępne na: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=8826 (20.08.2015).

Z kolei w najnowszym raporcie ONZ E-Government Survey 2014 Polska zajęła 42. miejsce w rankingu e-administracji (w 2008 r. było to miejsce 33.)⁴⁵.

5.4 Prowadzenie polityk publicznych

W Polsce wypracowano solidne podstawy metodologiczne dla uprawiania polityk publicznych. Nie oznacza to bynajmniej, że nasze państwo wyposażone jest w użyteczny system ich realizacji. Tak z pewnością nie jest. U podstaw tej krytycznej oceny znalazły się cztery spostrzeżenia. Po pierwsze, wspomniany dorobek metodologiczny w bardzo ograniczonym zakresie jest praktycznie wykorzystywany. Po drugie, wciąż słabo ukonstytuowane są fundamenty strategiczne polityki państwa na różnych polach jego aktywności. Bez nich nie sposób wytyczać długookresowych celów państwa oraz konstruować polityk służących ich osiągnięciu. Po trzecie, w strukturze rządu brak jest miejsca, jak i skutecznych mechanizmów uzgadniania, koordynacji i wdrażania spójnych polityk publicznych. Roli takiego strategicznego koordynatora nie wypełnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Po czwarte, relatywnie niski jest potencjał organizacyjnego uczenia się administracji publicznej, co oznacza, że więcej jest działań opartych na doraźności niż na rzetelnym namyśle, wiarygodnych dowodach i rzeczowych argumentach.

W praktyce ważne są głównie poszczególne posunięcia, a nie proces ukierunkowany na strategiczny cel. W takim przypadku polityka traci zdolność kształtowania i egzekwowania reguł. Przypomnijmy głośny protest internautów w sprawie ACTA. Zastanówmy się, co potem się stało? W istocie nic – niczego w sensie systemowym nie zmieniono, niczego się nie nauczono. Może, co najwyżej, pozostało „wyczulenie” prowadzące do unikania tego zagadnienia.

Poniżej opisano prowadzenie trzech różnych polityk publicznych. Uznajemy, że przykłady te stanowią dobrą ilustrację słabości systemu uprawiania polityk publicznych.

5.4.1 Polityka infrastrukturalna

Mimo znaczącej poprawy, infrastruktura techniczno-ekonomiczna jest stale relatywnie słabo rozwinięta. W niektórych segmentach (takich jak energetyka) jej stan wręcz się pogarsza, w innych zaś (np. porty – w tym

Nasze państwo ma ograniczoną zdolność do formułowania i konsekwentnego prowadzenia poszczególnych polityk publicznych

Państwo bez strategicznej inteligencji

Sprawowanie władzy nie jest równoznaczne z prowadzeniem polityki

45 Indeks E-Government Survey składa się z kilku elementów. W przypadku naszego kraju najwyżej oceniono jakość kapitału ludzkiego (głównie dzięki wysokiemu poziomowi skolaryzacji). Znacznie słabiej zaś oceniono infrastrukturę, czyli dostęp do szerokopasmowego szybkiego Internetu oraz e-participation, czyli to, jak administracja współdziała z obywatelami w sieci, prowadzi e-konsultacje społeczne, jak organizowane są e-wybory.

Jedną z barier podniesienia konkurencyjności polskiej gospodarki jest infrastruktura

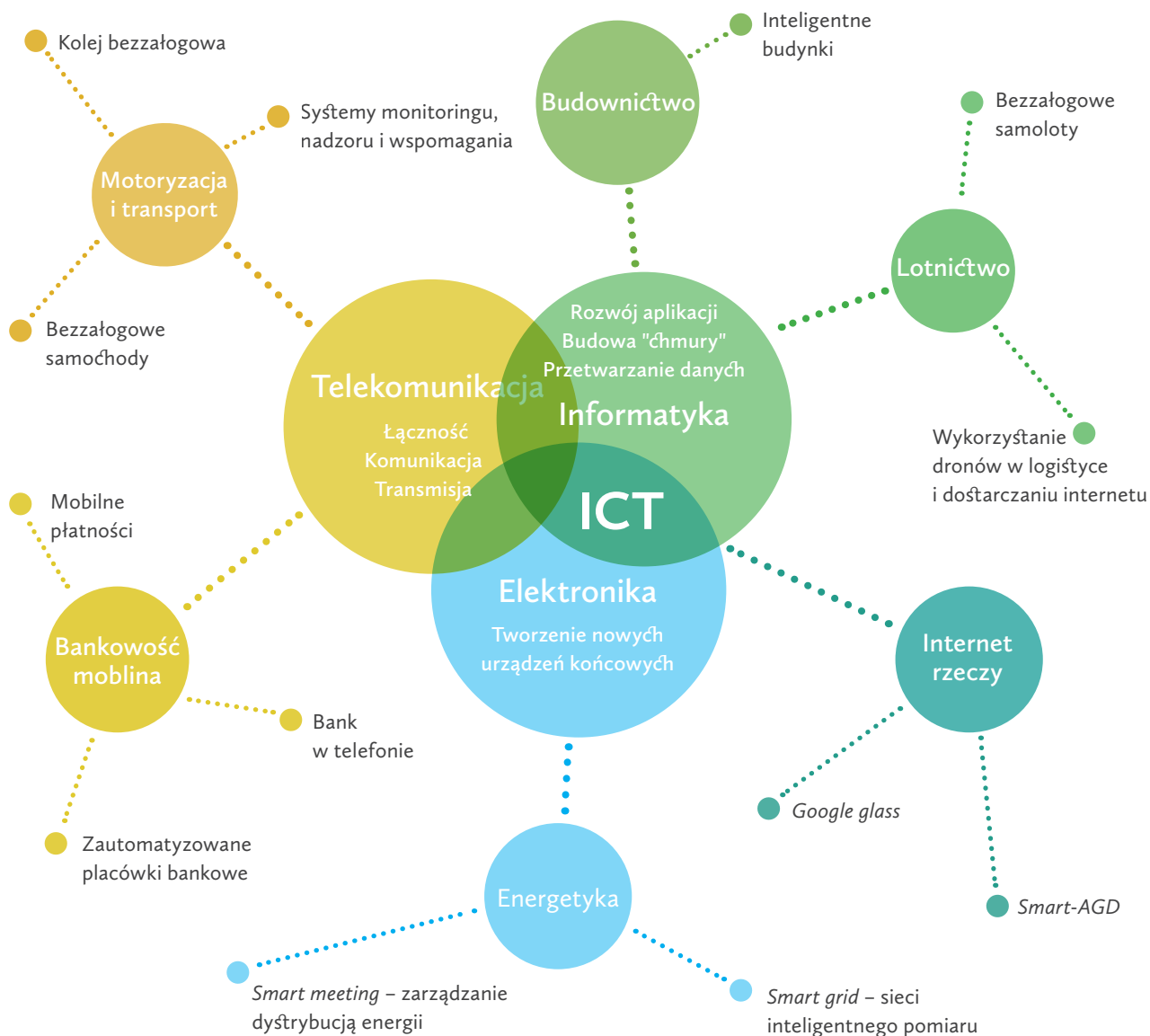
opóźniony gazoport, żegluga śródlądowa, zabezpieczenie przeciwpowodziowe, koleje) postęp jest zdecydowanie zbyt wolny. Ogranicza to możliwości wykorzystania potencjału przedsiębiorstw krajowych, jak też napływu kapitału zagranicznego. Niestabilne programy (np. stałe wahania co do budowy elektrowni atomowej), opóźnienia w realizacji przedsięwzięć, prostackie stosowanie przepisów przetargowych (wymóg najniższej ceny) – to najczęstsze przyczyny zapóźnień i zaniechań w tej sferze. Jednocześnie w niektórych segmentach infrastruktury występuje już nieracjonalne przeinwestowanie, jak np. w przypadku regionalnych portów lotniczych.

Dobrym przykładem na poparcie tezy o niestabilności programów inwestycyjnych rządu jest program budowy autostrad. Jego realizacja z punktu widzenia sekwencji budowy poszczególnych odcinków jest nieracjonalna. Dominuje ogólna zasada budowy dróg najpierw tam, gdzie jest to najłatwiejsze („w polu”), a odsuwanie na ostatni etap ich budowy na odcinkach, gdzie ruch jest największy, czyli przy wielkich miastach i wokół nich. Przykłady to m.in. brak mostu na Wiśle w ciągu A2, brak wyjazdu z Krakowa na północ, brak wschodniej obwodnicy Łodzi w ciągu S8-A1, zbudowanie autostrady A2 na południe od Poznania dopiero po wschodnich i zachodnich jej odcinkach, a wcześniej zakończenie A2 k. Strykowa bez poprawy dróg dojazdowych.

Zmieniające się koncepcje budowy autostrad powodują chaos w dziedzinie odpłatności za ich używanie. Autostrady „prywatne” są jednymi z najdroższych w Europie: np. opłaty na odcinku 364 km Stryków-Świecko wynoszą 75,9 zł (18 Euro), co daje koszt przejazdu 1 km równy (średnio) 20 groszy (a na niektórych odcinkach zarządzanych przez Autostrady Wielkopolskie koszt ten wynosi 32 grosze). W Szwajcarii roczna winieta kosztuje 140 zł (40 CHF), czyli jest ona tańsza niż opłaty za przejazd z Warszawy do Świecka i z powrotem. We Włoszech koszt przejazdu 1 km autostrady to ok. 23-27 groszy, a cała południowa część autostrady A2 Regio-Neapol jest bezpłatna.

Złożone systemy infrastrukturalne, szczególnie zarządzane elektronicznie (informatycznie), warunkują efektywność ekonomiczną. Są jednak zawodne, przy czym wystąpienie zakłóceń w ich funkcjonowaniu rodzi bardzo poważne ryzyka i wysokie koszty. Państwo, które sankcjonuje wdrażanie takich systemów musi być zdolne do uruchamiania kosztownego zabezpieczenia i tworzenia systemów awaryjnych. Zatem rozbudowa nowoczesnej infrastruktury nie może przebiegać bezrefleksyjnie. Świadczy o tym waga, jaką państwa przywiązują obecnie do bezpieczeństwa teleinformatycznego i to nie tylko w odniesieniu do sektora publicznego. Kwestia bezpieczeństwa informatycznego to kompleksowy problem, co dobrze ilustruje poniższy schemat (zob. rysunek 5.3.).

Rysunek 5.3. Zapewnienie bezpieczeństwa informatycznego państwa w ramach UE



Źródło: Jasińska [2014, s. 3].

Przeciążenie infrastrukturalne generuje koszty podnoszące ceny usług

Rozbudowa infrastruktury rodzi jeszcze inny problem, który można określić jako przeinwestowanie infrastrukturalne. Dlatego nie wolno o inwestycjach infrastrukturalnych decydować, kierując się wyłącznie statycznie definiowanym popytem, dostosowując do niego poziom podaży usług infrastrukturalnych. Konieczne jest pozytywne oddziaływanie na odbior-

Wyobraźnia strategiczna – to jej nam brakuje, a nie wiedzy

ców tych usług, tak aby mieli oni zdolność kształtowania swych potrzeb i efektywnego korzystania z nich. A jeszcze do tego dochodzą koszty likwidacji zbędnych już składników infrastruktury.

Jedną z najpoważniejszych przeszkód prowadzenia dobrej polityki infrastrukturalnej jest legislacja i praktyka w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Porażkę w tym zakresie najlepiej obrazuje niekontrolowana urbanizacja, negatywnie rzutująca na długofalowe perspektywy wielkich miast, które są centrami wysokiego wzrostu gospodarczego.

Co porażka polityki przestrzennej mówi o zdolnościach i ograniczeniach polskiego państwa? Wnioski w tym zakresie obejmują przede wszystkim następujące tezy:

1. Brak zdolności strategicznego zarządzania państwem – w szczególności implementacji niejednokrotnie poprawnie przygotowanych strategii obejmujących dobrą diagnozę (np. KPZK 2030).
2. Brak zdolności koordynacji działań podmiotów zarządzania strategicznego w ujęciu horyzontalnym (ministerstwa, agencje rządowe), jak i wertykalnym (współdziałanie rządu i samorządu).
3. Konsekwencje przyjmowanej przez polskich decydentów ideologii neoliberalnej polegającej na przekonaniu, że zderegulowane procesy rynkowe zapewnią optymalne rozwiązania przestrzenne – nie ma więc konieczności sterowania tymi procesami.
4. Brak umiejętności myślenia systemowego pozwalającego na budowę szerokiego spektrum instrumentów polityki urbanistycznej – uwzględniającego elementy polityki podatkowej, przemysłowej, mieszkaniowej, nawet do pewnego stopnia rolnej (prawo działkowe) [Raport 2013].

Ponadto, chcemy podkreślić kwestię szkodliwego prymatu programów operacyjnych UE nad własnymi strategiami, prowadzącego do budowania infrastruktury tam, gdzie są na to środki UE, i gdzie w dodatku można najłatwiej je wydać.

5.4.2 Polityka surowcowa⁴⁶

Jedną z najważniejszych polityk publicznych staje się obecnie polityka surowcowa. Jej celem jest zapewnienie dostępu przedsiębiorstw wytwarzających do niezbędnych dla ich działalności surowców po cenie umożliwiającej im bycie konkurencyjnymi, przy jednoczesnym dbaniu o stan środowiska przyrodniczego i społecznego.

W Polsce nieefektywnie gospodarujemy zasobami naturalnymi, co w naszym przypadku jest mocno obciążające, zważywszy na to, że jeste-

Nie mamy dobrej polityki surowcowej

46 Podstawą opracowania tej części raportu jest praca: Hausner (red.) [2015].

śmy relatywnie dobrze w nie wyposażeni (poza wodą). Świadczy o tym m.in. poniższy rysunek pokazujący obliczenia Indeksu RED (*Resource-Efficient Development Index*).

Rysunek 5.4. Indeks Rozwoju Efektywnego Zasobowo – wyniki krajów europejskich z 2012 r. w odniesieniu do średniej UE z 2010 r. (=100)



Źródło: Blusz i in. [2015, s. 43].

Decydenci publiczni zapominają, że bezpieczeństwa surowcowego nie da się zapewnić bez efektywności przedsiębiorstw wydobywczych

Problematyka polityki surowcowej jest prawie nieobecna w dokumentach strategicznych rządu. Słabo jest powiązana z innymi politykami publicznymi, zwłaszcza z: przemysłową, pracy, handlową, innowacyjną, edukacyjną oraz środowiskową.

Konkurencyjność polskiego przemysłu wydobywczego spada. Polskie górnictwo jest nowoczesne technologicznie i zaoferowane zarządczo. Oznacza to, że złe wyniki górnictwa węgla kamiennego nie wynikają tylko z dekonjunktury, ale przede wszystkim ze złego zarządzania i gospodarowania, a także ulegania populistycznej presji utrzymywania nieracjonalnie wysokiego zatrudnienia oraz jego niewłaściwej struktury i nieodpowiednich systemów wynagradzania.

W działaniach fiskusa często dostrzegalne są zakusy drenowania zasobów finansowych spółek wydobywczych, a nie dbania o ich wartość. Towarzyszy temu równocześnie polityczne przyzwolenie na trwałą nie-

Znamiennym przykładem jest wieloletni impas decyzyjny w sprawie gazu łupkowego

rentowność poszczególnych przedsiębiorstw wydobywczych. Ratowanie płynności nieefektywnych przedsiębiorstw odbywa się kosztem małych i średnich przedsiębiorstw działających w ich otoczeniu.

W wyniku niespójnej polityki państwa na rynku w większości zostały takie firmy zagraniczne, które chcą zajmować się przede wszystkim handlem koncesjami na wydobywanie gazu łupkowego. Kluczowi inwestorzy międzynarodowi wycofali się z naszego kraju.

Układ instytucjonalny prowadzenia polityki surowcowej w Polsce cechuje się niską funkcjonalnością. Zakresy kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych ministrów są rozmyte i krzyżują się. Instrumentarium, którym się posługują jest niskiej jakości. Jedną z kluczowych barier uprawiania polityki publicznej w sferze zarządzania surowcami jest niestabilne prawo geologiczne i górnicze oraz wysokie i często modyfikowane co do tytułu i wysokości daniny publiczne.

Autorzy omawianego w tym punkcie Raportu wykazali, że podstawowe bariery prawidłowego sformułowania i prowadzenia polityki surowcowej w Polsce to:

1. Silosowość struktur administracji publicznej.
2. Niskie (wąskotechniczne) kompetencje analityczne decydentów.
3. Brak sprawnych, profesjonalnych agencji rządowych.
4. Ograniczone instrumentarium finansowe.
5. Niski poziom oszczędności i inwestycji.
6. Reaktywny styl rządzenia.
7. Złe prawo i nieefektywne regulacje [Ibidem, s. 120–121].

5.4.3 Usługi publiczne

Zapewnienie usług publicznych to obszar kompetencji dzielonych między organy władzy centralnej i samorządowej. Szczegółowy podział zadań i kompetencji różni się w zależności od sfery usług publicznych. Za najbardziej „usamorządowione” obszary usług publicznych można uznać klasyczne usługi techniczne, zwane także usługami komunalnymi, tj. zaopatrzenie w wodę, lokalny transport publiczny czy utrzymanie dróg lokalnych. W przypadku lokalnego transportu publicznego ustawodawca zrezygnował nawet z określenia na poziomie ogólnopaństwowym standardów świadczenia tych usług, delegując to zadanie na samorządy. Do dziedzin w pełni lub znacząco zdecentralizowanych można także zaliczyć kulturę, sport czy politykę społeczną (w tym mieszkaniową), poza udzielaniem świadczeń, które podlega ścisłej regulacji ustawowej.

W sferze usług technicznych dominuje realizacja zadań przez samorządy za pośrednictwem podmiotów wewnętrznych, czyli jednostek organizacyjnych o różnym statusie prawnym (zarówno zakładów prawa publicznego, jak i spółek komunalnych). Nawet jeśli, jak w przypadku ustawy „śmieciowej”, narzucono samorządom obowiązek organizowania

Słabość myślenia procesowego – administracyjne silosy, między którymi problemy i ludzie znikają

przetargów na świadczenie określonych usług, ich efektem jest z reguły wybór oferty złożonej przez podmiot kontrolowany przez samorząd. Kontraktowanie w trybie zamówień publicznych dominuje zaś w sferze usług sprzątanania i ochrony budynków czy prowadzenia stołówek w urzędach czy szkołach. Kontraktowanie na rzecz organizacji pozarządowych upowszechniło się najbardziej w takich obszarach, jak sport, kultura czy pomoc społeczna.

Na drugim biegunie należy umieścić przede wszystkim ochronę zdrowia. W tym obszarze zasadniczo odpowiedzialność spoczywa na administracji rządowej (kształtowanie polityki zdrowotnej, planowanie strategiczne, wypracowywanie ram prawnych), w tym za jego finansowanie (gromadzenie i dysponowanie środkami publicznymi na ochronę zdrowia, głównie poprzez silnie scentralizowany Narodowy Fundusz Zdrowia). Rolą samorządu, w szczególności powiatowego, jest natomiast zarządzanie podmiotami leczniczymi (głównie szpitalami), czyli wykonywanie funkcji dostawcy świadczeń zdrowotnych na rzecz obywateli.

W przypadku innego kluczowego obszaru usług publicznych, tj. edukacji, można mówić o znacznie głębszej decentralizacji [Herbst 2012]. Samorządy odpowiadają za kształtowanie sieci szkół publicznych na swoim obszarze. Zarazem jednak finansowanie oświaty bazuje głównie na transferach z budżetu centralnego przekazywanych w formie oświatowej subwencji ogólnej. Są to środki „znaczone” w tym sensie, że nie mogą zostać wykorzystane na inne cele. Subwencja oświatowa stanowi główne, ale niewystarczające źródło finansowania lokalnej edukacji.

Z perspektywy samorządów bodaj najdalej idącym ograniczeniem ich samodzielności wydaje się konieczność stosowania w relacjach z kadrami dydaktyczną szkół samorządowych Karty Nauczyciela. Karta jest postrzegana przez samorządy jako źródło przywilejów nadmiernie obciążających ich budżety, ale także jako bariera w prowadzeniu samodzielnej polityki oświatowej. Stąd też pojawiają się próby ucieczki od Karty. Ustawa o systemie oświaty stwarza taką możliwość. Karta Nauczyciela jest bowiem wyłączona w szkołach samorządowych przekazanych do prowadzenia osobom fizycznym lub osobom prawnym na podstawie umowy. Jest to dopuszczalne w placówkach, do których uczęszcza maksymalnie 70 uczniów. Możliwość ucieczki od Karty Nauczyciela wydaje się zresztą jedynym i zarazem bardzo silnym bodźcem do stosowania tej specyficznej formy outsourcingu. Doszło nawet do sytuacji, gdy samorządy powierzały prowadzenie szkół spółkom komunalnym, dążąc za wszelką cenę do zdjęcia z siebie obciążeń finansowych wynikających z Karty Nauczyciela. Tę praktykę zablokował dopiero Naczelny Sąd Administracyjny [Sześciło 2014, s. 5-13].

Najważniejszą pozycję w wydatkach samorządowych stanowi oświata. Procentowy udział wydatków oświatowych w budżecie samorządu waha się od ok. 35% w największych miastach do nawet 45% w gminach wiejskich [Swianiewicz, Łukomska 2014]. Najmniejsze gminy wiejskie do-

Podstawowym źródłem kosztów nie są uczniowie, ale płace nauczycieli, które kształtuje ustawodawca, a nie samorządy

płacają do subwencji najwięcej, ponieważ utrzymanie uczniów w małych szkołach wiejskich kosztuje najwięcej, czego nie uwzględnia mechanizm dzielenia subwencji. Subwencja jest, w uproszczeniu, liczona według reguły „pieniądz podąża za uczniem”. W efekcie w szkołach wiejskich, gdzie klasy są dużo mniej liczne, przychody z subwencji nie mogą zrównoważyć kosztów płac.

Napięcie na linii rząd-samorząd jest wbudowane w zdecentralizowany system zarządzania publicznego. Władza centralna w ostatnich latach przyjęła w co najmniej dwóch kluczowych obszarach usług publicznych (edukacji i ochronie zdrowia) podejście, które można ubrać w lapidarny komunikat skierowany do samorządów: „Nie zwiększymy transferów z budżetu centralnego, ale rozwiążemy Wam ręce w poszukiwaniu oszczędności”. Przejawem takiego podejścia wydają się rozwiązania wprowadzone do systemu oświaty w 2009 r. (wspomniana możliwość powierzania przez samorządy prowadzenia szkół osobom fizycznym lub prawnym – najczęściej organizacjom pozarządowym) i do systemu ochrony zdrowia w 2011 r. wraz z nową ustawą o działalności leczniczej (przekształcanie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki kapitałowe – spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – o statusie przedsiębiorcy).

Nietrudno dostrzec w takim podejściu istotne zagrożenia dla interesu publicznego, który możemy zdefiniować jako równy dostęp wszystkich obywateli do wysokiej jakości usług publicznych. Coraz bardziej realne wydaje się niebezpieczeństwo „pełzającej” komercjalizacji kluczowych obszarów usług publicznych, z całym bagażem związanych z tym problemów, takich jak: ograniczenie dostępności usług dla mniej zamożnych, pogorszenie jakości czy osłabienie publicznej kontroli nad instytucjami świadczącymi usługi. Sytuacja jest niepokojąca również dlatego, że cały proces odbywa się poza głównym nurtem debaty publicznej.

Zakończenie

W kierunku
dobrego państwa

Przygotowując kolejne części Raportu, formułowaliśmy liczne szczegółowe rekomendacje. Powstało ich kilkadziesiąt. Przyglądając się im wszystkim, doszliśmy do dwóch wniosków. Po pierwsze, prawie wszystkie z tych rekomendacji były już wielokrotnie zgłaszane przez różnych uczestników życia publicznego, nie są odkrywcze. To co zebraliśmy już nieraz było powiedziane, także przez nas – autorów Raportu. Po drugie, zaczęliśmy się zastanawiać, czy problem naszego państwa – tak jak go sformułowaliśmy w przesłaniu Raportu, zamieszczonym na początku – zostałyby rozwiązane, czy nasze grzechy główne przestałyby nimi być, gdyby wszystkie te rekomendacje zostały zaakceptowane i wdrożone? Niewątpliwie to by pomogło, ale nie stanowiłoby rozwiązania. Wiara pokładana w licznych szczegółowych rozwiązaniach może być ułudą. Dokładnie jak w przypadku kolejnych przedsięwzięć deregulacyjnych i antybiurokratycznych: czym więcej konkretnych, precyzyjnych posunięć inicjowano, tym bardziej biurokracja i biurokratyczna regulacja działalności gospodarczej kwitła. Biurokracja odradzała się jak Hydra po każdej uciętej jej głowie.

Postanowiliśmy, że nasze rekomendacje umieścimy w Internecie obok Raportu, ale do naszego opracowania ich nie włączymy. Natomiast w jego zakończeniu przedstawimy wizję dobrego państwa, pokazując tym samym postulowany kierunek zmian – przyjmując, że w istocie zależą one nie od szczegółowych posunięć, które w swojej masie mogą wzajemnie się znosić i dalej rozwój Polski będzie krępowany, ale od całościowego ujęcia i zrozumienia naszej sytuacji i konsekwentnego strategicznego dążenia w wybranym kierunku. Zależą one także od podjęcia intensywnej i nieustającej pracy, mającej na celu formowanie naszego dobrego państwa.

Chyba nikt nie wątpi w potrzebę usprawnienia państwa. Od zmiany sposobu funkcjonowania państwa zależy poprawa wielu innych dziedzin życia społecznego i otwarcie nowej rozwojowej perspektywy. Nasz Raport, ukazując „grzechy główne” Rzeczypospolitej, wskazuje zarazem, że państwo jest niezbędnym i pierwszoplanowym aktorem uczestniczącym w organizowaniu wspólnego życia mieszkańców jego terytorium. Źle działając, może jednak – ze względu na swe dysfunkcje – blokować indywidualny i zbiorowy potencjał.

Współczesne państwo jest bardzo złożonym konglomeratem instytucji i jednocześnie stanowi polityczną organizację obywateli. Nie istnieją uniwersalne, jednoznaczne recepty na organizację dobrego państwa. Można wszakże określić jego główne cechy. Dobre państwo to demokratyczne

państwo prawa, którego agendy i poszczególni przedstawiciele działają w ramach prawa, unikając jednak formalistycznego legalizmu. To państwo, którego legitymacja wynika z odzwierciedlenia zróżnicowanych wartości i postaw obywateli, którzy mają równy i wolny dostęp do życia politycznego, kulturalnego, gospodarczego. To państwo gwarantujące i w ramach zasady pomocniczości aktywnie wspierające prawa i wolności obywateli, by mogli jak najlepiej wykorzystać potencjał swojej podmiotowości. To państwo zapewniające sprawiedliwy dostęp do usług i dóbr publicznych. To państwo stwarzające warunki do rozwoju zarówno w wymiarze materialnym, jak i kulturowym. Dobre państwo to takie, które nie tłumiąc autonomii obywateli, jest przez nich traktowane jako dobro wspólne warte szacunku, zaangażowania i wymagające wspólnej troski.

Tak rozumiane dobre państwo nie jest, bo nie może być, stale doskonałe i niezmiennie w swej konstrukcji ustrojowej i formach aktywności. Musi być stopniowo przeobrażane, czerpiąc swą siłę zarówno z gotowości obywateli do samoorganizacji w strukturach społeczeństwa obywatelskiego, z ich przedsiębiorczości i kreatywności, jak i z naturalnej dla zróżnicowanego społeczeństwa energii sporu, konfliktu, jednocześnie chroniąc wspólnotę przed otwartymi antagonizmami. Dobre państwo działa dobrze niezależnie od ideowej orientacji rządu aktualnie sprawującego władzę w ramach demokratycznego mandatu udzielonego przez społeczeństwo.

Niestety nasze państwo jest wciąż bardzo dalekie od tego wzoru. Jego dysfunkcje odczuwamy – jako obywatele – często dotkliwie, borykając się z opieszałą, nie zawsze kompetentną administracją i nierzadko kafkowskimi instytucjami działającymi według niejasnych, sobie tylko znanych reguł. Trudno jest zrozumieć, dlaczego państwo blokuje potencjał energii obywatelskiej, zamiast go wyzwalać; dlaczego blokuje dostęp do informacji i zasobów publicznych, zamiast działać w sposób jawny i przejrzysty; dlaczego nie wdraża nowoczesnych instrumentów zarządzania publicznego, zamiast tego stosując przebrzmiałe, nieefektywne procedury; dlaczego jego urzędnicy i struktury urzędnicze działają rutynowo, bezrefleksyjnie i nie uczą się? Te dysfunkcje widać gołym okiem, a mimo to nie są one wystarczająco szybko i intensywnie usuwane. To rażące. A jednocześnie fakt ten potwierdza nasze przekonanie, że liczne obserwowane na co dzień dysfunkcje mają swoje głębokie instytucjonalne i kulturowe źródła. Do nich trzeba sięgnąć, aby udało się rozpoznane dysfunkcje trwale usunąć. Bez tego nasze często nieskoordynowane, podejmowane ad hoc wysiłki są skazane na niepowodzenie lub co najwyżej na daleko niesatysfakcjonujące powodzenie częściowe.

Rzeczypospolitej nie naprawi nikt inny niż jej obywatele, czyli my. Jak jednak przekonać obywateli do propaństwowego działania, które przełamałoby atrofie sfery publicznej i obywatelskiej wyrażającą się w nikłym zaangażowaniu Polaków w życie publiczne? Jak wspólnie poprawić Rzeczpospolitą, by lepiej pomagała swym mieszkańcom w realizacji ich aspi-

racji i jednocześnie efektywnie organizowała ich zbiorowe życie wobec wyzwań zmieniającego się otoczenia?

Nie łudźmy się, że sprawę rozwiąże charyzmatyczny wódz z gotową receptą na wszelkie dolegliwości państwa. Taka operacja mogłaby się dokonać jedynie za cenę radykalnej redukcji złożoności społecznego życia i (niemożliwej do przeprowadzenia) kulturowej homogenizacji społeczeństwa, które zostałyby poddane hegemonii aparatu państwa. Państwo autorytarnej mobilizacji mogłoby nawet w krótkiej perspektywie zyskać na operacyjnej sprawności, kosztem jednak radykalnego ograniczenia potencjału rozwojowego i stworzenia podstaw do głębokich społecznych podziałów i ostrych konfliktów.

Ostrzegając przed pokusą autorytarnej wersji modernizacji Polski, twierdzimy jednak zgodnie, że niewątpliwie proces zmian zależy od jakości państwowego przywództwa – od tego, czy do reformatorskiego zrywu poprowadzą nas liderzy dysponujący autorytetem i wizją, a jednocześnie świadomi konieczności samoograniczenia własnych przywódczych ambicji, tak by nie stłumiły podmiotowości innych aktorów zmiany. Stawką nie jest bowiem budowa silnego państwa w rozumieniu siły władzy, lecz dobrego, a jednocześnie sprawnego państwa, w którym siła jest jednym z aspektów rządzenia i zarządzania.

Tworzenie tak zdefiniowanego dobrego państwa, wolnego od ciężących na nim dziś grzechów, wymaga podjęcia następujących działań:

1. Dobre państwo musi opierać się na skonsolidowanym ładzie konstytucyjnym. Dookreślenia wymagają kluczowe kwestie ustrojowe, gwarantujące spójność i sprawność przywództwa państwowego (relacje prezydent-premier), bezstronność organów wyłączonych z rywalizacji politycznej, wzmocnienie ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego (III etap reformy) oraz sprawne narzędzia konstytucyjnej ochrony ładu demokratycznego, wolności i praw obywatelskich.
2. Dobre państwo musi mieć sprawny aparat analityczno-studialny. Niezbędny jest państwowy ośrodek myśli strategicznej, którego działanie opierałoby się na uznaniu, że w coraz bardziej zróżnicowanym i coraz lepiej wykształconym społeczeństwie wiedza potrzebna do skutecznego rządzenia jest rozproszona pomiędzy wiele podmiotów. Tworzenie myśli strategicznej musi polegać na generowaniu oryginalnych, własnych koncepcji rozwojowych (suwerenna myśl strategiczna) przy wykorzystaniu wszystkich możliwych zasobów wiedzy i intelektu oraz ich twórczym uogólnianiu.
3. Dlatego też dobre państwo musi aktywnie zarządzać przyszłością, podejmując systematycznie projekty dialogu strategicznego z szerokimi grupami interesariuszy, wzmacniając w ten sposób zdolność do samouczenia się i rozpoznawania sygnałów zmiany. Przyszłość wymaga aktywnego tworzenia.

4. Dobre państwo podtrzymuje swoją legitymację działając transparentnie, co oznacza, że nie tylko informuje o swych działaniach, lecz także udostępnia swoim obywatelom zasoby publicznie wytwarzanych danych i informacji w formule otwartego rządu. Staje się to ważną składową infrastruktury społecznej samowiedzy i sprzyja rozliczalności rządzących.
5. Dobre państwo nieustannie odnawia polityczną legitymację, zmniejszając bariery dla politycznego zaangażowania obywateli w sprawy lokalne i ogólnokrajowe przez różnorodne instrumenty partycypacji i dialogu. Jednocześnie państwo wspiera działania na rzecz rozwoju demokratycznych kompetencji obywateli.
6. Dobre państwo unika pokusy technokratycznej polegającej na przekonaniu, że złożone problemy można łatwo rozwiązywać za pomocą prostych instrumentów technicznych czy prawnych. Bezpieczeństwo publiczne nie wzrośnie za sprawą jedynie rozwoju systemów monitoringu i cyfrowej inwigilacji obywateli, jakość systemu edukacyjnego nie poprawi się wskutek budowy totalnego systemu informacji oświatowej. Rozwiązania techniczne nie są neutralne i same są źródłem niepewności, jeśli nie są poddawane społecznemu osądowi i kontroli obywatelskiej. Podobnie, złożone problemy społeczne i gospodarcze nie zostaną rozwiązane przez wydanie kolejnych ustaw i rozporządzeń.
7. Dobre państwo jest państwem innowacyjnym, a więc aktywnie poszukującym rozwiązań dla pojawiających się nowych problemów, wyzwań i potrzeb, ze świadomością ryzyka porażki. Porażka jest źródłem wiedzy niezbędnej do samouczenia się. Akceptacja ryzyka i zasada proinnowacyjnego zarządzania nim musi być wpisana w reguły działania instytucji państwa.
8. Dobre państwo w sposób podmiotowy traktuje organizacje obywatelskie. Przejawem tego jest odbiurokratyzowanie mechanizmów ich publicznego wsparcia, unikającego kolonizacji sfery społecznej. W tym celu państwo zapewnia funkcjonowanie mediów publicznych wolnych od presji politycznej oraz neutralnych politycznie platform wymiany wiedzy i ułatwia dostęp do otwartych, publicznych zasobów nauki, kultury i administracji publicznej.
9. Dobre państwo jest państwem inkluzywnym, które uznaje godność wszystkich osób bez względu na ich indywidualne cechy, czego najlepszym wyrazem jest aktywne wspieranie potencjału ich podmiotowości.
10. Dobre państwo nie godzi się na narastanie nierówności społecznych – musi temu przeciwdziałać, prowadząc politykę wyrównywania szans życiowych, zapewniając niezbędny poziom spójności i solidarności społecznej.

11. Jedną z zasadniczych cech dobrego państwa jest ciągłość jego zobowiązań wobec obywateli. Zmiana rządzących i politycznej struktury rządu nie może oznaczać przekreślenia zobowiązań przyjętych przez poprzedników. Dotyczy to w szczególności reguł dostarczania określonych świadczeń i usług publicznych.
12. Dobre państwo jest państwem prowadzącym przemyślaną i długofalową politykę demograficzną umożliwiającą godzenie ról rodzicielskich i zawodowych, wydłużenie wieku aktywności zawodowej oraz ułatwiająca wchodzenie na rynek pracy osób młodych. Elementem tej polityki powinny stać się także długofalowo nakreślone i konsekwentnie wdrażane zasady polityki imigracyjnej obejmujące repatriację oraz działania przyciągające wykwalifikowanych pracowników zwiększających potencjał polskiego rynku pracy.
13. Dobre państwo prowadzi politykę ukierunkowaną na jakość pracy, w tym jej godziwe wynagradzanie. Ważnym elementem tych starań powinno stać się m.in. wprowadzenie godzinowej płacy minimalnej dla wszystkich form zatrudnienia oraz uchwalenie nowego Kodeksu pracy.
14. Współczesna gospodarka, coraz częściej określana jako „gospodarka cyfrowa”, w coraz większym stopniu polega na wykorzystywaniu zasobów intelektualnych w relacji do zasobów materialnych. Obecnie o wiele istotniejsze stały się zasoby i aktywa pozamaterialne – intelektualne (*intangible*), w szczególności wiedza i informacja. Dobre państwo sprzyja zatem generowaniu tych zasobów i czynników oraz uruchamiania rozwiązania i mechanizmy, które temu służą, a które są związane z takimi sferami życia zbiorowego, jak kultura, edukacja, nauka i zdrowie.
15. Dobre państwo dba o właściwe unormowanie i podział praw własności intelektualnej, czyli takie uregulowania, które sprzyjają generowaniu wiedzy i tworzeniu dóbr kultury, ułatwiają dostęp do niej i otwartą komunikację. Konieczne jest zachowanie równowagi między uprawnieniami twórców, producentów i odbiorców.
16. Dobre państwo to takie, które jest w stanie podołać wyzwaniom płynącym z międzynarodowego otoczenia, tak aby utrzymać i umacniać swoją podmiotowość w warunkach nieuniknionej współzależności oraz umożliwić tym samym wykorzystanie i pomnożenie krajowego potencjału rozwojowego.
17. Dobre państwo to państwo wyposażone w zdolności rzeczywistej ochrony interesów narodowych w stosunkach międzynarodowych. W przypadku naszego państwa oznacza to przeciwdziałanie trendom dezintegracyjnym w Europie, wzmocnienie wielopłaszczyznowej współpracy transatlantycznej oraz zwiększenie uczestnictwa Polski w polityce globalnej.

18. Dobre państwo to państwo, które respektuje zasady przyzwoitej legislacji, kieruje się w swoich działaniach regułą „rządów prawa” a nie „rządów poprzez prawo”, tworzy prawo spójne i stabilne oraz takie, które nie generuje wysokich kosztów. Prawo stanowione przez państwo w równy sposób traktuje obywateli, nie jest dla nich zbyt restrykcyjne, a dochodzenie roszczeń przez obywateli nie jest nadmiernie kosztowne.

To zestawienie cech dobrego państwa pomija wiele istotnych kwestii związanych z funkcjonowaniem państwa, jak choćby stosowanie instrumentów władztwa hierarchicznego. W naszym rozumieniu taka zdolność będzie jednym ze skutków naprawy, nie jej sprężyną. Wychodzimy bowiem z przekonania, że Rzeczpospolitą mogą poprawić jedynie jej obywatele – obywatele działający w sposób zorganizowany.

Rzeczpospolita, jako dobro wspólne obywateli, stanie się dobrym państwem, o ile zdoła podjąć wymienione wyżej zadania i połączyć je w jeden, spójny projekt tworzący samopodtrzymującą się spiralę rozwoju.

Literatura

- Balcer A., Blusz K., Hinc A., Święcicki I., Świeboda P., Zerka P. [2013], *Polska Globalna. Impuls do Debaty*, demosEuropa-Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa.
- Bartkowski J. [2012], *Zmiany postaw obywatelskich w okresie 1989-2009*, [w:] A. Jasińska-Kania (red.), *Wartości i zmiany*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Bartkowski J. [2010], *Państwo, prawa i obowiązki obywatelskie w świadomości społecznej*, [w:] J. Raciborski (red.), *Praktyki obywatelskie Polaków*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Blusz K., Jackson Inderberg T.H., Zerka P. (red.) [2015], *Obywatele zasobni w zasoby. Biała Księga zarządzania zasobami naturalnymi w Polsce*, demosEUROPA-Centrum Strategii Europejskiej, Instytut Fridtjofa Nansena, Warszawa.
- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M. [2013], *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
- Boni M., Geodecki T., Hausner J., Majchrowska A., Marczewski K., Piątkowski M., Starczewska-Krzysztożek M., Tchorek G., Tomkiewicz J., Weresa M. [2014], *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej? Rekomendacje*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
- Budżety gospodarstw [2014], *Budżety gospodarstw domowych 2013*, GUS, Warszawa.
- Buras P., Nowak B., Dzieszkowska A., Trojanowski J., Reiter J. [2013], *Polska - Niemcy: partnerstwo dla Europy? Interesy, Opinie elit, Perspektywy*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Fundacja Konrada Adenauera, Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej, Warszawa.
- Castells M. [2013], *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze Internetu*, PWN, Warszawa.
- Chruściak R. [2013], *Projekty zmian w Konstytucji RP*, [w:] S. Bożyk (red.) *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok.
- Czapiński J., Panek T. (red.) [2009], *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
- Czapiński J., Panek T. (red.) [2014], *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, MPiPS, CRZL, Warszawa.
- Dolata R. [2008], *Szkoła - segregacje - nierówności*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

- Domański H., Mach B., Przybysz D. [2008], *Pochodzenie społeczne – wykształcenie – zawód: Ruchliwość społeczna w Polsce w latach 1982–2000*, [w:] H. Domański (red.), *Zmiany stratyfikacji społecznej w Polsce*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Dror Y. [1983], *Public Policymaking Reexamined*, Transaction Books, New Brunswick, London.
- Europa na ciężkie czasy [2011], *Europa na ciężkie czasy*, Gazeta Wyborcza (9.04.2011).
- EU support [2015], *EU support for a free trade agreement with the U.S.*, Pew Research Center (January).
- Fihel A., Kaczmarczyk P. [2013], *Migracja a polski rynek pracy*, [w:] M. Kielkowska (red.) *Rynek pracy wobec zmian demograficznych*, „Zeszyty Demograficzne”, nr 1.
- Flockhart T., Kupchan C.A., Lin C., Nowak B.R., Quirk P.W., Xiang L. [2014], *Liberal Order in a Post-Western World*, Transatlantic Academy, Washington D.C.
- Frączek M. [2013], *Polityka rynku pracy*, [w:] M. Zawicki (red.), *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Gates R. [2011], *Reflections on the status and future of the transatlantic alliance*, Speech at the Security and Defence Agenda seminar, Brussels.
- Gendźwiłł A. [2010], *Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki*, „Studia Regionalne i Lokalne”, Nr 2(40)/2010.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J. [2012], *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
- Geodecki T., Hausner J., Majchrowska A., Marczewski K., Piątkowski M., Tchorek G., Tomkiewicz J., Weresa M. [2013], *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?* Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
- Gill I., Kharas H. [2007], *An East Asian renaissance: ideas for economic growth*, World Bank.
- Gorzelak G., Smętkowski M. [2005], *Metropolia i jej region*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Gotkowska J. [2015], *Słabe Ogniwo? Niemcy w Zachodnim Systemie Bezpieczeństwa*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa.
- Górka-Winter B. [2012], *NATO po Lizbonie: strategia dobra dla wszystkich?*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2011, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa.
- Grudziński P. [2008], *Państwo Inteligentne. Polska w poszukiwaniu międzynarodowej roli*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Hale T., Held D., Young K. [2013], *Gridlock. Why Global Cooperation is Failing When We Need It Most*, Polity Press, Cambridge.
- Halesiak A., Mrówczyński K. [2013], *Międzynarodowa konkurencyjność polskiej gospodarki w kontekście ewentualnego członkostwa w strefie euro*, Raport specjalny Biura Analiz Makroekonomicznych Banku Pekao SA, luty.

- Hamilton D.S. (red.) [2014], *The Geopolitics of TTIP. Repositioning the Transatlantic Relationship for a Changing World*, Center for Transatlantic Relations, Paul H. Nitz School of Advanced International Studies, John Hopkins University, Washington D.C.
- Hausner J. [2007], *Petje rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001-2005*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hausner J., Marody M. [2001], *Polski talk-show: dialog społeczny a integracja europejska*, Fundacja Friedricha Eberta, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie, Warszawa, Kraków.
- Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Mączyński M., Nelicki A., Nowotarski B., Surówka K., Szymczak R., Zachariasz I., Zawicki M. [2014], *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, Tom II*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Hausner J. (red.), Bromowicz J., Bukowski M., Kasztelewicz Z., Kudłacz M., Kulczycka J., Piestrzyński A., Steinhoff J., Wilczyński M. [2015], *Polityka surowcowa Polski. Rzecz o tym, czego nie ma, a jest bardzo potrzebne*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
- Herbst M. (red.) [2012], *Decentralizacja oświaty*, Wydawnictwo ICM Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Hill C. [1993], *The Capability-Expectations Gap or Conceptualizing Europe's International Role*, "Journal of Common Market Studies", Vol. 31, Issue 3.
- Informacja [2014], *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2013*, Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy, GUS, Warszawa.
- Innovation Union Scoreboard [2015], *Innovation Union Scoreboard 2015*, European Commission, Brussels.
- Izdebski H. [2011], *Elementy teorii i filozofii prawa*, wyd. 2, LexisNexis Polska, Warszawa.
- Izdebski H. [2012], *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, wyd. 2, LexisNexis Polska, Warszawa.
- Jasińska K. [2014], *Rozwój infrastruktury ICT*, referat przygotowany na Europejski Kongres Finansowy, Gdańsk.
- Kluz A. [2012], *How Poland's Shale Gas Will Transform Europe*, "World Policy Journal" (September 2012)
- Komunikat z badań CBOS, nr 5/2013 (*O przestrzeganiu prawa i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce*).
- Komunikat z badań CBOS, nr 30/2013 (*O roli kobiet w rodzinie*).
- Komunikat z badań CBOS, nr 95/2013 (*Źródła złych nastrojów społecznych*).
- Komunikat z badań CBOS, nr 29/2014 (*Zaufanie w relacjach międzyludzkich*).
- Komunikat z badań CBOS, nr 60/2014 (*Aktywność społeczna Polaków*).
- Komunikat z badań CBOS, nr 76/2014 (*Rządy i premierzy III Rzeczypospolitej*).
- Komunikat z badań CBOS, nr 42/2015 (*Oceny instytucji publicznych*).
- Komunikat z badań CBOS, nr 107/2015 (*Postulaty dotyczące zmian systemowych w Polsce*).

- Koordynacja polityki [2015], *Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce. Informacja o wynikach kontroli*, NIK, Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, Warszawa.
- Kozłowski J. [2015], *Jak unikać pułapek*, „Forum Akademickie”, nr 3/2015.
- Krajowy program [2013], *Krajowy program działań na rzecz równego traktowania na lata 2013–2016*, Pełnomocnik Rządu ds. Równego traktowania, Warszawa.
- Krastew I. [2014], *From Politics to Protest*, „Journal of Democracy”, Vol. 25, No. 4.
- Krastew I. [2015], *Demokracja: Przepraszamy za usterki*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Kwiatkowski E. [1931], *Dysproporcje*, Wydawnictwo Towarzystwa Szkoły Ludowej, Kraków.
- Lomax B. [1997], *The Strange Death of Civil Society in Post-Communist Hungary*, „Journal of Communist Studies and Transition Politics”, 13/1997.
- Mair P. [2013], *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*, Verso, London.
- Marody M. [2004], *Społeczeństwo poobywatelskie*, „Europa. Tygodnik Idei”, nr 30/2004.
- Maravall J.M., Przeworski A. (red.) [2010], *Demokracja i rządy prawa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Migrants [2011], *Migrants in Europe – A statistical portrait of the first and second generation*, Eurostat, European Commission, Luxembourg.
- Nowak B.E. [2014], *Wybory i kampania na niestałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ*, „Sprawy Międzynarodowe” 4/2014.
- OECD [2013], *Interconnected Economies; Benefitting from Global Value Chains*, OECD, Paris.
- Ornoch-Tabędzka M., Porawski A., Potkański T., Ziółkowska E., Krawczyk P., Kręc A. [2014], *Samorząd jako pracodawca. Raport o zatrudnieniu w sektorze samorządowym*, Związek Miast Polskich, Poznań.
- Program Operacyjny [2014], *Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014–2020*, Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury, Warszawa.
- Publiczny system [2005], *Publiczny system zaopatrzenia w kontekście zmian demograficznych. Próba zastosowania strategii dostosowawczych i rozwojowych w modelowym projekcie zagospodarowania przestrzennego*, Federalny Urząd ds. Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej, Bonn.
- Raciborski J. [2011], *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Raciborski J. [2012], *O praktykach obywatelskich Polaków*, [w:] K. Frysztacki, P. Sztompka (red.), *Polska początku XXI wieku: przemiany kulturowe i cywilizacyjne*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Raport [2013], *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, FRDL, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Rosenau J.N. [2009], *Rządzenie bez rządu. Porządek i zmiana w światowej polityce*, „Zarządzanie Publiczne”, 1(7)/2009.
- Rocznik [2013], *Rocznik demograficzny 2013*, GUS, Warszawa.

- Rodrik D. [2011], *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, W.W. Norton & Company, New York.
- Rotfeld A.D. (red.) [2004], *New Political Act for the United Nations for the 21st Century. Proposals and Concepts*, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs, Warsaw.
- Rotfeld A.D. [2014], *Porządek międzynarodowy. Parametry zmiany*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4/2014.
- Sadura P. [2012], *Szkoła i nierówności społeczne. Diagnoza zjawiska i propozycja progresywnej polityki edukacyjnej w Polsce*, Fundacja Amicus Europae, Warszawa.
- Salamon L.M. [2010], *Putting the civil society sector on the economic map of the world*, „Annals of Public and Cooperative Economics”, Vol. 81, No. 2.
- Sapir A. [2015], *EU To Do In 2015-2019*. Memos to the New EU Leadership, Bruegel, Brussels.
- Sawiński Z. [2008], *Zmiany systemowe a nierówności w dostępie do wykształcenia*, [w:] H. Domański (red.), *Zmiany stratyfikacji społecznej w Polsce*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Schmitter Ph.C., Karl T.L. [1995], *Czym jest demokracja ... i czym nie jest*, [w:] J. Szczupaczyński (red.), *Władza i społeczeństwo*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Sen A. [1999], *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.
- Shale Gas in Poland [2013], *Shale Gas in Poland. Mad and Messy Regulation*, “The Economist” (10.07.2013).
- Sprawozdanie [2015], *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie Służby Cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2014 roku*, KPRM, Warszawa.
- Stent A. [2014], *The Limits of Partnership: U.S. - Russian Relations in Twenty-First Century*, Princeton University Press, New Jersey.
- Swianiewicz P., Łukomska J. [2014], *Oświata w finansach samorządów gminnych*, Akademia „Wspólnoty”, Warszawa.
- Sześciło D. [2014], *O wątpliwościach wokół powierzania prowadzenia szkół samorządowych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3/2014.
- Szkoły wyższe [2014], *Szkoły wyższe i ich finanse w 2013 r.*, GUS, Warszawa.
- Szukalski P. [2014], *Depopulacja dużych miast w Polsce*, „Demografia i Gerontologia Społeczna - Biuletyn Informacyjny”, nr 7.
- Towpik A. [2011], *Polska w Organizacji Narodów Zjednoczonych*, [w:] *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2010*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa.
- Transatlantic Trends [2012], *Transatlantic Trends. Key Findings 2012*, German Marshall Fund of the United States, Washington D.C.
- Transatlantic Trends [2014], *Transatlantic Trends. Key Findings 2014*, German Marshall Fund Of the United States, Washington D.C.
- Trzeci sektor [2015], *Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd zawodowy i gospodarczy oraz organizacje pracodawców w 2012 r.*, GUS, Warszawa.

- Ubóstwo [2015], *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 r.*, Opracowanie sygnalne, GUS (09.06.2015).
- V4, czyli ... [2012], *V4, czyli znak jakości*, „Rzeczpospolita” (1.07.2012).
- Weber G. [2011], *Gesundshrumpfen statt Gesundbeten*, Symposium „Soziale Dorferneuerung“, St. Pölten (10 November) dostępne na: www.dorf-stadterneuerung.at/media/dorf_1320996628.pdf (20.08.2015).
- Witney N., France O de [2013], *Europes Strategic Cacophony*, Policy Brief, European Council on Foreign Relations.
- Wstępne wyniki [2014], *Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji organizacji trzeciego sektora w 2012 r.*, GUS, Warszawa (28.03.2014).
- Wydatki [2014], *Wydatki rodziców na edukację dzieci w roku szkolnym 2014/2015*, Komunikat z badań CBOS nr 174/2014.
- Zahorska M. [2011], *Polski „boom” edukacyjny i jego następstwa*, [w:] M. Bucholc i in. (red.), *Polska po 20 latach wolności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Zatrudnienie [2014], *Zatrudnienie i wynagrodzenia w Służbie Cywilnej w 2013 r.*, KPRM, Warszawa.
- Zerka P. [2014], *Europilot nie wystarczy. Co dalej z globalnym wymiarem polskiej polityki?*, Komentarz demosEuropa-Centrum Strategii Europejskiej (16.09.2014).
- Związki zawodowe [2014], *Związki zawodowe i prawa pracownicze*, Komunikat z badań CBOS nr 106, Warszawa.
- Związki zawodowe [2015], *Związki zawodowe w Polsce w 2014 r.*, Notka informacyjna, GUS, Warszawa.

O wydawcy



Fundacja Gospodarki
i Administracji Publicznej

ul. Rakowicka 10B/10
31-511 Kraków

tel. +48 12 423 76 05
faks +48 12 423 76 05 wew. 33

www.fundacja.e-gap.pl

Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej

Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej (Fundacja GAP) jest jedną z najdynamiczniej rozwijających się organizacji pozarządowych w Małopolsce. Została powołana do życia w 2005 r. przez grono pracowników Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej oraz Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Powstaniu Fundacji GAP przyświecał cel wspierania środowiska studentów w aktywnych działaniach w sferze badawczo-naukowej, rozwoju przedsiębiorczości, aktywności turystyczno-sportowej oraz przedsięwzięć kulturalnych i artystycznych. Dlatego nasza działalność koncentruje się przede wszystkim na wspieraniu młodych, zdolnych ludzi w rozwoju naukowym, intelektualnym, a także kształtowaniu umiejętności oraz pozytywnych życiowych postaw.

Ponadto, Fundacja GAP prowadzi działalność naukową, badawczą, doradczą i wydawniczą skierowaną do szerokiego grona przedstawicieli środowiska naukowego, sektora publicznego, pozarządowego i prywatnego. Fundacja GAP od wielu lat z powodzeniem realizuje badania i wdrożenia w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego, ze szczególnym uwzględnieniem ekonomii społecznej, partycypacji społecznej, zarządzania publicznego oraz przedsiębiorczości i innowacji.

Fundacja jest jednym z założycieli Małopolskiego Funduszu Ekonomii Społecznej – najważniejszej w regionie instytucji udzielającej pożyczek i poręczeń podmiotom ekonomii społecznej. W 2013 r. Fundacja GAP utworzyła również Przedsiębiorstwo Społeczne Agencja Artystyczna GAP Sp. z o.o. – podmiot prowadzący działania w sferze aktywności artystycznej.

Więcej informacji o Fundacji GAP można znaleźć na stronie www.fundacja.e-gap.pl

