



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

3 (21) / 2012



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Redaktor naczelny
dr hab. *Stanisław Mazur*

Redaktor tematyczny
dr hab. *Marek Ćwiklicki*

Redaktor statystyczny
dr hab. prof. UEK *Andrzej Sokołowski*

Dział Wywiady
dr *Marek Benio*

Sekretarz
Anna Chrabąszcz

Rada programowa

Przewodniczący Rady: prof. dr hab. Jerzy Hausner (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie);
Ash Amin (University of Cambridge); Andrzej Bukowski (Uniwersytet Jagielloński);
John L. Campbell (Dartmouth College); Bernard Chavance (University of Paris Diderot);
Robert Delorme (CEPREMAP); Marius D. Gavriletea (Babes Bolyai University); Anna Giza (Uniwersytet
Warszawski); Jarosław Górniak (Uniwersytet Jagielloński); Jan Herbst (Uniwersytet Warszawski);
Hubert Izdebski (Uniwersytet Warszawski); Robert Jessop (Lancaster University);
Janusz Koczanowski (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Tadeusz Kudłacz (Uniwersytet Ekonomiczny
w Krakowie); Łukasz Mamica (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Ove K. Pedersen (Copenhagen Business
School); Victor Pestoff (Ersta-Sköndal University College); Grażyna Skąpska (Uniwersytet Jagielloński);
Jacek Szlachta (Szkoła Główna Handlowa); Magdalena Środa (Uniwersytet Warszawski);
Pasquale Tridico (Università Roma Tre); Jan Jakub Wygnański (Pracownia Badań i Innowacji Społecznych
„Stocznia”); Janusz Zaleski (Politechnika Wrocławska); Marcin Zawicki (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie)

Recenzenci

Ash Amin, Andrzej Antoszewski, Tadeusz Borkowski, Djula Borozan, Tadeusz Borys, Janusz Czapiński,
Dagmir Długosz, Aniela Dylus, Marian Filar, Krzysztof Frysztański, Juliusz Gardawski, Marius Dan Gavriletea,
Anna Giza-Poleszczuk, Stanisława Golinowska, Krzysztof Gorlach, Grzegorz Gorzelak, Jarosław Górniak,
Marian Grzybowski, Jerzy Hausner, Andrzej Herman, Jacek Antoni Hołówka, Hubert Izdebski,
Barbara Jaworska-Dębska, Robert Jessop, Anna Karwińska, Janusz Koczanowski, Leszek Korporowicz,
Elżbieta Kryńska, Tadeusz Kudłacz, Adam Leszkiewicz, Tadeusz Markowski, Mirosława Marody,
Zbigniew Mikołajewicz, Józef Orczyk, Bhavesh Patel, Krystyna Poznańska, Manying Qiu, Andrzej Rychard,
Grażyna Skąpska, Andrzej Sokołowski, Jerzy Supernat, Paweł Swianiewicz, Jacek Szlachta, Urszula Sztanderska,
Piotr Sztompka, Tadeusz Szumlicz, Magdalena Środa, Pasquale Tridico, Phaprucke Ussahawanitchakit,
Cheick Wague, Jerzy Wilkin, Eugeniusz Wojciechowski, Janusz Zaleski, Marcin Zawicki, Andrzej Zięba,
Zygmunt Ziobrowski, Marek Zirk-Sadowski, Andrzej Zybąła

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2013

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe. Czasopismo dostępne w bazie CEEOL, BazEkon, EBSCO.

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*
Adiustacja – *Dorota Kassjanowicz*

Wydawca:

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
tel. 12 293 75 60
www.msap.uek.krakow.pl

Partner wydawniczy:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 22 826 59 21, 22 828 95 63, 22 828 93 91; dział handlowy: jak wyżej, w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)
Druk i oprawa: Wrocławska Drukarnia Naukowa PAN
Nakład: 400 egz.

Spis treści

<i>Jan Czekaj</i> Kryzys strefy euro. Przyczyny, skutki, drogi wyjścia	5
<i>Marek Grela</i> Unia Europejska w okresie zmian. Co z kryzysu wynika dla Polski	27
<i>Maciej J. Nowak</i> Bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym a rozwój gospodarczy jako problem badawczy	43
<i>Stella Strzemecka</i> Działalność profrekwencyjna jako przejaw samoorganizacji społeczeństwa na przykładzie Polski i Czech.	56
<i>Beata Springer</i> Wybrane instytucje polskiej służby cywilnej na przestrzeni lat 1996–2009. Perspektywa porównawcza	66
Wywiady Od nowych kierunków migracji do nowej jakości migracji Rozmowa z prof. dr. hab. Markiem Okólskim, dyrektorem Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego	83
Wybór tekstów klasycznych <i>Claus Offe</i> <i>Governance</i> – „puste pojęcie” czy naukowy program badawczy?	87

Contents

<i>Jan Czekaj</i>	
The Euro zone crisis. Reasons, impacts and solutions.	5
<i>Marek Grela</i>	
The European Union in a time of change. Implications for Poland	27
<i>Maciej J. Nowak</i>	
Direct spatial development tools at the local level vs. the economic development as a research problem	43
<i>Stella Strzemecka</i>	
Turnout-boosting activities as a sign of self-organization of society in Poland and the Czech Republic	56
<i>Beata Springer</i>	
Selected institutions of the Polish civil service in the years 1996–2009. A comparative approach.	66
Interviews	
From new migration directions to new migration quality. An interview with Professor Marek Okólski, Director of the Centre for Migration Research, University of Warsaw	83
Selection and texts	
<i>Claus Offe</i>	
Governance: an ‘empty signifier’ or a scientific research programme?	87

Jan Czekaj

Kryzys strefy euro. Przyczyny, skutki, drogi wyjścia

Rozpoczęty w drugiej połowie pierwszej dekady XXI w. światowy kryzys finansowy i gospodarczy wywarł istotny wpływ na sytuację gospodarczą w wielu rejonach globu. Szczególnie silnie skutki kryzysu odczuwają kraje strefy euro, a zwłaszcza południa Europy. Wśród przyczyn wymienia się najczęściej nadmierne wydatki oraz deficyty sektora finansów publicznych tych państw. W artykule hipoteza ta jest kwestionowana. Kraje Unii Europejskiej i strefy euro w porównaniu z innymi państwami wysoko rozwiniętego świata charakteryzowały się przed kryzysem umiarkowanym zadłużeniem sektora publicznego. Nadmierne zadłużenie finansów publicznych krajów strefy euro nie jest przyczyną kryzysu gospodarczego, lecz skutkiem kryzysu finansowego zapoczątkowanego w USA oraz następującego po nim kryzysu gospodarczego w świecie.

Podjęte przez państwa strefy euro działania mające zlikwidować skutki kryzysu nie przynoszą pożądanych rezultatów. Skoncentrowanie się na równoważeniu sektora finansów publicznych nie jest wystarczające. Ze względu na istniejące dysproporcje warunkiem wyjścia z kryzysu jest integracja fiskalna. Jeżeli nie zostaną podjęte zmierzające do niej działania, strefie euro grozi rozpad.

Słowa kluczowe: dług publiczny, deficyt budżetowy, deficyt na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego, kryzys finansowy, kryzys ekonomiczny, strefa euro.

1. Wstęp

Zapoczątkowany w latach 2007–2008 strukturalny światowy kryzys gospodarczy i finansowy daleki jest od zakończenia. W trakcie tych kilku lat, które upłynęły od jego początku, zmieniły się jego przejawy, sfery gospodarowania oraz kraje, które najsilniej odczuwały skutki kryzysu. Jak wiadomo, został on spowodowany przez komercyjne instytucje finansowe, najpierw w USA, a potem, ze zmienną siłą, w innych krajach, głównie wysoko rozwiniętych, i to właśnie je dotknął w pierwszej kolejności. Konieczność ratowania światowego systemu finansowego przed kompletnym załamaniem oraz przeciwdziałanie recesji gospodarczej, będącej nieuchronnym skutkiem poważnych wstrząsów w sektorze finansowym, zmusiły władze monetarne i fiskalne najważniejszych państw na gospodarczej mapie świata do przeznaczenia potężnych środków publicznych na tzw. pakiety ratunkowe oraz pakiety stymulacyjne. Jakkolwiek najgroźniejsze przejawy kryzysu prywatnego sektora finansowego

zostały dzięki nim opanowane, to, uwzględniając dodatkowo negatywne skutki kryzysu dla realnej sfery gospodarowania (spadek PKB), pogorszeniu uległa sytuacja fiskalna w skali globalnej. W rezultacie możemy mówić o przesunięciu ciężaru kryzysu z prywatnego sektora finansowego do sektora finansów publicznych.

Chociaż przyczyny kryzysu tkwią w amerykańskim prywatnym sektorze finansowym, to jego skutki najbardziej są dziś odczuwalne w Europie, a w szczególności w krajach strefy euro. Wstrząsy, jakim w ostatnich kilku latach strefa ta podlega, stanowią w pewnym sensie produkt uboczny światowego kryzysu finansowego – kryzys ów ujawnił złą sytuację makroekonomiczną niektórych krajów strefy euro oraz niedoskonałości jej funkcjonowania. Zważywszy na znaczenie strefy, czy też szerzej – Unii Europejskiej, dla globalnej gospodarki (traktowana jako całość UE jest największym organizmem gospodarczym świata), wyjście z sytuacji kryzysowej właśnie w skali globalnej nie może się udać bez rozwiązania najbardziej palących problemów obszaru wspólnej europejskiej waluty. Mając świadomość niezwyklej złożoności pro-

blemu, w niniejszym opracowaniu podjęto próbę udzielenie odpowiedzi na trzy pytania:

- Jakie są główne czynniki odpowiedzialne za kryzys strefy euro?
- Co można i należy zrobić, aby możliwe było wyjście z sytuacji kryzysowej?
- Jak powinno się ocenić dotychczasowe działania antykryzysowe?

Próbując odpowiedzieć na te pytania, będę przede wszystkim opierał się na dostępnych danych empirycznych. Teoretyczne aspekty analizowanych problemów zostały zasadniczo pominięte.

Artykuł opiera się na zestawie wybranych danych makroekonomicznych. Najpierw analizowane są te dotyczące głównych grup krajów (kraje rozwinięte, G-7, UE, strefa euro) oraz USA, a celem tej analizy jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy sytuacja makroekonomiczna strefy euro (traktowanej jako jednolity organizm gospodarczy) różniła się przed kryzysem oraz w jego trakcie od sytuacji występującej w innych gospodarczo rozwiniętych krajach. Następnie przedmiotem analizy są dane dotyczące poszczególnych państw strefy euro, jej celem zaś jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu dysproporcje występujące pomiędzy krajami strefy euro mogą być odpowiedzialne za kryzys, a w jakim jego przyczyny tkwią w mechanizmach funkcjonowania obszaru wspólnej europejskiej waluty. Badania obejmują lata 2001–2011. Dokonując wyboru tego okresu, kierowano się dążeniem do pokazania sytuacji makroekonomicznej krajów strefy euro na tle tendencji ogólnoświatowych, zarówno przed kryzysem, jak i po jego wystąpieniu. Przyjęto przy tym, że okres przedkryzysowy kończy się w roku 2007.

Dane analizowane w artykule pochodzą ze zbiorów Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Mogą one różnić się od informacji publikowanych przez instytucje UE czy urzędy statystyczne poszczególnych krajów. Ponieważ jednak znaczna część artykułu poświęcona jest analizie sytuacji makroekonomicznej państw strefy euro na tle sytuacji innych krajów wysoko rozwiniętych, toteż, w celu zapewnienia porównywalności danych, w artykule wykorzystano te pochodzące z MFW, oparte na wspólnej pod-

stawie metodycznej, a zatem mogą one stanowić bazę dla analiz o charakterze porównawczym.

W artykule przedmiotem analizy są przede wszystkim kwestie równowagi wewnętrznej i zewnętrznej krajów strefy euro, zwłaszcza zaś dług publiczny, deficyty sektora publicznego oraz deficyty na rachunkach obrotów bieżących bilansu płatniczego. Nie wyczerpuje to całkowicie złożonego zestawu czynników determinujących sytuację gospodarczą krajów strefy euro. Jest wiele innych kwestii, które ogólnie można określić mianem problemów strukturalnych, istotnie wpływających na tę sytuację. Państwa, w których ostatni kryzys wystąpił w najostrzejszej formie, cierpią na poważne problemy strukturalne – ich rozwiązanie jest warunkiem uzyskania zdolności do długofalowego, zrównoważonego rozwoju. Mając świadomość niezwyklej wagi problemów strukturalnych, postanowiono jednak je pominąć, gdyż tego rodzaju pogłębiona analiza wymagałaby odrębnego opracowania.

2. Hipotezy dotyczące przyczyn kryzysu strefy euro

Zastanawiając się nad przyczynami kryzysu strefy euro, nie sposób zignorować czynników o charakterze bardziej ogólnym, które doprowadziły do kryzysu globalnego sektora finansowego, a w konsekwencji – do bardzo głębokiego załamania w sferze realnej światowej gospodarki. Strefa euro, jak zaznaczono wyżej, jest jej kluczowym elementem. W warunkach globalizacji oznacza to, że zjawiska i procesy występujące w krajach tworzących wspólny obszar europejskiej waluty w istotnym stopniu oddziałują na sytuację gospodarki globalnej.

Jeżeli to uwzględnimy, za punkt wyjścia analizy należy przyjąć identyfikację tych czynników, które doprowadziły do kryzysu w skali światowej. Od rozpoczęcia kryzysu ukazało się wiele opracowań¹, w których starano się zidentyfikować jego przyczyny, koszty oraz drogi wyjścia.

¹ Jednym z pierwszych opracowań na temat przyczyn kryzysu oraz jego przebiegu była praca Roberta J. Shillera (2008). Wiele miejsca przyczynom kryzysu, jego przejawom i skutkom poświęcają m.in. raporty Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Banku Rozliczeń Międzynarodowych.

Ramy tego artykułu nie pozwalają na szczegółową analizę tych problemów; z konieczności ograniczono się tu do wskazania przyczyn o charakterze podstawowym.

W tym kontekście należy przede wszystkim podkreślić, że analizowany kryzys wykracza daleko poza ramy naturalnej w gospodarce rynkowej recesji, nawet spowodowanej nadmiernym wzrostem cen aktywów². Dynamika wzrostu tych cen, zwłaszcza nieruchomości, oraz skala późniejszego ich załamania wskazują na poważną dysfunkcyjność systemu regulacji i nadzoru nad instytucjami finansowymi. Dotyczy to w szczególności USA, gdzie system kredytu hipotecznego uległ na przełomie wieków niekorzystnej czy wręcz niebezpiecznej transformacji, polegającej na:

- zmianach systemu prawnego, a zwłaszcza likwidacji ograniczeń swobody działania systemu bankowego, wprowadzonych w USA po Wielkim Kryzysie (utrata w 1999 r. mocy prawnej tzw. Glass-Steagal Act);
- gwałtownym wzroście udziału kredytów dla kredytobiorców nieposiadających odpowiedniej zdolności kredytowej (kredyty *subprime*) (Gorton 2008, s. 4);
- zmianach w mechanizmie refinansowania kredytów hipotecznych, których przejawem był gwałtowny wzrost ich sekurytyzacji, co w konsekwencji spowodowało transfer ryzyka od podmiotów udzielających kredytu do anonimowych inwestorów nabywających instrumenty dłużne wyemitowane w oparciu o te kredyty, z reguły pozbawionych realnej możliwości oceny ryzyka inwestycji (Stiglitz 2010, s. 77–79); inwestorzy polegali w tych warunkach na ocenach agencji ratingowych, które nie spełniały właściwie swoich zadań.

Dodatkowymi czynnikami, które przyczyniły się do powstania *boomu* kredytowego oraz na rynku nieruchomości, były (Soros 2008, s. 82–105):

- polityka niskich stóp procentowych Zarządu Rezerwy Federalnej (*Federal Reserve* – Fed);
- nadmiar oszczędności w skali globalnej, głównie z Chin i krajów naftowych, które w warunkach niskich stóp procentowych poszukiwały korzystnych lokat.

Jeżeli przyjmiemy, że wymienione wyżej czynniki były odpowiedzialne za powstanie kryzysu, to równocześnie trzeba podkreślić, że zasadniczo rzecz biorąc, nie wystąpiły one w krajach strefy euro. W konsekwencji także skala bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości w tej strefie była znacznie mniejsza niż w USA. Wprawdzie w niektórych państwach (w Irlandii, Hiszpanii oraz Wielkiej Brytanii) rynki nieruchomości wykazywały objawy przegrzania, to jednak w skali całej strefy sytuacja była znacznie korzystniejsza niż w Stanach Zjednoczonych – rynki nieruchomości w tych krajach nie mogły spowodować takich turbulencji na rynkach finansowych, jakie wystąpiły w rzeczywistości.

Uwzględniając powyższe uwagi, można stwierdzić, że pierwotne przyczyny kryzysu leżały poza strefą euro; globalny kryzys finansowy ujawnił natomiast jej słabości, które od co najmniej dwu lat stanowią główne zagrożenie dla stabilności globalnego systemu finansowego oraz wzrostu gospodarki światowej.

Ponieważ kryzys strefy euro przejawia się głównie w sferze finansów publicznych, to niejako w naturalny sposób jego przyczyn upatruje się w nierównowadze tego sektora. Zgodnie z tym poglądem podstawowymi przyczynami kryzysu strefy euro są:

- nadmierne deficyty budżetowe znacznej części krajów strefy euro;
- nadmierne zadłużenie sektora publicznego krajów strefy euro, które łącznie powodują trudności z pozyskaniem źródeł finansowania deficytów budżetowych oraz długu publicznego części tych państw.

Ponadto wskazuje się na:

- zbyt niskie tempo wzrostu krajów strefy euro;
- nadmierne zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego tych krajów, podczas gdy państwa tworzące wspólny obszar walutowy winny się odznaczać podobnym poziomem rozwoju.

Zważywszy, że kryzys na omawianym obszarze przejawia się przede wszystkim w postaci trudności sfinansowania deficytów budżetowych oraz długu publicznego, jak też wysokimi kosztami oprocentowania kredytów zaciąganych przez władze publiczne niektórych państw strefy euro, istotne znaczenie mają źródła finansowania potrzeb sektora publicznego, zwłaszcza zaś

² Pogłębioną analizę charakteru ostatniego kryzysu można znaleźć w: Stiglitz 2010.

udział oszczędności zagranicznych w tym finansowaniu.

W dalszej części artykułu podjęta zostanie próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy wskazane wyżej czynniki wyjaśniają sytuację strefy euro.

3. Sytuacja makroekonomiczna strefy euro na tle wysoko rozwiniętych krajów świata

W tabeli 1 zestawiono dane dotyczące deficytów sektora finansów publicznych wybranych krajów oraz grup krajów w latach 2001–2011. Jedenastoletni okres badań pozwala na uchwycenie tendencji kształtowania się deficytów sektora finansów publicznych w analizowanym układzie przestrzennym, zarówno w trakcie kilku lat przed kryzysem, jak też po wystąpieniu zjawisk kryzysowych.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 1 sytuacja sektora finansów publicznych w skali globalnej w analizowanym okresie uległa istotnym zmianom. Od początku dekady do 2007 r. deficyty sektora publicznego w skali globalnej zmniejszyły się z niemal 4% w roku 2003 do 0,5% w roku 2007. Tendencja ta dotyczyła zasadniczo wszystkich omawianych krajów i grup krajów, chociaż skala spadku była zróżnicowana. Warto przede wszystkim podkreślić, że spośród wysoko rozwiniętych państw świata najbardziej korzystne tendencje w zakresie kształtowania się deficytów budżetowych wystąpiły w krajach UE, a w szczególności należących do strefy euro. Sytuacja państw rozwiniętych czy też tych z gru-

py G-7 była znacznie mniej korzystna, głównie z powodu wysokich deficytów sektora finansów publicznych USA i Japonii. Podkreślić należy, że od roku 2007, kiedy sytuacja sektora finansów publicznych w skali globalnej zaczęła się gwałtownie pogarszać, w krajach UE i strefy euro wzrost deficytów tego sektora był znacznie mniejszy niż w pozostałych państwach rozwiniętych. Szczególnie wysokie deficyty, istotnie przekraczające poziomy w innych krajach rozwiniętych, wystąpiły w Japonii i USA. Uwzględniając to, można stwierdzić, że poziom deficytów sektora publicznego UE i strefy euro, traktowanych jako jednolite organizmy gospodarcze, nie może być postrzegany jako główna przyczyna kryzysu strefy. Deficyty sektora publicznego krajów grupy G-7 czy USA w analizowanym okresie znacznie przewyższały wartości odnotowane w UE i strefie euro.

Dla prowadzonej w tym opracowaniu analizy istotny jest nie tylko poziom deficytów sektora publicznego, lecz również jego zadłużenie. Okresowo występujące deficyty nie muszą prowadzić do kryzysu sektora finansów publicznych, jeżeli w dłuższym okresie nie wzrasta nadmiernie dług publiczny. W istocie rzeczy to poziom długu publicznego jest podstawową przyczyną kryzysów sektora finansów publicznych, gdyż nadmierny wzrost długu może poważnie utrudniać jego obsługę. Relacje długu publicznego do PKB w analizowanym układzie przestrzennym i czasowym przedstawia tabela 2.

Analiza danych tam zamieszczonych prowadzi do podobnych wniosków jak wyżej sformułowane. O ile jednak deficyty sektora publicznego w skali globalnej oraz w ramach analizowanych

Tab. 1. Deficyty sektora finansów publicznych w wybranych krajach i grupach krajów w latach 2001–2011, w % PKB

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Świat	-1,8	-3,6	-3,8	-2,9	-1,7	-0,6	-0,5	-2,0	-7,2	-5,9	-4,8
Kraje rozwinięte	-1,5	-3,5	-4,0	-3,4	-2,4	-1,4	-1,1	-3,9	-8,7	-7,5	-6,5
G-7	-1,8	-4,3	-4,9	-4,2	-3,4	-2,3	-2,1	-4,4	-9,9	-8,5	-7,9
UE	-1,4	-2,6	-3,1	-2,9	-2,5	-1,4	-0,9	-2,4	-6,7	-6,4	-4,5
Strefa euro	-1,9	-2,6	-3,1	-2,9	-2,5	-1,4	-0,7	-2,0	-6,3	-6,0	-4,2
USA	-0,3	-3,9	-4,9	-4,4	-3,2	-2,0	-2,7	-6,5	-12,9	-10,3	-9,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MFW.

Tab. 2. Dług publiczny w wybranych krajach i grupach krajów w latach 2001–2011, w % PKB

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Świat	67,3	68,7	69,9	70,0	69,1	65,3	62,1	65,2	75,6	79,3	79,6
G-7	76,9	78,5	81,6	84,2	86,1	83,8	82,0	90,3	105,9	113,7	119,3
UE	61,2	61,0	62,5	62,5	63,0	61,5	59,5	63,9	74,3	79,8	82,3
Strefa euro	68,3	68,1	69,3	69,7	70,3	68,6	66,4	70,1	79,7	85,8	88,6
USA	54,7	57,1	60,4	61,5	61,7	61,1	62,3	71,7	85,2	94,4	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MFW.

ugrupowań gospodarczych wykazywały do roku 2007 zdecydowaną – poza USA – tendencję spadkową, o tyle relację długu publicznego do PKB w skali globalnej w tym okresie charakteryzował lekki spadek, wzrastała ona nieznacznie w krajach rozwiniętych oraz G-7, oscylowała wokół podobnego poziomu w krajach UE (około 60%) i strefy euro (około 70%), natomiast systematycznie pogarszała się w USA. Po roku 2007 relacja długu publicznego do PKB istotnie wzrosła, zarówno w skali globalnej, jak i w analizowanym układzie przestrzennym. W roku 2011, w porównaniu z 2001, wzrosła o około 12 punktów procentowych (p.p.) w skali globalnej, w krajach grupy G-7 o ponad 42, w USA o ponad 45, natomiast w UE i strefie euro wzrost ten wynosił średnio 20 p.p. Można zatem zauważyć, że także w tym zakresie sytuacja w państwach UE i strefy jest znacznie lepsza niż w pozostałych krajach wysoko rozwiniętych, zwłaszcza grupy G-7, w których relacja długu publicznego do PKB w 2011 r. osiągnęła niemal 120%. W tym samym roku relacja długu publicznego do PKB w USA osiągnęła 100%. Podobnie zatem jak w przypadku deficytów budżetowych można skonstatować, że sytuacja UE i strefy euro w tym zakresie nie jest gorsza niż w innych krajach wysoko rozwiniętych, a wręcz przeciwnie – jest korzystniejsza.

Wnioski z powyższej analizy można uzupełnić obserwacjami wynikającymi z analizy danych dotyczących tempa wzrostu PKB. Poziomy deficytów sektora finansów publicznych oraz relacji długu publicznego do produktu krajowego brutto mają inne konsekwencje ekonomiczne w państwach o wysokim tempie wzrostu PKB niż w tych, które znajdują się w stagnacji gospodarczej. W tabeli 3 zestawiono dane dotyczące

tempa wzrostu gospodarczego opisywanych krajów i grup krajów.

Analiza tych danych oraz formułowanie na jej podstawie wniosków to trudniejsze zadanie niż w przypadku dwu poprzednich tabel, głównie z tego powodu, że w przypadku tempa wzrostu gospodarczego brakuje wyraźnych tendencji w analizowanym okresie, chociaż w skali globalnej do roku 2007 dynamika PKB zasadniczo wzrastała. Gwałtowne załamanie nastąpiło w latach 2008 i 2009. W celu dokładniejszej analizy warto posłużyć się średnimi z całego okresu, z czasu przed kryzysem oraz po jego wystąpieniu. W latach 2001–2011 tempo wzrostu PKB w skali globalnej wynosiło średnio 3,6% rocznie, w krajach rozwiniętych – 1,6%, w krajach grupy G-7 – 1,3%, w UE – 1,5%, w strefie euro – 1,2%, natomiast w USA – 1,5%. Główne różnice poziomu analizowanego wskaźnika dotyczą gospodarek wschodzących oraz rozwiniętej gospodarczo części świata. Różnice tempa wzrostu rozwiniętych krajów i grup krajów nie są duże, chociaż w długim okresie mogą prowadzić do powstania lub pogłębienia dysproporcji między poziomami rozwoju gospodarczego. Wbrew rozpowszechnionej opinii gospodarka USA wcale nie rozwijała się w analizowanym okresie szybciej niż gospodarki krajów UE. Strefa euro była jednak najwolniej rozwijającym się organizmem gospodarczym współczesnego świata i chociaż różnica jest relatywnie niewielka (np. pomiędzy tempem wzrostu PKB strefy euro a grupy G-7 wynosi 0,1% na niekorzyść pierwszej), to jednak nie należy jej pomijać jako potencjalnej przyczyny obecnych problemów strefy euro.

Podobne wnioski można sformułować w oparciu o bardziej szczegółową analizę danych do-

Tab. 3. Tempo wzrostu PKB w wybranych krajach i grupach krajów w latach 2001–2011

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Świat	2,3	2,9	3,6	4,9	4,6	5,3	5,4	2,8	-0,7	5,1	4,0
Kraje rozwinięte	1,4	1,7	1,9	3,1	2,7	3,1	2,8	0,1	-3,7	3,1	1,6
G-7	1,2	1,3	1,8	2,8	2,4	2,7	2,2	-0,3	-4,2	2,9	1,3
UE	2,2	1,4	1,5	2,6	2,2	3,6	3,3	0,7	-4,2	1,8	1,7
Strefa euro	2,0	0,9	0,7	2,2	1,7	3,2	3,0	0,4	-4,3	1,8	1,6
USA	1,1	1,8	2,5	3,5	3,1	2,7	1,9	-0,3	-4,5	3,0	1,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MFW.

tyczących okresu przed kryzysem i po jego wystąpieniu. Gospodarki krajów rozwiniętych wzrastały w podobnym tempie w każdym z tych podokresów. Od roku 2001 do 2007 PKB państw rozwiniętych łącznie, UE oraz USA rósł średnio o 2,4%, natomiast strefy euro – o około 2%. Od roku 2008 do 2011 PKB krajów rozwiniętych wzrastał przeciętnie o 0,3% rocznie, krajów UE wykazywał stagnację, natomiast strefy euro i USA spadał średnio o 0,1%. Tak więc gospodarki państw strefy rozwijały się nieco wolniej w całym analizowanym okresie niż gospodarki stanowiące punkt odniesienia w tej analizie, jednakże różnice te nie są na tyle istotne, aby mogły być traktowane jako podstawowa przyczyna wstrząsów, jakim podlega strefa euro. Wprawdzie po roku 2007 tempo wzrostu krajów tej grupy, podobnie jak całego rozwiniętego świata, uległo załamaniu, co niewątpliwie nie pozostawało bez wpływu na stabilność sektora finansów publicznych strefy euro, jednakże w innych państwach, np. w USA, wystąpiły podobne tendencje, natomiast kryzys finansów publicznych jest znacznie łagodniejszy, mimo że zarówno relacja deficytu sektora finansów publicznych, jak i długu publicznego do PKB uległy wyraźniejszemu pogorszeniu niż w strefie.

Uwzględniając fakt, że głównym przejawem kryzysu strefy euro są trudności niektórych krajów ze sfinansowaniem potrzeb sektora finansów publicznych, istotna dla wyjaśnienia problemów strefy euro może być analiza źródeł pochodzenia środków pieniężnych niezbędnych do sfinansowania tych potrzeb. Szczególnie ważne w tej analizie jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy strefa euro jest w stanie wygenerować oszczędności wystarczające do sfinansowania in-

westycji oraz deficytu sektora finansów publicznych. Śledząc różne wypowiedzi na temat kryzysu strefy oraz niezbędnych działań mających na celu jego ograniczenie, można wysnuć wniosek, że głównym problemem krajów strefy euro jest brak wystarczających oszczędności, które umożliwiłyby sfinansowanie inwestycji oraz potrzeb sektorów publicznych tych państw. Informacji na ten temat dostarczają dane dotyczące salda na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego. Deficyt na tym rachunku znaczy, że dany kraj korzysta z oszczędności reszty świata, a nadwyżka oznacza eksport oszczędności. Dane dotyczące kształtowania się sald na rachunku obrotów bieżących w analizowanym układzie przestrzennym i czasowym zestawiono w tabeli 4.

W analizowanym okresie rozwinięte gospodarczo kraje świata korzystały z oszczędności wygenerowanych w innych częściach globu, głównie w Chinach i państwach naftowych. Średni roczny deficyt na rachunku obrotów bieżących rozwiniętych krajów osiągnął w analizowanym okresie 0,7% ich PKB. Warto przy tym podkreślić, że sytuacja uległa pogorszeniu w porównaniu z ostatnią dekadą XX w., kiedy to deficyt ten wynosił przeciętnie niecałe 0,1% PKB. Istotne jest również zróżnicowanie sytuacji poszczególnych państw w tym zestawieniu. Należy podkreślić, że deficyt na rachunku obrotów bieżących rozwiniętego świata generowany jest głównie przez Stany Zjednoczone. W całym analizowanym okresie deficyt na rachunku USA wynosił średnio 4,2% PKB, podczas gdy w UE tylko 0,2%, natomiast strefa euro osiągała nadwyżkę wielkości około 0,3% PKB. Zasadniczy wniosek z tych danych jest następujący: strefa euro generuje oszczędności prywatne wystarcza-

Tab. 4. Salda rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego wybranych krajów i grup krajów w latach 2001–2011, w % PKB

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kraje rozwinięte	-0,9	-0,8	-0,7	-0,7	-1,2	-1,2	-0,9	-1,2	-0,2	-0,2	-0,3
G-7	-1,4	-1,4	-1,5	-1,4	-1,9	-2,0	-1,3	-1,4	-0,7	-1,0	-1,2
EU	-0,3	0,2	0,1	0,4	-0,1	-0,4	-0,6	-1,0	0,0	0,0	-0,2
Strefa euro	0,0	0,7	0,6	1,2	0,4	0,4	0,2	-0,7	0,2	0,4	0,3
USA	-3,8	-4,1	-4,7	-5,1	-5,1	-4,2	-5,0	-4,8	-2,7	-3,3	-3,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MFW.

jące do sfinansowania inwestycji oraz deficytu sektora finansów publicznych – kraje strefy traktowane łącznie były w latach 2001–2011 eksporterami oszczędności.

Przeprowadzona w tym punkcie analiza pozwala sformułować następujące wnioski:

- deficyty sektora publicznego krajów UE i strefy euro nie odbiegają istotnie od poziomów występujących w innych państwach rozwiniętych;
- zadłużenie sektora publicznego krajów UE i strefy euro nie przekracza poziomu występującego w pozostałych państwach rozwiniętych;
- do roku 2007 relacja długu publicznego do PKB krajów strefy euro nieznacznie spadała;
- tempo wzrostu gospodarczego UE i strefy euro nie odbiega istotnie od tempa wzrostu innych krajów rozwiniętych;
- państwa strefy euro generują oszczędności prywatne wystarczające do sfinansowania inwestycji oraz deficytów sektora publicznego.

Uwzględniając te stwierdzenia, należy odrzucić hipotezę, zgodnie z którą kryzys strefy euro wynika z nadmiernych deficytów i długu publicznego, niskiego tempa wzrostu czy też nierównowagi zewnętrznej. Wprawdzie te elementy sytuacji makroekonomicznej po rozpoczęciu kryzysu uległy pogorszeniu, jednak nie mogą one być traktowane jako jego przyczyny, lecz raczej jako jego skutek.

4. Zróźnicowanie sytuacji makroekonomicznej krajów strefy euro

Jeżeli, jak wynika z powyższej analizy, sytuacja makroekonomiczna strefy euro, traktowanej jako jednolity organizm gospodarczy, nie była gorsza, a nawet w wielu aspektach okazała się lepsza niż innych rozwiniętych państw, to przyczyn obecnych problemów strefy euro należy poszukiwać w wewnętrznych relacjach pomiędzy krajami członkowskimi. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Pierwsza dotyczy różnic sytuacji makroekonomicznej tworzących strefę euro; druga – mechanizmów funkcjonowania strefy. W tym fragmencie artykułu przedmiotem rozważań będą kwestie dotyczące zróźnicowania sytuacji makroekonomicznej wśród krajów strefy euro; problemy związane z niedoskonałością funkcjonowania mechanizmów strefy euro będą przedmiotem kolejnej części artykułu.

Punkt wyjścia do dalszych rozważań stanowią dane dotyczące kształtowania się dynamiki wzrostu gospodarczego krajów strefy euro. W dłuższym okresie rozwiązanie różnych problemów makroekonomicznych, zwłaszcza nierównowagi sektora finansów publicznych, bez wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego jest praktycznie niemożliwe. Dane dotyczące tempa wzrostu PKB analizowanych krajów zestawiono w tabeli 5.

Jak wynika z powyższego, tempo wzrostu gospodarczego poszczególnych krajów strefy euro jest zróźnicowane, przy czym najszybciej w analizowanym okresie rozwijały się gospodarki nowych krajów strefy, tj. Słowacji i Estonii. Z grupy starych członków najwyższe tempo wzrostu

Tab. 5. Tempo wzrostu PKB krajów strefy euro w latach 2001–2011

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2001–2011
Austria	0,9	1,7	0,9	2,6	2,4	3,7	3,7	1,4	-3,8	2,3	3,1	1,7
Belgia	0,8	1,4	0,8	3,3	1,7	2,7	3,7	1,4	-3,8	2,3	3,1	1,6
Cypr	4,0	2,1	1,9	4,2	3,9	4,1	5,1	3,6	-1,9	1,1	0,5	2,6
Estonia	7,5	7,9	7,8	6,3	8,9	10,1	7,5	-3,7	-14,3	2,3	7,6	4,4
Finlandia	2,3	1,8	2,0	4,1	2,9	4,4	5,3	0,3	-8,4	3,7	2,9	1,9
Francja	1,8	0,9	0,9	2,3	1,9	2,7	2,2	-0,2	-2,6	1,4	1,7	1,2
Grecja	4,2	3,4	5,9	4,4	2,3	5,2	4,3	1,0	-2,3	-4,4	-5,0	1,7
Hiszpania	3,6	2,7	3,1	3,3	3,6	4,0	3,6	0,9	-3,7	-0,1	0,8	2,0
Holandia	1,9	0,1	0,3	2,2	2,0	3,4	3,9	1,8	-3,5	1,6	1,3	1,4
Irlandia	4,8	5,9	4,2	4,5	5,3	5,3	5,2	-3,0	-7,0	-0,4	0,7	2,3
Luksemburg	2,5	4,1	1,5	4,4	5,4	5,0	6,6	1,4	-3,6	3,5	3,6	3,1
Malta	-1,5	2,8	0,1	-0,5	3,7	2,9	4,3	4,1	-2,7	2,3	2,1	1,6
Niemcy	1,6	0,0	-0,4	0,7	0,8	3,9	3,4	0,8	-5,1	3,6	2,7	1,1
Portugalia	2,0	0,8	-0,9	1,6	0,8	1,4	2,4	0,0	-2,9	1,4	-1,5	0,5
Słowacja	3,5	4,6	4,8	5,1	6,7	8,3	10,5	5,8	-4,9	4,2	3,3	4,7
Słowenia	2,9	3,8	2,9	4,4	4,0	5,9	6,9	3,6	-8,0	1,4	-0,2	2,5
Włochy	1,8	0,5	0,0	1,5	0,7	2,0	1,5	-1,3	-5,2	1,3	0,6	0,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MFV.

odnotował Luksemburg. Tempo wzrostu gospodarczego państw, które w kolejnych latach kryzysu znajdowały się w najtrudniejszej sytuacji, było (poza Portugalią³ i Włochami) wyższe niż tempo średnie dla całej strefy, jak też krajów, które dziś uważane są za stabilne. Co więcej, tempo wzrostu PKB Grecji, Hiszpani oraz Irlandii było nie tylko znacznie większe niż średnia krajów strefy euro, lecz należało także do najwyższych w tej grupie.

Przeciętne tempo wzrostu PKB wszystkich państw strefy euro w latach 2001–2007 wynosiło 1,95% rocznie, Irlandii – 5%, Grecji – 4,2%, Hiszpanii – 3,4%, czyli znacznie więcej niż np. Niemiec (1,4%), Holandii (2,0%) czy Finlandii (3,3%). Można zatem stwierdzić, że obecne trudności niektórych członków strefy euro nie wynikają ze strukturalnej niezdolności do szybkiego wzrostu; przed kryzysem gospodarki tych krajów rozwijały się relatywnie szybko. Po roku

2007 sytuacja uległa jednak odwróceniu. W latach 2007–2011 PKB całej strefy spadał przeciętnie o około 0,1% rocznie, podczas gdy w tym samym czasie produkt krajowy brutto Grecji spadał średnio o 2,7% rocznie, Irlandii – o 2,4%, Włoch – o 1,2%, Portugalii – o 0,7% a Hiszpanii – o 0,6%. Chociaż spadek PKB w tych krajach po roku 2007 niewątpliwie przyczyniał się zatem do pogorszenia sytuacji sektora finansów publicznych, można równocześnie stwierdzić, że pierwotny impuls miał charakter zewnętrzny i wynikał z globalnego kryzysu finansowego, zapoczątkowanego w USA.

Najbardziej widocznym objawem kryzysu strefy euro są problemy niektórych państw z pozyskaniem źródeł finansowania potrzeb sektora publicznego oraz wysokie koszty owego finansowania. Tego typu problemy są niejako w naturalny sposób tłumaczone wysokimi deficytami sektora finansów publicznych oraz wysokimi

Tab. 6. Deficyty sektora finansów publicznych krajów strefy euro w latach 2001–2011, w % PKB

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Austria	-0,2	-0,9	-1,7	-4,6	-1,8	-1,7	-1,0	-1,0	-4,1	-4,5	-2,6
Belgia	0,4	-0,2	-0,2	-0,4	-2,8	0,1	-3,2	-1,3	-5,9	-4,2	-4,2
Cypr	-2,3	-4,5	-6,5	-4,2	-2,5	-1,2	3,5	0,9	-6,1	-5,3	-6,5
Estonia	0,3	0,9	2,2	1,6	1,6	3,2	2,8	-2,3	-2,1	0,4	1,0
Finlandia	5,0	4,0	2,3	2,1	2,5	3,9	5,2	4,1	-2,9	-2,8	-1,0
Francja	-1,7	-3,3	-4,1	-3,6	-3,0	-2,4	-2,8	-3,3	-7,6	-7,1	-5,3
Grecja	-4,3	-4,8	-5,7	-7,4	-5,3	-6,1	-6,7	-9,8	-15,5	-10,4	-8,0
Hiszpania	-0,7	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	2,0	1,9	-4,1	-11,1	-9,2	-6,1
Holandia	-0,3	-2,1	-3,2	-1,8	-0,3	0,5	0,2	0,4,0	-5,6	-5,1	-5,0
Irlandia	0,8	-0,5	0,3	1,3	1,7	2,9	0,1	-7,4	-14,2	-31,3	-9,9
Luksemburg	6,1	2,1	0,5	-1,1	0,0	1,4	3,7	3,0	-0,9	-1,7	-0,7
Malta	6,9	-6,1	-9,3	-4,7	-2,9	-2,8	-2,4	-4,6	-3,7	-3,6	-3,0
Niemcy	-2,8	-3,7	-4,1	-3,8	-3,4	-1,6	0,3	11,0	-3,1	-3,3	-1,7
Portugalia	-4,3	-2,9	-3,1	-3,4	-5,9	-4,1	-3,2	-3,7	-10,2	-9,8	-4,0
Słowacja	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,2	-1,8	-2,1	-8,0	-7,9	-5,5
Słowenia	-1,3	-1,4	-1,3	-1,3	-1,0	-0,8	0,3	-0,3	-5,6	-5,4	-5,7
Włochy	-3,1	-3	-3,5	-3,6	-4,4	-3,3	-1,5	-2,7	-5,3	-4,5	-4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MFW.

³ Sytuacja Portugalii jest specyficzna, gdyż od momentu przystąpienia jej do strefy euro tempo wzrostu PKB wyraźnie się obniżyło – z przeciętnie 3,1% rocznie w latach 1991–2000 do 0,5% w latach 2001–2011, co wynikało prawdopodobnie ze zbyt mocnego kursu wymiany escudo na euro, po jakim Portugalia weszła do strefy euro.

relacjami długu publicznego do PKB. W tabeli 6 zestawiono dane dotyczące deficytów sektora finansów publicznych strefy euro w latach 2001–2011.

Deficyty sektora finansów publicznych krajów strefy euro, podobnie jak w całym świecie, istotnie wzrosły po roku 2007. Co szczególnie istotne, wzrost ten był najwyższy w tych państwach, które dziś są uważane za najmniej stabilne. Wyższe niż przeciętne dla strefy euro deficyty sektora finansów publicznych występowały (po roku 2007) we wszystkich krajach, które obecnie zmuszone są (lub były) do korzystania z pomocy międzynarodowych instytucji finansowych. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że do 2007 r. sytuacja państw dziś zagrożonych nie była jednolita. Deficyty sektora finansów publicznych Grecji, Portugalii i Włoch okazały się wyższe niż w pozostałych krajach zarówno przed kryzysem, jak i po jego wystąpieniu. Inaczej natomiast kształtowała się sytuacja Irlandii i Hiszpanii. Oba te państwa należały do nielicznych – obok Finlandii, Estonii i Luksemburga – członków strefy euro, które przeciętnie w latach

2001–2007 osiągały nadwyżki w sektorze finansów publicznych. Nie można zatem stwierdzić, że jego deficyty były uniwersalną przyczyną finansowych trudności tych krajów.

Trzeba jednak mieć na uwadze fakt, że sytuacja poszczególnych państw na rynku długu związana jest z wielkością łącznych potrzeb pożyczkowych, zależnych nie tylko od stopnia deficytu sektora finansów publicznych, lecz także od wielkości długu publicznego oraz potrzeb jego refinansowania, które, łącznie z bieżącym deficytem, wyznaczają potrzeby pożyczkowe ww. sektora w kolejnych latach.

W tabeli 7 zestawiono dane dotyczące długu publicznego państw strefy euro w latach 2001–2011.

W roku 2007, czyli przed nastąpieniem kryzysu światowego systemu finansowego, relacja długu publicznego do PKB krajów, które najsilniej odczuły skutki kryzysu, była zróżnicowana. W przypadku Irlandii (24,8%) i Hiszpanii (36,1%) kształtowała się znacznie korzystniej niż średnio w całej strefie euro (66,4%). W Portugalii wskaźnik ten był nieco wyższy (68,3%) niż śred-

Tab. 7. Dług publiczny krajów strefy euro w latach 2001–2011, w % PKB

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Austria	66,8	66,2	65,3	64,7	64,2	62,3	60,2	63,8	69,5	71,8	72,2
Belgia	106,5	103,4	98,0	94,0	92,0	88,0	84,1	89,3	95,7	96,2	98,5
Cypr	61,2	65,1	69,7	70,9	69,4	64,7	58,5	48,6	58,3	61,3	71,8
Estonia	4,8	5,7	5,6	5,0	4,6	4,4	3,7	4,5	7,2	6,7	6,0
Finlandia	42,6	41,5	44,5	44,4	41,7	39,6	35,2	33,9	43,3	48,4	50,2
Francja	59,9	59,0	63,2	65,1	66,7	63,9	64,2	68,3	79,0	82,4	86,3
Grecja	103,7	101,5	97,3	98,8	100,3	106,1	105,4	110,7	127,1	142,8	165,6
Hiszpania	55,5	52,6	48,7	46,2	43,0	39,6	36,1	39,8	53,3	60,1	67,4
Holandia	50,7	50,5	52,0	52,4	51,8	47,4	4,3	58,5	60,8	62,9	66,2
Irlandia	35,2	31,9	30,7	29,1	27,1	24,7	24,8	44,2	65,2	92,5	105,0
Luksemburg	6,3	6,3	6,2	6,3	6,1	6,7	6,7	13,6	14,6	18,4	19,7
Malta	65,4	60,7	67,2	70,9	69,7	64,4	62,3	62,3	68,0	69,4	70,9
Niemcy	59,1	60,7	64,4	66,2	68,5	67,9	65,0	66,4	74,1	84,0	82,6
Portugalia	51,1	53,7	55,7	57,5	62,5	63,7	68,3	71,6	83,1	93,4	106,8
Słowacja	48,9	43,4	42,4	41,5	34,2	30,5	29,6	27,9	35,6	41,1	44,6
Słowenia	29,1	28,9	27,6	27,3	26,8	26,4	23,1	21,9	35,3	38,8	47,3
Włochy	108,8	105,7	104,4	103,9	105,9	106,6	103,6	106,3	116,1	119	121,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MFW.

nia dla strefy. Kraje, w których relacja ta pozostawała znacznie wyższa, to Grecja (105,4%) oraz Włochy (103,6%). W kolejnych latach sytuacja wszystkich tych państw uległa zdecydowanemu pogorszeniu i w roku 2011 w każdym z nich, z wyjątkiem Hiszpanii, wskaźniki relacji długu do PKB były wyższe niż średnia strefy euro (88,6% PKB): Irlandia – 105,%, Portugalia – 106,8%, Grecja – 165,6%.

Scharakteryzowane wyżej elementy sytuacji makroekonomicznej członków strefy euro nie pozwalają na sformułowanie jednoznacznych wniosków. Brak jest wyraźnej tendencji kształtowania się analizowanych wskaźników. Kraje strefy, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji, przed kryzysem rozwijały się na ogół szybciej niż państwa zaliczane dziś do stabilnych, choć z drugiej strony po roku 2007 recesja była w nich znacznie ostrzejsza niż w krajach stabilnych. Deficyty budżetowe oraz dług publiczny również nie wykazują jednoznacznych tendencji. Sytuacja fiskalna Hiszpanii i Irlandii była przed kryzysem znacznie korzystniejsza niż średnia

dla całej strefy euro, z kolei Grecja i Włochy już przed kryzysem wykazywały istotne objawy destabilizacji sektora finansów publicznych.

Ważnym elementem rozważań prowadzonych w tym artykule jest analiza źródeł finansowania deficytów oraz długu sektora finansów publicznych, w szczególności zaś udział inwestorów zagranicznych. Jak już wspomniano, informacje dotyczące tej kwestii zawarte są w saldzie obrotów bieżących bilansu płatniczego, które, w uproszczeniu, informuje o tym, w jakim zakresie inwestycje krajowe oraz deficyty sektora finansów publicznych opłaca się z prywatnych oszczędności krajowych, a w jakim z oszczędności zagranicznych (napływem kapitału zagranicznego). Dane dotyczące sald na rachunkach obrotów bieżących bilansów płatniczych poszczególnych państw strefy euro zestawiono w tabeli 8.

Dane te skłaniają do sformułowania dwu zasadniczych wniosków.

Po pierwsze, analizowane kraje można podzielić na dwie grupy: te, które osiągają trwałe

Tab. 8. Salda na rachunkach obrotów bieżących bilansu płatniczego krajów strefy euro w latach 2001–2011, w % PKB

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Austria	-0,8	2,6	1,7	2,2	2,2	2,8	3,5	4,9	2,7	3,0	1,2
Belgia	3,4	4,5	3,4	3,2	2,0	1,9	1,6	-1,6	-1,7	1,5	-0,1
Cypr	-3,3	-3,8	-2,3	-5,0	-5,9	-7,0	-11,8	-15,6	-10,7	-9,9	-8,5
Estonia	-5,2	-10,6	-11,3	-11,3	-10,0	-15,3	-15,9	-9,7	3,7	3,6	3,2
Finlandia	8,5	8,5	4,8	6,3	3,4	4,2	4,3	2,9	3,0	3,1	2,5
Francja	1,8	1,2	0,7	0,5	-0,5	-0,6	-1,0	-1,7	-1,5	-1,7	-2,2
Grecja	-7,2	-6,5	-6,6	-5,8	-7,3	-11,3	-14,4	-14,6	-10,9	-10,5	-8,4
Hiszpania	-4,0	-3,2	-3,5	-5,3	-7,4	-9,0	-10,0	-9,6	-5,1	-4,6	-3,7
Holandia	2,6	2,6	5,5	7,6	7,4	9,3	6,7	4,3	4,2	6,6	7,5
Irlandia	-0,6	-1,0	0,0	-0,6	-3,5	-3,5	-5,3	-5,7	-2,9	0,5	0,1
Luksemburg	8,8	10,6	8,2	11,8	11,6	10,4	10,1	5,2	6,8	7,8	9,8
Malta	-3,8	2,4	-3,0	-5,9	-8,7	-10,0	-5,3	-5,3	-8,3	-6,4	-3,2
Niemcy	0,0	2,0	1,9	4,7	5,0	6,3	7,4	6,2	5,7	5,7	5,0
Portugalia	-10,3	-8,2	-6,4	-8,3	-10,3	-10,7	-10,1	-12,6	-10,9	-10,0	-6,4
Słowacja	-8,3	-7,9	-5,9	-7,8	-8,5	-7,8	-5,3	-6,6	-3,2	-3,5	0,1
Słowenia	0,2	1,1	-0,8	-2,6	-1,7	-2,5	-4,8	-6,9	-1,3	-0,8	-1,1
Włochy	-0,1	-0,4	-1,3	-0,9	-1,7	-2,6	-2,4	-2,9	-2,1	-3,3	-3,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MFW.

Tab. 9. Salda rachunków obrotów bieżących bilansów płatniczych krajów strefy euro w latach 2001–2011, w mld USD

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2001–2011
Niemcy	0,4	40,6	46,3	127,9	140,7	182,1	248,3	227,9	186,3	187,2	182,8	1570,3
Holandia	9,8	10,9	30,3	47,3	48,6	65,8	52,7	38,5	38,7	55,7	64,5	462,9
Austria	-1,6	5,5	4,3	6,4	6,6	9,1	13,2	20,2	11,9	10,3	11,7	97,7
Finlandia	10,4	11,5	7,9	11,7	6,6	8,8	10,5	7,8	5,6	7,4	6,7	94,9
Belgia	7,9	11,3	10,7	11,5	7,5	7,5	7,4	-9,3	0,0	4,9	3,1	62,4
Luksemburg	1,2	2,4	2,4	4,0	4,4	4,4	5,2	3,1	3,6	4,3	6,2	41,1
Malta	-0,1	0,1	-0,2	-0,3	-0,5	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,4	-0,4	-4,3
Słowenia	0,2	0,2	-0,2	-0,9	-0,6	-1,0	-2,3	-3,7	-0,6	-0,4	-0,9	-10,1
Estonia	-0,3	-0,8	-1,1	-1,4	-1,4	-2,6	-3,7	-2,3	0,9	0,7	0,5	-11,5
Cypr	-0,3	-0,4	0,0	-0,8	-1,0	-1,3	-2,6	-4,4	-1,8	-1,8	-1,8	-16,2
Słowacja	-1,7	-1,9	-2,0	-3,3	-4,1	-4,4	-4,0	-6,3	-2,8	-3,0	-1,2	-34,7
Irlandia	-0,7	-1,2	0,0	-1,1	-7,1	-7,9	-13,9	-15,0	-6,5	1,0	3,9	-48,4
Francja	23,5	18,2	13,0	11,1	-10,4	-13,0	-25,9	-49,6	-39,6	-44,7	-74,8	-192,1
Portugalia	-12,4	-10,9	-10,4	-15,5	-19,8	-21,6	-23,4	-32,0	-25,6	-22,7	-20,9	-215,3
Grecja	-9,4	-9,6	-12,8	-13,5	-17,9	-29,8	-44,7	-51,2	-36,0	-31,9	-26,1	-282,9
Włochy	-0,6	-9,5	-19,6	-16,2	-29,4	-48,1	-51,7	-67,7	-44,1	-67,6	-78,2	-432,9
Hiszpania	-22,4	-22,4	-31,1	-54,9	-83,3	-110,9	-144,3	-154,1	-75,9	-64,2	-58,3	-821,7
Strefa euro łącznie	3,7	44,0	37,4	112,2	38,8	36,4	20,2	-98,6	13,4	34,8	16,8	259,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MFW.

nadwyżki na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego, oraz te, których rachunki obrotów bieżących bilansów płatniczych wykazują permanentnie salda ujemne.

Po drugie, średnie wskaźniki przed kryzysem, po jego wystąpieniu, jak i w całym analizowanym okresie wykazują zadziwiającą stabilność. Dotyczy to nie tylko podziału na kraje nadwyżkowe i deficytowe, ale także relacji nadwyżek i deficytów do ich PKB.

W tabeli 9 zestawiono dodatkowo wielkości dotyczące nadwyżek i deficytów na rachunkach obrotów bieżących bilansów płatniczych krajów strefy euro wyrażone wartościowo (w USD), które bardziej sugestywnie niż wskaźniki procentowe ilustrują równowagę zewnętrzną poszczególnych państw.

W analizowanym okresie sześć krajów o dodatnich saldach wygospodarowało łącznie 2329,3 mld USD nadwyżek na rachunkach obrotów bieżących bilansów płatniczych. Spośród państw nadwyżkowych jedynie Austria (w 2001 r.) i Belgia (w 2008 r.) odnotowały niewielkie deficyty na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego. Ten podział na kraje nadwyżkowe i deficytowe stanowi w tej chwili najważniejszy problem, który muszą rozwiązać członkowie strefy euro; trwałe rozwiązanie oznacza konieczność zasadniczej zmiany kierunku przepływów materialnych i finansowych pomiędzy krajami strefy. Nadwyżkowe muszą przekształcić się w deficytowe, państwa deficytowe zaś winny zacząć proces wygospodarowywania nadwyżek. Co najmniej z trzech powodów zrealizowanie tego celu jest dziś mało realne – oznaczałoby konieczność:

- zwiększenia konkurencyjności gospodarek o ujemnych saldach bilansu handlowego i płatniczego, co w krótkim, a nawet średnim okresie będzie trudne do osiągnięcia;
- zwiększenia konsumpcji i inwestycji w krajach osiągających nadwyżki;
- radykalnego ograniczenia konsumpcji i inwestycji w krajach deficytowych, co jest trudne do osiągnięcia nie tylko ze względów społecznych, lecz także ekonomicznych, gdyż spadek popytu wewnętrznego w tych państwach wpłynąłby negatywnie na dynamikę wzrostu gospodarczego nie tylko w krajach zmuszonych do wygospodarowywania tych nadwyżek, lecz i w całej strefie euro czy też szerzej

w UE, a nawet, mając na uwadze znaczenie gospodarek krajów Unii dla gospodarki światowej, w skali globalnej.

Istnieje czwarta możliwość, a mianowicie zwiększenie bezwrotnych transferów z krajów nadwyżkowych do deficytowych, co jednak w obecnych warunkach instytucjonalnych strefy euro jest niemożliwe, a przynajmniej niezwykle trudne. Świadczą o tym dyskusje nad nową perspektywą finansową UE, w których zakłada się ograniczanie rozmiarów wspólnego budżetu, podczas gdy z punktu widzenia potrzeb stymulowania wzrostu gospodarczego i rozwiązywania obecnych problemów strefy euro należałoby dążyć do zwiększenia środków w unijnym budżecie. Jednak to, co ze względów prawnych lub politycznych jest obecnie niemożliwe, w perspektywie kilku czy kilkunastu lat może się okazać konieczne dla utrzymania strefy euro oraz pogłębienia integracji europejskiej, co będzie wyznaczać pozycję UE na gospodarczej i politycznej mapie świata.

5. Mechanizm funkcjonowania strefy euro

Konkluzja kończąca poprzedni fragment artykułu może stanowić punkt wyjścia do rozważań dotyczących mechanizmów funkcjonowania strefy euro. Powstaje bowiem pytanie, jakie są przyczyny tego, że jeden z największych organizmów gospodarczych globu, w którego skład wchodzi kraje o najwyższym poziomie rozwoju, wykazujący nadwyżki handlowe i dewizowe w relacjach z resztą świata, stał się organizmem ciężącym negatywnie na perspektywach gospodarki światowej. Przeprowadzenie analizy, która umożliwiłaby pełną identyfikację niedoskonałości funkcjonowania strefy euro i udzielenie odpowiedzi na te pytania, przekracza ramy tego artykułu. Dlatego też w dalszej części ograniczę się do wskazania kwestii o charakterze ogólnym, które prawdopodobnie nie były w pełni uwzględnione przez twórców strefy euro.

Zgodnie z pierwszą hipotezą, która się nasuwa w tym kontekście, kraje tworzące wspólny obszar walutowy powinny się charakteryzować zbliżonym poziomem rozwoju, tymczasem, jak wiadomo, te ze strefy euro są znacznie zróżnicowane

pod względem poziomu rozwoju. Nie wnikając w szczegóły tego złożonego problemu, można posłużyć się jako punktem odniesienia sytuacją w Stanach Zjednoczonych, które mogą być uważane dla potrzeb niniejszej analizy za wspólny obszar walutowy. W tym kontekście warto podkreślić, że zróżnicowanie poziomu rozwoju wśród stanów USA jest zbliżone do tego, z jakim mamy do czynienia w strefie euro. Jeżeli wyłączymy z porównań Dystrykt Kolumbii w przypadku USA oraz Luksemburg w przypadku strefy euro, których poziomy rozwoju istotnie odbiegają od średnich, a w przypadku strefy także nowe kraje członkowskie, wówczas możemy stwierdzić, że PKB na jednego mieszkańca najbogatszego stanu USA (Connecticut) stanowi około 138% średniej krajowej, a najbiedniejszego (Mississippi) około 77%.

W strefie euro PKB na mieszkańca najbogatszej Holandii to około 125% średniej dla całej strefy, natomiast w przypadku najbiedniejszej Portugalii wynosi ono około 69%. Trzeba jednak zaznaczyć, że od jej przystąpienia do strefy euro sytuacja kraju w tym zakresie pogarsza się. W roku 2001 PKB na mieszkańca Portugalii stanowił około 75% średniej, a więc mniej więcej tyle ile PKB na jednego mieszkańca stanu Mississippi średniej dla całych USA. Nawet jednak w 2011 r. rozpiętość pomiędzy najbiedniejszym i najbogatszym krajem strefy euro była mniejsza (56 p.p.) niż pomiędzy najbogatszym a najbiedniejszym stanem USA (61 p.p.). Biorąc pod uwagę mechanizm funkcjonowania strefy euro (brak wspólnej polityki fiskalnej uniemożliwiający większe transfery pomiędzy biedniejszymi a bogatszymi jej krajami) istotniejsze niż sam poziom zróżnicowania zamożności poszczególnych państw tej strefy jest to, że w analizowanym okresie różnice się pogłębiały. W roku 2001 odchylenie standardowe od średniej wynosiło 14,9%, w 2007 wzrosło do 16,9%, a w 2011 – do 18,2%. Różnicowanie się poziomu rozwoju krajów strefy euro miało więc w analizowanym przedziale czasowym trwały charakter – występowało zarówno przed rokiem 2007, jak i w drugiej części omawianego tu okresu. Wynika stąd, że strefa euro nie wypracowała dostatecznie skutecznych mechanizmów wyrównywania poziomu rozwoju należących do niej krajów, co należy uznać za jeden z najważniejszych mankamentów

jej funkcjonowania, stanowiący istotne zagrożenie dla dalszego jej istnienia oraz sprawnego działania. W warunkach wspólnej polityki pieniężnej oraz zdecentralizowanej polityki fiskalnej problem wyrównywania poziomu rozwoju państw tworzących wspólny obszar walutowy nabiera szczególnego znaczenia. Kraje (regiony krajów), które obok wspólnej polityki pieniężnej prowadzą również wspólną politykę fiskalną, mogą sobie pozwolić na tolerowanie trwałych różnic w poziomie rozwoju, gdyż mają możliwość bezzwrotnej redystrybucji środków pomiędzy państwami lub regionami, co w ramach strefy euro nie jest zasadniczo możliwe, a przynajmniej skala transferów okazuje się niewystarczająca, a to sprzyja wystąpieniu zagrożeń, z jakimi mamy do czynienia obecnie.

Mechanizm funkcjonowania strefy euro, czy też szerzej – UE, oparty był na dwu zasadniczych założeniach. Po pierwsze, polityka gospodarcza Unii ma prowadzić do wyrównywania poziomu rozwoju krajów członkowskich, a po drugie, w krajach UE będzie obowiązywać taka polityka fiskalna, która uniemożliwi powstawanie nadmiernych deficytów budżetowych oraz długu publicznego.

Jak wiadomo, żaden z tych celów nie został osiągnięty. Gospodarki krajów zadłużonych nie stały się na tyle konkurencyjne, aby móc wygospodarowywać nadwyżki handlowe i dewizowe umożliwiające poprawę zarówno ich równowagi wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Z kolei nierównowaga sektora finansów publicznych jest zarówno skutkiem strukturalnych słabości ich gospodarek, jak też słabości mechanizmu, który miał zapewnić utrzymanie relacji deficytów budżetowych oraz długu publicznego do PKB na dopuszczalnym poziomie. Można zauważyć, że przyjęte limity dopuszczalnego deficytu (3% PKB) oraz długu publicznego (60% PKB) były od początku nierealistyczne, a także sprzeczne z rzeczywistymi potrzebami polityki gospodarczej w warunkach recesji.

Warunkiem skutecznego funkcjonowania mechanizmu, którego celem jest utrzymywanie deficytów sektora finansów publicznych oraz długu publicznego w dopuszczalnych granicach, pozostaje to, aby przekroczenie tych granic miało wyjątkowy charakter. Tymczasem, analizując odpowiednie dane, można stwierdzić, że przy-

padki przekroczenia limitów miały charakter powszechny i występowały nie tylko w tych państwach, które obecnie borykają się z problemem sfinansowania potrzeb pożyczkowych władz publicznych, a mianowicie w Grecji, Portugalii, Włoszech, Irlandii czy Hiszpanii, lecz także w krajach uważanych za stabilne. Od 1995 r. łączny dług publiczny członków strefy euro nigdy nie spadł poniżej 60% ich PKB. Także deficyty sektora finansów publicznych były często przekraczane. W latach 1995–2011 odnotowano sześć przypadków przekroczenia dopuszczalnej granicy deficytu sektora publicznego całej strefy euro. Trudno zatem oczekiwać, że rozwiązania stworzone dla przeciwdziałania sytuacjom wyjątkowym będą skuteczne, skoro przekroczenia dopuszczalnych granic deficytu i długu publicznego były zjawiskiem powszechnym.

Istotne znaczenie dla skuteczności mechanizmu przeciwdziałającego destabilizowaniu sektora finansów publicznych ma nieuchronność sankcji za przekroczenie przyjętych norm. W sytuacji, gdy wśród krajów notorycznie się tego dopuszczających znajdują się najważniejsi członkowie UE, będący płatnikami netto do unijnego budżetu, trudno oczekiwać, że w stosunku do nich zastosuje się przewidziane unijnym prawem sankcje. Np. Niemcy od roku 1998, a Francja od 2003 nie spełniają kryterium długu publicznego. W latach 1995–2011 deficyt sektora publicznego Niemiec osiem razy, a Francji dziesięć przekraczał 3% PKB. Nakładanie kar na państwa, które ponoszą główny ciężar finansowania unijnego budżetu, jest raczej mało prawdopodobne, co oznaczało, że i pozostałe kraje przekraczające dopuszczalne normy deficytu i długu publicznego nie ponosiły przewidzianych konsekwencji. Jeden z najważniejszych mechanizmów, który miał zapewniać stabilność strefy euro, nie działał zatem prawidłowo.

Najważniejszym problemem teoretycznym i praktycznym są jednak relacje pomiędzy polityką pieniężną i fiskalną w sytuacji, gdy ta pierwsza jest scentralizowana na szczeblu ponadnarodowym, natomiast druga pozostaje w gestii władz krajowych. Uwzględniając sygnalizowaną wcześniej nieskuteczność polityki wyrównywania poziomu rozwoju krajów strefy euro oraz nieskuteczność mechanizmu przeciwdziałającego destabilizacji sektora finansów publicznych,

trzeba zauważyć, że problemy, z jakimi boryka się strefa euro, są zrozumiałe. Z jednej strony część krajów strefy zadłużyła się nadmiernie, gdyż:

- rynkowe stopy procentowe kształtowane pod wpływem polityki pieniężnej Europejskiego Banku Centralnego (EBC) były za niskie dla części gospodarek krajów strefy euro, co skłaniało do przesadnych (w stosunku do krajowych oszczędności) inwestycji prywatnych oraz nadmiernego zadłużenia sektora publicznego;
- nadmierne zadłużanie się (zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego) niektórych krajów było możliwe, ponieważ pożyczkodawcy zagraniczni zakładali, że w razie trudności ze spłatą zaciągniętych kredytów kraje te skorzystają z pomocy zewnętrznej.

Podkreślić należy, że wystąpienie takiej sytuacji byłoby niemożliwe, gdyby te państwa nie należały do wspólnego obszaru walutowego. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, że gdyby miały własne waluty, to automatyczny mechanizm przywracania równowagi zewnętrznej i wewnętrznej zadziałałby wcześniej.

Z drugiej strony, w warunkach kryzysu kraje strefy euro okazały się bezbronne, gdyż EBC nie spełniał funkcji, jakie w normalnych warunkach pełni bank centralny, czyli ostatecznego źródła płynności dla sektora bankowego oraz (w razie konieczności) dla rządu. Było to przyczyną nie tylko trudności sfinansowania deficytów budżetowych i długu publicznego, lecz także wzrostu kosztów oprocentowania skarbowych papierów wartościowych. W praktyce wystąpiły bardzo duże różnice pomiędzy stopami oprocentowania długu publicznego niektórych krajów strefy euro a np. posiadającej własną walutę Wielkiej Brytanii, których nie można uzasadnić stanem sektora finansów publicznych. Na kwestię tę zwraca uwagę Paul De Grauwe, analizując sytuację Wielkiej Brytanii i Hiszpanii (De Grauwe 2011).

Jak wiadomo, Hiszpania należy do tych krajów strefy euro, w których wystąpiły trudności ze sfinansowaniem deficytu oraz długu sektora finansów publicznych. Jest też państwem, które ponosi znacznie wyższe koszty oprocentowania niż Wielka Brytania, mimo że sytuacja makroekonomiczna Hiszpanii była w wielu aspektach lepsza.

Tab. 10. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne Hiszpanii i Wielkiej Brytanii w latach 2001–2011

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Średnia 2001–2011
Tempo wzrostu PKB												
Wielka Brytania	3,2	2,7	3,5	3,0	2,1	2,6	3,5	-1,1	-4,4	2,1	0,7	1,6
Hiszpania	3,6	2,7	3,1	3,3	3,6	4,0	3,6	0,9	-3,7	-0,1	0,8	2,0
Deficyt sektora finansów publicznych												
Wielka Brytania	0,6	-2,0	-3,3	-3,4	-3,3	-2,6	-2,7	-4,9	-10,4	-9,9	-8,7	-4,6
Hiszpania	-0,7	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	2,0	1,9	-4,1	-11,1	-9,2	-6,1	-2,5
Dług publiczny												
Wielka Brytania	37,7	37,2	38,6	40,3	42,1	43,1	43,9	52,5	68,4	75,1	82,5	51,0
Hiszpania	55,5	52,6	48,7	46,2	43,0	39,6	36,1	39,8	53,3	60,1	67,4	49,3
Deficyt na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego												
Wielka Brytania	-2	-1,8	-1,6	2,1	2,6	-3,4	-2,6	-1,6	-1,7	-3,2	-2,8	-1,5
Hiszpania	-4	-3,2	-3,5	-5,3	-7,4	-9,0	-10,0	-9,6	-5,1	-4,6	-3,7	-5,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MFW.

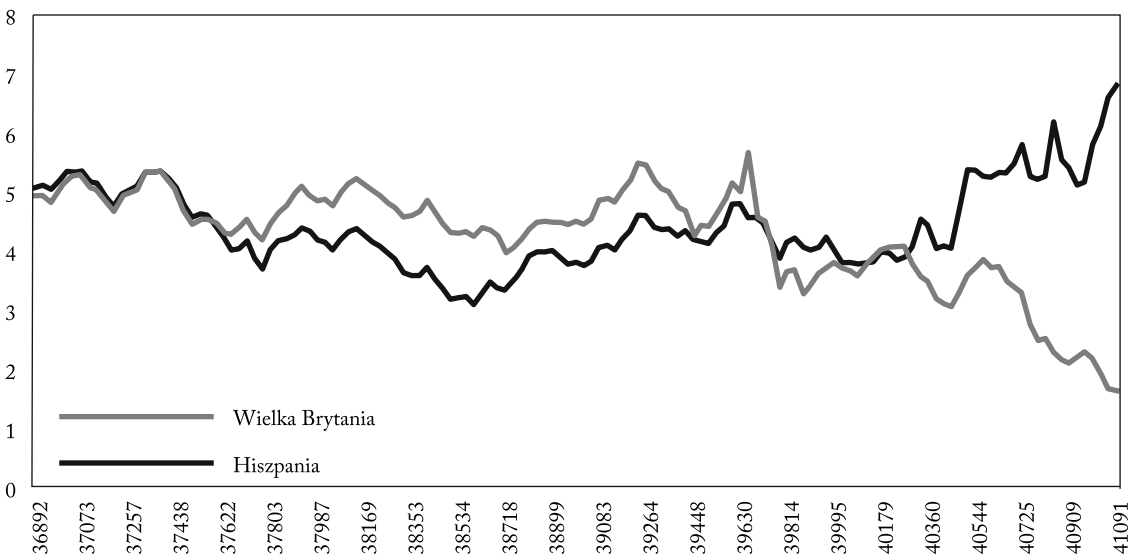
W tabeli 10 zestawiono wybrane wskaźniki charakteryzujące sytuację makroekonomiczną Wielkiej Brytanii i Hiszpanii w latach 2001–2011. Przeciętne roczne tempo wzrostu PKB Hiszpanii (2%) w tym okresie było wyższe niż Wielkiej Brytanii (1,6%). Sytuacja sektora finansów publicznych Hiszpanii również pozostawała korzystniejsza. Średnia relacja deficytu sektora finansów publicznych do PKB wynosiła tam 2%, podczas gdy w Wielkiej Brytanii – 4,6%. Także relacja długu publicznego do PKB Hiszpanii kształtowała się korzystniej. Średnio w całym okresie dług publiczny stanowił w tym kraju 49,3% PKB, natomiast w Wielkiej Brytanii – 51%. Warto także podkreślić, że Hiszpania była jednym z nielicznych krajów strefy euro i UE, który w pierwszej części analizowanego okresu (do 2007 r.) zmniejszał systematycznie tę relację, podczas gdy w przypadku Wielkiej Brytanii obserwujemy stały jej wzrost. Po roku 2007 relacja długu publicznego do PKB Hiszpanii zaczęła rosnąć, ale jednak nadal (w 2011 r.) jest korzystniejsza (67,4%) niż w Wielkiej Brytanii (82,5%). Można zatem stwierdzić, że przed wystąpieniem kryzysu sektor finansów publicznych Hiszpanii charakteryzował się bardzo pozytywnymi tendencjami. Oznacza to także, że źródeł

obecnych trudności nie można upatrywać w nierozważnej polityce fiskalnej przed kryzysem; to raczej światowy kryzys finansowy i ekonomiczny stanowi przyczynę hiszpańskich problemów.

Zarówno Hiszpania, jak i Wielka Brytania należą do krajów, których rachunek obrotów bieżących bilansu płatniczego jest w całym okresie ujemny. Średnie ujemne saldo w analizowanym czasie stanowi 5,9% PKB Hiszpanii, podczas gdy Wielkiej Brytanii – 1,5%. Te dane wskazują jednoznacznie, że pod względem równowagi zewnętrznej sytuacja Hiszpanii była mniej korzystna, co do pewnego stopnia jest uzasadnione, zważywszy, że to kraj o niższym poziomie rozwoju gospodarczego niż Wielka Brytania. Warto podkreślić, że w analizowanym okresie główną przyczyną nierównowagi zewnętrznej Hiszpanii było nadmierne zadłużenie sektora prywatnego, a nie publicznego.

Jeżeli jednak uwzględnimy wszystkie wskaźniki zamieszczone w tabeli 10, to możemy stwierdzić, że charakteryzowana przez nie ogólna sytuacja makroekonomiczna była korzystniejsza w Hiszpanii niż w Wielkiej Brytanii.

Pozytywne tendencje dotyczące sektora finansów publicznych Hiszpanii znajdowały odzwierciedlenie w poziomie stóp oprocentowania



Ryc. 1. Oprocentowanie 10-letnich obligacji skarbowych Hiszpanii i Wielkiej Brytanii w latach 2001–2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Federal Reserve Bank of St. Louis.

skarbowych papierów wartościowych. Od grudnia 2003 r. do sierpnia 2008 r. oprocentowanie obligacji skarbowych Hiszpanii było niższe niż obligacji rządu brytyjskiego. W kolejnych latach sytuacja uległa jednak radykalnemu odwróceniu. W lipcu 2012 r. *spread* pomiędzy oprocentowaniem obligacji hiszpańskich i brytyjskich osiągnął 5,15 p.p., czyli inaczej mówiąc, oprocentowanie obligacji hiszpańskich (6,79%) było ponad czterokrotnie wyższe niż brytyjskich (1,64%). Tych różnic w oprocentowaniu obligacji skarbowych nie da się wyjaśnić różnicami sytuacji makroekonomicznej. Jak wykazano wyżej, w latach 2001–2011 sytuacja makroekonomiczna (poza saldem rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego) Hiszpanii pozostawała lepsza niż Wielkiej Brytanii. Także po roku 2007 omawiane wskaźniki makroekonomiczne (również poza bilansem płatniczym) były dla tego kraju korzystniejsze.

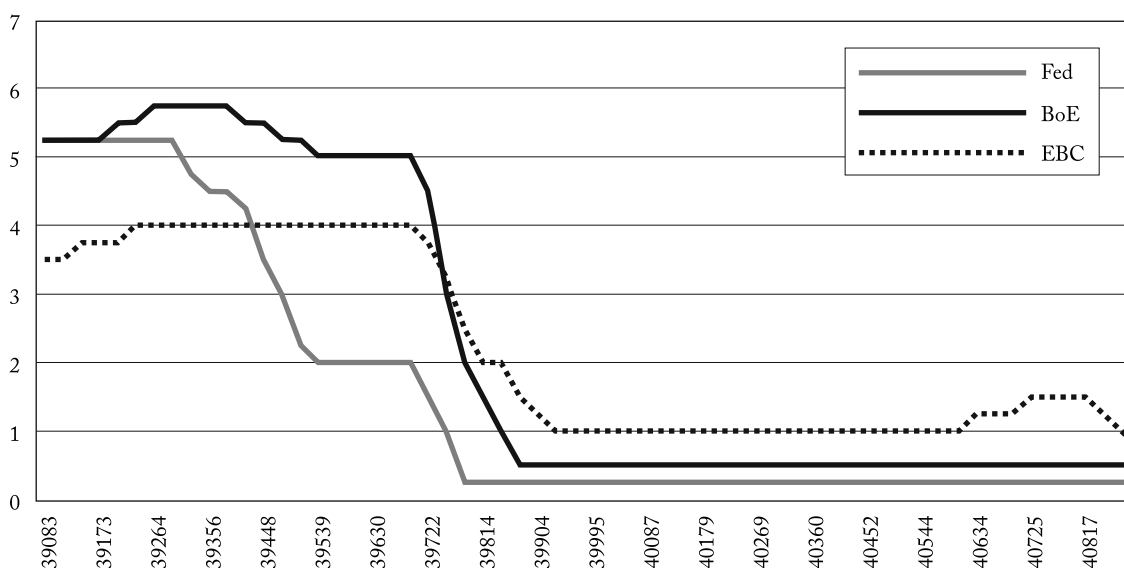
Powyższa analiza wskazuje jednoznacznie, że główne przyczyny trudności niektórych państw strefy euro mają swoje źródło w mechanizmach jej funkcjonowania. Kraj członkowski pozbawiony możliwości kreowania własnego pieniądza, przy bezczynności EBC, musi być narażony na niebezpieczeństwo utraty płynności, co w kon-

sekwencji może prowadzić także do niewypłacalności.

6. Działania antykrzysowe w strefie euro

Omówione w poprzednim fragmencie artykułu wadliwe mechanizmy funkcjonowania strefy euro są bez wątpienia bardzo ważnymi przyczynami jej słabości, zwłaszcza w warunkach kryzysu. Ujawnił on nie tylko dysfunkcyjność tych mechanizmów, lecz także nieadekwatność działań głównych instytucji strefy euro, a zwłaszcza EBC. Zastrzeżenia pod adresem tego ostatniego dotyczą dwu zasadniczych kwestii. Po pierwsze – opóźnień w podejmowaniu standardowych działań z zakresu polityki pieniężnej (polityka stóp procentowych) w obliczu kryzysu gospodarczego oraz po drugie – opóźnień w podejmowaniu niekonwencjonalnych działań (ilościowe luzowanie polityki pieniężnej) w obliczu kryzysu finansowego.

Na rycinie 2 przedstawiono kształtowanie się stóp procentowych Zarządu Rezerwy Federalnej (Fed), Banku Anglii (BoE) oraz Europejskiego Banku Centralnego (EBC).



Ryc. 2. Stopy procentowe Fed, BoE oraz EBC w latach 2007–2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Fed, BoE i EBC.

EBC do połowy 2007 r., w którym widoczne były pierwsze objawy kryzysu finansowego oraz recesji gospodarczej, zaostrzył politykę pieniężną, podwyższając dwukrotnie (w marcu i czerwcu) stopy procentowe z 3,5 do 4% (po 25 punktów bazowych) i utrzymując je na tym poziomie do września 2008 r., kiedy to w strefie euro wystąpiło wyraźne osłabienie dynamiki PKB (tempo jego wzrostu spadło z 3% w 2007 r. do 0,4% w 2008).

Podobną politykę prowadził również Bank Anglii, który także podniósł dwukrotnie stopy procentowe, z 5,25% w styczniu 2007 r. do 5,75% w lipcu. Te decyzje BoE i EBC były błędne. BoE przeprowadził jednak wcześniej korektę polityki pieniężnej, rozpoczynając w grudniu 2007 r. cykl obniżek stóp procentowych, podczas gdy EBC utrzymywał podwyższone stopy do października 2008 r., mimo że nieuchronność recesji była oczywista. Ponadto, decyzje BoE były bardziej radykalne, a stopa procentowa została obniżona do 0,5% w marcu 2009 r. i na tym poziomie utrzymywana jest do chwili obecnej.

Podjęwane przez EBC decyzje dotyczące stóp procentowych były nie tylko mniej radykalne i podejmowane później niż decyzje BoE; w roku 2011, przy nadal niskim tempie wzrostu PKB, EBC podjął niezrozumiałe dziś decyzje, w wyniku których stopy procentowe wzrosły o 50 punktów bazowych. Nie ulega wątpliwości, że jego polityka nadmiernie koncentrowała się na inflacji, której niebezpieczeństwo było wyolbrzymiane, przy pominięciu potrzeby przeciwdziałania kryzysowi finansowemu oraz zbliżającej się nieuchronnie recesji.

W tym samym czasie Fed podejmował bardziej radykalne, sprzyjające wzrostowi gospodarczemu decyzje. Cykl obniżek stóp procentowych został rozpoczęty już we wrześniu 2007 r., a w grudniu 2008 r. stopę funduszy federalnych ustalono na poziomie 0–0,25%, co nie tylko było korzystne z punktu widzenia wzrostu gospodarczego, ale doprowadziło do historycznie niskich stóp oprocentowania obligacji rządu USA w warunkach rekordowych deficytów sektora finansów publicznych oraz rekordowych poziomów wskaźnika relacji długu publicznego do PKB.

Istotne zarzuty, które można sformułować pod adresem EBC, dotyczą także tzw. niekonwencjonalnych narzędzi polityki pieniężnej.

Wstrząsy występujące na światowych rynkach finansowych powodowały, że część krajów strefy euro nie była w stanie zaspokoić potrzeb pożyczkowych sektora finansów publicznych na warunkach rynkowych. Problemu tego nie można było rozwiązać bez odpowiednich działań EBC. Mając na uwadze istotne przeszkody w podejmowaniu szybkich i radykalnych działań, wynikające z istniejących rozwiązań instytucjonalnych, które zakazują finansowania deficytów budżetowych za pomocą emisji pieniądza przez EBC, a także trudności wynikające ze skomplikowanego mechanizmu podejmowania decyzji w strefie euro, czy szerzej – w Unii Europejskiej, należy jednak stwierdzić, że działania EBC były nie tylko spóźnione, lecz także nieadekwatne. Właściwie Europejski Bank Centralny podjął słuszne, ale niewystarczające decyzje dopiero pod koniec roku 2011, uruchamiając tzw. LTRO (*Long Term Refinancing Operations*). Ich skuteczność, po początkowym spadku oprocentowania skarbowych obligacji włoskich czy hiszpańskich, była jednak ograniczona, gdyż spowodowała tylko wzrost nadpłynności sektora bankowego strefy euro, która była absorbowana przez EBC w formie depozytów składanych na koniec dnia przez banki komercyjne.

Druga grupa działań antykryzysowych dotyczyła kwestii fiskalnych. Ich ocena jest także zdecydowanie negatywna, gdyż ograniczały się one praktycznie do zmuszania krajów, w których wystąpiły trudności z finansowaniem deficytów budżetowych oraz długu publicznego, do zachowań mających na celu szybkie równoważenie sektora finansów publicznych. Ukoronowaniem tych działań było przyjęcie w marcu 2012 r. tzw. paktu fiskalnego, który w istocie nie przyczyniał się do rozwiązania istniejących problemów z trzech powodów.

Po pierwsze, prawodawstwo UE zawiera instrumenty prawne, których celem jest przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu się państw wchodzących w skład grupy. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma pakt stabilności i wzrostu, który określa dopuszczalne wskaźniki deficytu (3% PKB) oraz długu sektora publicznego (60% PKB), jak też precyzuje sposoby postępowania (procedura nadmiernego deficytu) w stosunku do krajów, które przekraczają dopuszczalne granice. Występująca w strefie euro tendencja

do owego przekraczania przyjętych granic deficytu sektora finansów publicznych oraz długu publicznego wynika zatem nie z braku odpowiednich regulacji, lecz z nieprzestrzegania tych regulacji w praktyce.

Po drugie, pakt fiskalny nieco inaczej niż dotychczas obowiązujące rozwiązania definiuje dopuszczalny poziom deficytu budżetowego, a mianowicie posługuje się kategorią deficytu strukturalnego, natomiast kryterium długu publicznego zostało w istocie wyeliminowane. Przyjęty sposób określenia deficytu budzi wątpliwości, gdyż kategoria deficytu strukturalnego jest w istocie kategorią sztuczną – precyzyjne obliczenie tego deficytu nie jest możliwe, co rodzi niebezpieczeństwo stosowania niezbyt jasnych kryteriów oceny sytuacji fiskalnej poszczególnych państw. Z kolei rezygnacja z kryterium długu publicznego, która z jednej strony może wydawać się zaskakująca, z drugiej zaś – być traktowana jako wyraz dostosowywania istniejących rozwiązań do rzeczywistości – perspektywa spadku długu publicznego większości krajów UE i strefy euro do 60% PKB jest raczej bardzo odległa, a więc przez wiele lat kryterium to musiałoby z konieczności pozostawać martwe. Przywódcy najważniejszych krajów strefy euro – Niemiec i Francji – mają świadomość tego, że sami nie będą w stanie sprowadzić długu publicznego swoich państw do poziomu 60% PKB w dającej się przewidzieć przyszłości.

Po trzecie, rozwiązania paktu fiskalnego nadmiernie koncentrują się na problematyce równowagi sektora finansów publicznych, pomijając niemal zupełnie kwestię wzrostu gospodarczego. Wdrożenie programów mających na celu szybkie ograniczenie deficytów budżetowych państw członkowskich musi doprowadzić do spowolnienia wzrostu gospodarczego, co w konsekwencji uniemożliwi także osiągnięcie celów fiskalnych⁴. Ograniczenie skali deficytów budżetowych czy wręcz wygospodarowanie nadwyżek niebęd-

nych do zmniejszenia długu publicznego najbardziej zadłużonych krajów będzie możliwe tylko wtedy, gdy zmniejszą się dodatkowo salda handlu zagranicznego oraz salda na rachunkach obrotów bieżących bilansu płatniczego państw posiadających nadwyżki. Warto przypomnieć, że kraje UE i strefy euro w relacjach z krajami spoza tych ugrupowań wykazują równowagę. Zarówno saldo wymiany handlowej, jak i na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego są w przybliżeniu zrównoważone; UE wykazuje niewielki deficyt, natomiast członkowie strefy euro mają niewielką nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego.

Upraszczać nieco, można stwierdzić, że pojęte nadwyżki w handlu zagranicznym oraz na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego takich państw jak Niemcy, Holandia, Finlandia, Austria są wygospodarowane głównie w relacjach z pozostałymi członkami UE i strefy euro. Biorąc pod uwagę wielkość gospodarki Unii z jednej strony oraz problemy gospodarcze USA (wysoki dług publiczny) oraz Chin (spowodowany czynnikami strukturalnymi duży udział oszczędności w PKB) z drugiej strony, można stwierdzić, że ograniczenie nierównowagi budżetowej oraz handlowej najbardziej zadłużonych krajów UE i strefy euro musi być w głównej mierze dokonane za pomocą zmiany przepływów materialnych i finansowych w ramach tych ugrupowań. Jeżeli UE i strefa euro będą wdrażały radykalne programy oszczędnościowe, musi to prowadzić do spadku popytu wewnętrznego i PKB tych krajów, co nie tylko stawia pod znakiem zapytania realność programów stabilizujących finanse publiczne państw znajdujących się w trudnej sytuacji, lecz może też grozić rozchwianiem sektora finansów publicznych krajów dziś stabilnych.

Omówione wyżej działania antykryzysowe EBC oraz rządów krajów strefy euro wskazują jednoznacznie, że były one (i nadal są) działaniami niewystarczającymi z punktu widzenia tworzenia warunków trwałego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego tej strefy. Działania EBC okazały się spóźnione i nieadekwatne do potrzeb, które wynikały z istniejącej sytuacji gospodarczej w tym rejonie, jak i w skali globalnej. Formułując takie oceny, należy jednak pamiętać, że decyzje organów EBC były podejmowane

⁴ Dobrym przykładem może być dług publiczny Grecji, który w latach 2009–2011 wzrósł z 127,1 do 165,6% PKB, mimo że podjęto radykalne działania oszczędnościowe. Wymuszanie na Grecji dalszych oszczędności nie tylko nie spowoduje poprawy równowagi makroekonomicznej, lecz zapewne przyczyni się do dalszego pogorszenia sytuacji.

w ramach istniejących rozwiązań prawno-instytucjonalnych, które zasadniczo nie przystawiały do wyzwań, przed jakim stanął EBC w warunkach niezwykle ostrego kryzysu światowego systemu finansowego. Bezpośredni skup obligacji przez bank centralny czy też operacje LTRO tylko przy dużej dozie elastyczności w ocenie obowiązujących rozwiązań prawnych mogą być traktowane jako operacje niesłużące finansowaniu deficytów budżetowych krajów strefy euro. Moim celem nie jest wskazywanie tych działań EBC, które były, są czy mogą być sprzeczne z obowiązującym prawem. Wręcz przeciwnie – chodzi o uświadomienie konieczności wyposażenia banku centralnego w takie kompetencje, które pozwolą podejmować decyzje szybkie i adekwatne do pojawiających się zagrożeń.

Należy jednak mieć świadomość, że w zdecydowanej większości takie sytuacje oznaczają konieczność bezzwrotnego transferu środków pomiędzy elementami składowymi systemu gospodarczego (w tym przypadku krajami strefy euro). Wymaga to odpowiednich uzgodnień politycznych oraz rozwiązań finansowych, które taki bezzwrotny transfer umożliwią, co z kolei implikuje konieczność głębokiej reformy sektora finansów publicznych strefy euro, zmierzającej w kierunku unii fiskalnej.

Ten postulat może oczywiście budzić szereg wątpliwości, gdyż trudno zakładać, że w dłuższej perspektywie utrzyma się podział na kraje będące beneficjentami tych transferów oraz te, które musiałyby dostarczać niezbędnych środków. Celem polityki gospodarczej strefy euro czy też szerzej UE powinno być zmniejszenie różnic w poziomach rozwoju gospodarczego państw członkowskich, a w konsekwencji i skali koniecznej redystrybucji, co, mimo iż jest jednym z najważniejszych celów Unii i strefy euro, zakończyło się niepowodzeniem. Ta nieskuteczność mechanizmu wyrównywania poziomu rozwoju krajów UE i strefy euro wskazuje na konieczność jego korekty. Jednakże nawet gdyby udało się taki mechanizm stworzyć, to efekty w postaci istotnego zmniejszenia się zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego pojawiają się nie wcześniej niż za kilka lub kilkanaście lat. W międzyczasie państwa o niższym poziomie rozwoju będą wymagały większego niż dotąd wsparcia ze strony krajów wyżej rozwiniętych.

Głównym narzędziem redystrybucji w ramach UE, a zatem także i strefy euro, jest unijny budżet, którego skala (około 1% PKB członków UE) okazuje się jednak niewystarczająca w stosunku do rzeczywistych potrzeb. Paradoksem jest, że kraje strefy przeznaczają na fundusze służące jej ratowaniu kwoty zbliżone do siedmioletniego budżetu Unii, ograniczając równocześnie wielkość budżetu wspólnego, który przy odpowiedniej polityce strukturalnej mógłby zapobiegać konieczności przeznaczania tych środków na utrzymanie wypłacalności niektórych krajów strefy euro, jak też i istnienia samej strefy.

7. Podsumowanie

Przedstawiona analiza umożliwia sformułowanie kilku wniosków o charakterze ogólnym.

Po pierwsze, światowy kryzys finansowy i gospodarczy (jakkolwiek zasadnicze jego przyczyny miały charakter zewnętrzny) w sposób szczególny dotknął strefę euro, ujawniając niedoskonałości mechanizmu funkcjonowania obszaru wspólnej waluty europejskiej.

Po drugie, w trakcie kryzysu wszystkie instytucje europejskie (EBC, Komisja Europejska oraz inne organy Wspólnoty) nie wywiązywały się z zadań, których w nadzwyczajnych warunkach kryzysu winny się podjąć. Wynikało to po części z istniejących ograniczeń prawno-instytucjonalnych, jak też i z błędnych decyzji, które były podejmowane w ramach istniejących delegacji prawnych (np. polityka stóp procentowych EBC w latach 2007–2011).

Po trzecie, mając na uwadze fakt, że w znacznym stopniu nieskuteczność krajów strefy euro w zakresie przeciwdziałania oraz likwidowania przyczyn i skutków kryzysu wynika z wadliwych mechanizmów jej funkcjonowania, można stwierdzić, że bez zasadniczej reformy tych mechanizmów wyjście z obecnego kryzysu oraz uniknięcie w przyszłości podobnych wstrząsów nie będzie możliwe.

Po czwarte, nie wnikając w szczegóły niezbędnych zmian instytucjonalnych, można stwierdzić, że radykalnej przebudowy wymagają zasady działania EBC oraz polityka fiskalna. W przypadku banku centralnego chodzi przede wszystkim o zlikwidowanie tych ograniczeń, które

utrudniają lub wręcz uniemożliwiają podejmowanie elastycznych działań w warunkach pojawiających się zagrożeń. W przypadku polityki fiskalnej zasadniczym celem winno być zwiększenie zakresu redystrybucji środków pomiędzy krajami strefy euro i UE, charakteryzującymi się zróżnicowanym poziomem rozwoju gospodarczego, co w istocie oznacza konieczność podjęcia rzeczywistych działań mających na celu utworzenie unii fiskalnej.

Bibliografia

De Grauwe P. (2011). „Managing a fragile Eurozone”, *CESifo Forum*, t. 12, nr 2.

Gorton G.B. (2008). *The Subprime Panic*, *NBER Working Papers Series*, National Bureau of Economic Research, Working Paper nr 14398.

Shiller R.J. (2008). *The Subprime Solution*. Princeton–Oxford: Princeton University Press.

Soros G. (2008). *The New Paradigm for Financial Markets. The Credit Crisis of 2008 and what it Means*. New York: Public Affairs.

Stiglitz J. E. (2010). *Free Fall. America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*. New York–London: W.W. Norton & Co.

The Euro zone crisis. Reasons, impacts and solutions

The world financial and economic crisis initiated in the US in the second half of the 2000s had a considerable influence on the economic condition of many parts of the world economy. The most serious consequences can be seen in the Euro zone, particularly in Southern Europe. The most important cause of the crisis is, in the opinion of many, the public finance imbalance. The author of the present paper questions this assumption. Before the crisis, the European Union and Euro zone countries were moderately indebted in comparison with other developed countries and regions of the world economy. Fiscal imbalances should therefore be treated as the effect of the financial and economic crisis.

The measures undertaken so far in order to overcome the crisis of the Euro zone are not effective. It seems to be insufficient to concentrate solely on fiscal imbalances. Due to differences in the level of economic development between the Euro zone countries, a broader scope of transfers is necessary which can be achieved only through fiscal integration. Unless the Euro zone countries become more fiscally integrated, the zone will collapse.

Keywords: public debt, budget deficit, financial crisis, economic crisis, deficit in current account of balance of payment, Euro zone.

Marek Grela

Unia Europejska w okresie zmian. Co z kryzysu wynika dla Polski

Autor – dyplomata i ekonomista – analizuje problemy Unii Europejskiej ostatnich lat, związane ze zmianami w gospodarce światowej – z globalizacją i pojawieniem się nowych ośrodków wpływów ekonomicznych. Kryzys w UE, a zwłaszcza w strefie euro ma charakter strukturalny. Związany jest z osłabieniem konkurencyjności większości krajów europejskich, problemami demograficznymi i różnicami interesów politycznych. Integracja europejska znajduje się w punkcie zwrotnym. Autor stara się odpowiedzieć na pytanie – co z obecnej sytuacji w UE wynika dla Polski. Wskazuje na dotychczasowe osiągnięcia naszego kraju oraz na słabości w polskiej polityce wewnętrznej i europejskiej. Podejmuje również sprawę przystąpienia Polski do strefy euro i wiąże to ze zdolnością do przeprowadzenia reform strukturalnych sprzyjających innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, integracja europejska, euro, polska polityka zagraniczna, fundusze strukturalne.

1. Uwagi wstępne

Ostatnie lata to najtrudniejszy okres w historii Unii Europejskiej od podpisania Traktatów Rzymskich w 1957 r. Skala problemów i trudności z ich rozwiązaniem świadczą o tym, że projekt europejski znajduje się w punkcie zwrotnym. Jak Unia Europejska radziła sobie z kłopotami w przeszłości i czy te doświadczenia mogą być przydatne obecnie? Jakie są źródła aktualnych problemów? Dlaczego trudno jest o porozumienie w gronie państw członkowskich? W jakim kierunku zmierza Unia? I wreszcie – jakie wnioski płyną z obecnej sytuacji dla Polski, niemal dziesięć lat od naszego przystąpienia do Wspólnoty?

Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania jest przedmiotem niniejszego artykułu. Został on oparty na wystąpieniu autora „Polska w niestabilnym otoczeniu – uwagi o kryzysie z perspektywy Brukseli” i dyskusji podczas seminarium prowadzonym przez prof. Jerzego Hausnera pt. „Dobre Rządzenie” w dniu 24 października-

ka 2012 r. na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie. Niektóre wątki rozwinięto oraz uzupełniono o kwestie, które pojawiły się na porządku dziennym polityki europejskiej w ostatnim czasie. W celu lepszego zrozumienia obecnych problemów Unii zarysowano też tło historyczne dotyczące wcześniejszych trudności na drodze integracji europejskiej oraz sposobów dochodzenia do kompromisowych uzgodnień.

Artykuł został napisany z perspektywy doświadczeń pracy autora w Brukseli (2002–2012) – dyplomaty i ekonomisty, uczestnika finału rokowań akcesyjnych i ambasadora, pierwszego stałego przedstawiciela RP w Unii Europejskiej, a następnie przez szereg lat wyższego rangą urzędnika instytucji unijnych. Tekst ten stanowi głos w dyskusji o kryzysie w UE i o płynących z niego wnioskach dla Polski. Autor pragnie podkreślić, że prezentuje wyłącznie swój punkt widzenia. Artykuł jest adresowany do szerszego grona czytelników, nie tylko do specjalistów interesujących się sprawami europejskiej integracji gospodarczej. Dlatego autor starał się przedstawić opinie językiem okrojonym z nadmiaru technicznej terminologii, w możliwie prosty, miejscami kolokwialny sposób.

Marek Grela – dr hab., były ambasador RP przy Unii Europejskiej (2002–2006) oraz były dyrektor w Radzie Unii Europejskiej i w Europejskiej Służbie Dyplomatycznej – EEAS (2006–2012); obecnie konsultant ds. europejskich oraz współpracownik polskich i zagranicznych ośrodków studiów międzynarodowych.

2. Kultura kompromisu

Kultura kompromisu to istota funkcjonowania Unii Europejskiej. Jej rozwój znaczący jest rozwiązywaniem problemów związanych z procesem integracji – unikatowego co do skali i trudnego przedsięwzięcia, które zapewniło Europie pokój, stabilność, rozwój gospodarczy i awans cywilizacyjny słabiej rozwiniętych regionów oraz stworzyło atrakcyjny, choć kosztowny model społeczny. Projekt integracji zrodził się w warunkach szczególnych – doświadczeń II wojny światowej i przekonania, że przyszłość Europy powinna opierać się na budowie wspólnoty interesów i współzależności państw. Droga od utworzonej w 1951 r. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) oraz powołanej przez sześć państw w Rzymie w 1957 r. Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) do dzisiejszej Unii Europejskiej (UE) liczącej 28 członków z jednolitym rynkiem 500 mln konsumentów i unią monetarno-gospodarczą, z prawem do swobody podróży, podejmowania pracy i osiedlania się w wybranym kraju Unii, z jednolitą reprezentacją w międzynarodowych negocjacjach handlowych, z ustawodawstwem umożliwiającym swobodę konkurencji, ochronę praw konsumentów, wysokich standardów jakości żywności, prawa pracy, ochrony środowiska naturalnego, koordynacji polityki zagranicznej itd. unaczynia, jak wysoki poziom zaawansowania osiągnęła współpraca między państwami europejskimi. Przede wszystkim uświadamia skalę podjętego wysiłku, by rozwiązać problemy natury technicznej, ekonomicznej i politycznej na kolejnych etapach realizacji tego projektu¹.

Zdobyte przez pięć dekad doświadczenie w „zarządzaniu kryzysowym” i rozwiązywaniu spraw trudnych skłania niekiedy do twierdzenia, że Unia rozwija się od kryzysu do kryzysu, a z każdego wychodzi wzmocniona. Teza o „wzmacniającej” roli kryzysów jest przesadna. Kierując się tą logiką, można by twierdzić, że im głębszy kryzys, tym ściślejsza będzie integracja i związane z nią korzyści. Praktyka nie potwierdza tej tezy. Faktem jest, że każdy poważny kryzys mobilizował do korekty popełnionych

błędów oraz do działań i reform, których zapewne wcześniej by nie podjęto. Unia Europejska ma duże, zdobywane przez lata doświadczenie i „mechanikę instytucjonalną” – jak określił tzw. metodę wspólnotową były przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors – by kojarzyć zróżnicowane interesy suwerennych państw i poszukiwać wspólnego mianownika, który niekoniecznie musi być najmniejszy.

W Unii Europejskiej wykształciła się kultura kompromisu. Zwłaszcza w sprawach ważnych istnieje duża zdolność mobilizacji do wspólnego poszukiwania rozwiązań. Utrwaliło się przekonanie, że elastyczność w negocjacjach popłaca i pozwala liczyć na wsparcie partnerów w przyszłości w innych sprawach. Praktyka bywa jednak zróżnicowana. Każde zagadnienie jest rozpatrywane indywidualnie. Istnieje grupa krajów niechętna poszerzaniu kompetencji Unii i nadmiernej rozbudowie regulacji. Z kolei państwa słabiej rozwinięte i o mniejszym doświadczeniu w Unii obawiają się o koszty realizacji inicjatyw. Niekiedy nie są przygotowane do podejmowania nowych zobowiązań. Argumentują wtedy, że dana sprawa jest przedwczesna. Istnieje i druga strona medalu. Kompromisy, zwłaszcza w trudnych sprawach, często są pozbawione istotnej treści. Tak się zakończyły kilka lat temu negocjacje w sprawie liberalizacji rynku usług (tzw. dyrektywy usługowej Bolkesteina), którym towarzyszyła równoległa debata w mediach Europy Zachodniej o zagrożeniach ze strony „polskiego hydraulika” i „litewskiego kierowcy”.

W sprawach ważnych i politycznie czułych wybiera się drogę poszukiwania rozwiązań możliwych do przyjęcia przez wszystkich partnerów, a po procedurę głosowania większościowego sięga się rzadko. Obowiązuje niepisana zasada, aby unikać spychania jakiegokolwiek państwa „do narożnika” i by nawet w trudnej sytuacji umożliwić mu wyjście z twarzą. Towarzyszą temu różne formy kontaktów sprzyjające dyskretnemu usuwaniu przeszkód w negocjacjach. Koncentrują się one w COREPER (Rada Stałych Przedstawicieli – Ambasadorów w Brukseli), będącym głównym motorem procesu decyzyjnego w Unii. COREPER – określane niekiedy jako „fascynująca instytucja działająca za szczelnie zamkniętymi drzwiami”, o której mało kto słyszał poza Brukselą, wypracowu-

¹ Na temat historii integracji europejskiej zob. np. Nugent 2006.

je projekty porozumień aprobowane później przez ministrów lub szefów rządów (Peterson, Bomberg 1999, s. 36).

Negocjacje rzadko toczą się na linii dane państwo–reszta Unii. Najczęściej są to negocjacje dwóch, trzech grup krajów reprezentujących podobne stanowisko.

Członkostwo w Unii nie jest grą o sumie zerowej. Nowoczesne społeczeństwa szczytą się, mimo różnych interesów, zdolnością budowania porozumienia i zawierania kompromisów w polityce międzynarodowej oraz w sprawach wewnętrznych. Dla niektórych państw członkowskich o krótkim stażu w Unii, a zwłaszcza o niedługich tradycjach demokratycznych, może to być pewnym problemem.

Tu dygresja o Polsce. Pojęcie kompromisu ma u nas – ciągle jeszcze – raczej wydźwięk negatywny: istnieje „zgniły” kompromis tożsamy z wyprzedająą interesów, zdradą, słabością, uległością, przynależnością do „stronnictwa białej flagi” itp. Wynikająca zapewne z historii tradycja bezkompromisowości wywarła pewien wpływ na nasz debiut w Unii. Zaledwie rok po zakończonych negocjacjach akcesyjnych w Kopenhadze i kilka miesięcy przed uzyskaniem statusu pełnoprawnego członka, Polska wraz z Hiszpanią zawetowała w grudniu 2003 r. projekt traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy – rezultat prawie dwuletnich prac Konwentu Europejskiego, w którym uczestniczyli również przedstawiciele naszego kraju. Hasło „Nicea albo śmierć” było w Polsce politycznie zaraźliwe i połączyło ówczesny rząd z opozycją. Komisarz Komisji Europejskiej Günter Verheugen, znany z życzliwości dla Polski, zwracając się w tym czasie do polskiego grona w Brukseli, powiedział – zapewne pół żartem, pół serio – że „Unia Europejska jest po to, by przyjemnie żyć, a nie od razu umierać za jakiś tam traktat”. Dopuszczalne w tym konkretnym przypadku prawo weta (przy zmianach traktatów UE wymagana jest jednomyślność), z którego skorzystała Polska, ściągnęło na nas niechęć sporej grupy państw i instytucji europejskich, dla których postawa Polski miała dowodzić, że nasze członkostwo w Unii jest przedwczesne. Pogorszyły się wówczas nasze stosunki z Niemcami, którym zależało na zmianach traktatowych, i które były głównym rzecznikiem polskiego przystąpienia do UE.

Ponadto wyręczyliśmy kraje – całkiem liczną grupę na czele z Francją – które entuzjastami nowego traktatu nie były, ale wolały stać w cieniu i patrzeć, jak „wkładamy palce między drzwi i stajemy na linii ognia” – co zgrabnie i szczerze określił jeden z doświadczonych ambasadorów „starego” kraju Unii w Brukseli. Wkrótce Hiszpania zmieniła front, zostaliśmy sami, by zgodzić się za kilka miesięcy na przyjęcie, jak gdyby nigdy nic, proponowanych z niewielkimi korektami zmian w traktacie, który po kolejnych perypetiach (negatywnych wynikach referendum we Francji i w Holandii) przybrał formę Traktatu Lizbońskiego. Inny niefortunny moment nastąpił na przełomie lat 2006 i 2007, gdy Polska nie miała w Brukseli swego stałego przedstawiciela. Ówczesne władze – wyznające zasadę, że z Unią należy rozmawiać twardo i bez pośpiechu – przez kilka miesięcy nie były w stanie desygnować nowego ambasadora. Taka rzecz zdarzyła się w Unii po raz pierwszy.

Od dłuższego już czasu polscy politycy uczestniczący w negocjacjach na forum Rady Europejskiej i Rady Ministrów UE rozumieją, że zdolność wypracowania kompromisu jest motorem rozwoju Unii i jednocześnie sposobem budowania silnej pozycji narodowej, zależnej od zdolności szukania poparcia dla swego stanowiska, pozyskiwania sojuszników itp. W UE mamy wizerunek poważnego i konstruktywnego partnera. Jednak po kolejnych posiedzeniach często słyszymy wypowiediane publicznie słowa: „wywalczyliśmy”, „Polska zrealizowała wszystkie swoje postulaty”, „prowadziliśmy twarde negocjacje”, „zagroziliśmy wetem”, „należymy do głównych rozgrywających w Unii” itp. Można by wręcz wysnuć wniosek, że w unijnych negocjacjach z grona 28 państw jedynym wygranym jest Polska. Politycy mówią to, co elektorat chce usłyszeć.

3. Kilka słów o historii „unijnych kryzysów”

W Unii zawsze ścierały się różne interesy narodowe i rozmaite wizje integracji. Większość problemów, które były źródłem sporów i napięć, wynikało z różnicy zdań co do celów integracji, podziału kosztów, zasad funkcjonowania

poszczególnych polityk wspólnotowych. Trudne były też reformy instytucjonalne. Zmieniały one procedury podejmowania decyzji, zwiększały zakres uprawnień instytucji unijnych kosztem kompetencji krajowych itd.

Wśród spektakularnych sporów można wymienić „kryzys pustego krzesła” w 1965 r., kiedy Francja, wówczas najważniejszy kraj Wspólnoty Europejskiej, zawiesiła na kilka miesięcy swój udział w pracach Unii. Przywróciła go po uzgodnieniu nowych zasad funkcjonowania wspólnej polityki rolnej i towarzyszących temu zmian proceduralnych w ramach tzw. kompromisu luksemburskiego (zob. Hayes-Renshaw, Wallace 2006, s. 263–268). Występowały też poważne napięcia związane z uzgadnianiem finansowania Unii, jak podczas szczytu w Edynburgu w 1992 r. czy zakończonych początkowym niepowodzeniem negocjacji w połowie 2005 r. w Brukseli w sprawie obowiązującego obecnie budżetu, nie wspominając już o trudnościach z ostatnich miesięcy przy uzgadnianiu budżetu na lata 2014–2020. Były nieudane referenda dotyczące ratyfikacji nowych traktatów, jak w przypadku Francji i Holandii w 2005 r., kiedy odrzucony został Traktat Konstytucyjny, który w zmodyfikowanej postaci – jako Traktat Lizboński – został podpisany w roku 2007. Zdarzały się też dramatyczne, czasem teatralne gesty – jak ten z okrzykiem Margaret Thatcher „żądam zwrotu moich pieniędzy!” na szczycie w Dublinie w 1979 r., domagającej się zmniejszenia brytyjskiej składki do wspólnego budżetu, co argumentowała niewielkimi korzyściami płynącymi dla tego kraju z utrzymywania kosztownej unijnej polityki rolnej.

Spory i trudności wewnętrzne są czymś naturalnym przy zróżnicowaniu narodowych interesów i obszernej materii spraw będącej przedmiotem kompetencji Unii Europejskiej. Od lat 70. Unia poszerzała się aż siedmiokrotnie – od 6 do 28 krajów w 2013 r. Statystyce umyka wydarzenie o wielkiej wadze jakościowej, jakim było zjednoczenie Niemiec, będące w istocie pierwszym rozszerzeniem Unii na Wschód i pierwszym krokiem na drodze do przełamania podziału Europy.

Każde rozszerzenie odciskało piętno na treści integracji. Przystąpienie Wielkiej Brytanii (1973) przyspieszyło budowę jednolitego rynku

europejskiego, czego ten kraj był zdecydowanym rzecznikiem, a ćwierć wieku później, w oparciu o brytyjsko-francuskie porozumienie z Saint Malo (1998), podjęta została unijna współpraca w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony. Rozszerzenie o państwa Półwyspu Iberyjskiego (1986) nadało znaczenie polityce spójności i wzmocniło komponent śródziemnomorski w polityce Unii oraz – ze względu na zbieżność interesów politycznych z Hiszpanią – umocniło pozycję Francji jako rzecznika interesów państw basenu Morza Śródziemnego. Z kolei przyłączenie krajów nordyckich (1995) wpłynęło na zwiększenie znaczenia spraw ochrony środowiska, kwestii klimatycznych, rozszerzenie demokratycznej kontroli nad funkcjonowaniem instytucji europejskich, liberalizację handlu z krajami trzecimi czy na uczynienie z pomocy rozwojowej dla najbiedniejszych krajów świata jednego z ważnych aspektów działalności zewnętrznej Unii. Tzw. duże rozszerzenie o 10 krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej (2004) spowodowało wzrost znaczenia problematyki bezpieczeństwa energetycznego, polityki spójności, rynku usług oraz poszerzenia europejskiego rynku pracy. Ponadto UE silniej zaangażowała się w politykę wobec Rosji, Ukrainy i innych wschodnich sąsiadów.

4. Zmiany w świecie – od „eurosklerozy” po zjednoczenie Europy

Od przełomu lat 60. i 70. rosnący wpływ na integrację europejską miały zmiany zachodzące w świecie. Do tego momentu Wspólnota kierowała swoją uwagę „do wewnątrz”, skupiając się głównie na technicznych aspektach projektu europejskiego. Przemiany globalne wymagały nowej wizji politycznej i korekty priorytetów integracji.

Tak było po „szoku naftowym” w 1973 r., kiedy kraje OPEC wprowadziły embargo na ropę. Rozpoczęła się era drogiej energii. Europa weszła w długotrwałą recesję (1974–1983). Wystąpiły zaburzenia na rynku walut europejskich. Media światowe ukuły wtedy określenie opisujące stan Wspólnoty Europejskiej: „euroskleroza”. Rosły obawy przed wykupywaniem rodzimych przedsiębiorstw przez Stany

Zjednoczone, co opisał Jean-Jacques Servan-Schreiber w zapomnianym już bestsellerze z lat 70. pt. *Wyzwanie Amerykańskie* (1970). Firmy europejskie, rzadko wówczas wychodzące poza narodowe granice, nie były w stanie konkurować z amerykańskimi czy japońskimi korporacjami. Wspólny rynek sprowadzający się do unii celnej nadal pozostawał zlepkiem rynków narodowych z licznymi krajowymi barierami pozataryfowymi, co ograniczało konkurencję i dostęp do rynku w ramach Wspólnoty.

Trzeba było pokonać trudności gospodarcze oraz podjąć w ramach Unii współpracę w zakresie polityki zagranicznej, co wówczas było czymś nowym. Wcześniej Wspólnota Europejska ograniczała się jedynie do spraw gospodarczych, a w polityce międzynarodowej głównym forum współpracy było NATO. W latach 70. zaczął kielkować proces odprężenia w stosunkach ze Wschodem. W okresie 1972–1975 trwała Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – główne wówczas forum dialogu Wschód–Zachód. Republika Federalna Niemiec skierowała swoją uwagę ku Europie Środkowej i Wschodniej, realizując *Ostpolitik* Willy'ego Brandta.

To wyzwania, którym nie były w stanie sprostać instytucje europejskie, włącznie z Komisją Europejską. Pozostawała ona skuteczna jedynie w rozwiązywaniu problemów technicznych. Nie miała kompetencji w zakresie wytyczania kierunków strategicznych polityki Wspólnoty Europejskiej. Powołano wtedy formalnie Radę Europejską (1974) złożoną z szefów państw i rządów, by określała strategiczne kierunki integracji i polityki zagranicznej Unii oraz podejmowała decyzje w najważniejszych sprawach. Z inicjatywy Rady Europejskiej w połowie lat 70. powstał program budowy „jednolitego rynku” europejskiego. Miał on być odpowiedzią na europejskie problemy gospodarcze. Jego celem było usunięcie wszelkich barier utrudniających handel wewnątrz krajów Unii. Ich zniesienie wymagało wieloletniej pracy. Cel osiągnięto w 1992 r. Ożywił się handel, pogłębiła specjalizacja i powiązania kooperacyjne w skali kontynentu. „Jednolity rynek” (zwany dziś rynkiem wewnętrznym UE) jest największym osiągnięciem integracji.

Wielkim wyzwaniem dla Unii były zmiany w Europie Środkowej i Wschodniej pod koniec lat 80. i w latach 90. Demokratyczne przemiany w Polsce i innych krajach regionu, upadek muru berlińskiego i zjednoczenie Niemiec oraz rozpad ZSRR całkowicie zmieniły parametry polityczne w Europie. W tym czasie Wspólnota Europejska stanęła przed nowymi i trudnymi problemami, ale dwa z nich były kluczowe.

Pierwszy to zapewnienie pokojowego przebiegu zmian w Europie Środkowej i Wschodniej oraz wsparcie młodych demokracji na drodze transformacji ustrojowej. Kraje zachodnioeuropejskie wraz z USA udzieliły państwom Europy Środkowej i Wschodniej poważnej pomocy technicznej i finansowej dla przeprowadzanych zmian systemowych. Zawarcie tzw. układów europejskich (układów stowarzyszeniowych nowych krajów z UE – z Polską w 1991 r.), a następnie stworzenie perspektywy członkostwa dla wspomnianych państw w połowie lat 90. było czynnikiem, który mobilizował do reform wewnętrznych i stabilizacji politycznej w tych krajach.

Drugi problem to zapewnienie, aby zjednoczone Niemcy – jako największe państwo europejskie – były na trwałe związane z Unią. Realizowane wcześniej plany utworzenia unii gospodarczej i walutowej zostały dostosowane do nowej sytuacji. Przyspieszono prace nad zasadami funkcjonowania unii walutowej oraz przekonano Niemcy, by przyjęcie euro w miejsce marki nastąpiło możliwie szybko i na warunkach uzgodnionych w ramach Wspólnoty. Kalendarz decyzji dotyczącej wprowadzenia euro zsynchronizowany był z finałem rozmów 4 + 2 w sprawie zjednoczenia Niemiec. Francja przyjęła rolę głównego negocjatora. Rozmowy z kanclerzem Helmutem Kohlem prowadził prezydent Francji François Mitterrand przy znaczącym udziale przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques'a Delors'a.

Pod koniec lat 90. na porządku dziennym znalazły się jeszcze dwa tematy: jeden związany ze zmianami zachodzącymi w świecie, drugi – ze zmianami w środkowo-wschodniej części Europy.

UE opracowała tzw. Strategię Lizbońską (na lata 2000–2010), która miała prowadzić do stworzenia w Europie silnej, konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy, zapewniającej

szybkie tempo rozwoju i wysoki poziom zatrudnienia (zob. Copeland 2012). Jej realizacja miała zagwarantować zjednoczonej Europie pozycję „ważnego globalnego gracza”, mogącego stanowić – tak myślano w niektórych krajach – przeciwwagę dla amerykańskiej pozycji w świecie.

Europa Zachodnia czyniła przygotowania do historycznego zadania, jakim było rozszerzenie UE o dziesięć państw Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej. Obawiano się, że przyjęcie tak dużej liczby członków, znacznie słabszych gospodarczo i o ułomnie jeszcze funkcjonującej gospodarce rynkowej, może osłabić Wspólnotę. Z tych powodów wprowadzono w Unii reformy instytucjonalne usprawniające podejmowanie decyzji (rozszerzenie głosowania większościowego) oraz dopuszczające realizację bardziej ambitnych projektów w mniejszym gronie państw (tzw. wzmocniona współpraca). Prawie nieobecny był temat wykorzystania rozszerzenia do nadania Unii większej dynamiki rozwojowej. Nie bardzo wierzono, że nowe kraje będą mogły szybko sprostać konkurencji na jednolitym rynku europejskim. W rozszerzeniu widziano raczej problemy gospodarcze niż szansę. Decyzja w tym zakresie miała charakter polityczny i nie zyskała wówczas szerszego poparcia w społeczeństwach „starych” państw członkowskich.

5. Obecny kryzys jest inny

Obecny kryzys jest najpoważniejszy od powstania Unii. W porównaniu z poprzednimi okazał się inny co do zasięgu, źródeł, czasu trwania oraz konsekwencji gospodarczych i politycznych, które na dobrą sprawę trudno dziś do końca przewidzieć. Doświadczenia z rozwiązywania wcześniejszych kryzysów są tylko w niewielkim stopniu przydatne. Dzisiejsza Unia różni się od tej sprzed dwudziestu czy nawet dziesięciu lat. Inny jest też współczesny świat i miejsce zajmowane w nim przez Europę.

Na kryzys składa się szereg przyczyn. Początkowo, w latach 2008–2010, brak było trafnej diagnozy, co leży u jego źródeł. Nie zdawano sobie też sprawy z jego skali. W takich krajach, jak Francja czy Hiszpania twierdzono wtedy, że powodem jest „przedwczesne rozszerzenie” UE

na Wschód. Teza ta została nawet rozwinięta w książce, której autorem jest Francuz Jean-Claude Piris, były szef służb prawnych Rady UE (zob. Piris 2012). Twierdzi on, że rozszerzenie Unii o nowe kraje nastąpiło przedwcześnie, na co nie była przygotowana ani „stara” Wspólnota, ani państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Wyjściem jest „Europa dwóch prędkości” z podziałem na „starą” i „nową” Unię. Publikacja ta wzbudziła pewne zainteresowanie, ale także spore emocje. Rozwój wydarzeń spowodował jednak, że tezy autora szybko straciły na znaczeniu.

Wskazywano też na inny powód perturbacji finansowych w Europie – destabilizujący wpływ problemów w USA, czego symbolem był upadek Lehman Brothers w 2008 r. i załamanie na amerykańskim rynku kredytowym. Uważano, że to główna przyczyna kryzysu bankowego w Hiszpanii i Irlandii. Problemy na rynku finansowym w USA można uznać za katalizator, który przyspieszył ujawnienie słabości narastających w Europie już wcześniej. Nie były one jednak czynnikiem sprawczym.

Kryzys bankowy przekształcił się w poważniejszy – finansowy, początkowo na Łotwie i Węgrzech (oba te kraje dużym wysiłkiem stosunkowo szybko przezwyciężyły trudności), by ogarnąć w różnym stopniu państwa strefy euro, zwłaszcza Grecję, Portugalię, Irlandię oraz Hiszpanię, Włochy i Cypr. Skutki odczuły jednak wszystkie kraje.

Zasięg kryzysu jest szeroki. To w istocie kilka kryzysów w jednym: finansowy, sektora bankowego i wysokich deficytów budżetowych. Ukazał słabości konstrukcyjne unii gospodarczej i walutowej. W kilku państwach spowodował głęboką recesję oraz gwałtowny wzrost bezrobocia, które dotknęło zwłaszcza młodzież. Można mieć nawet wątpliwości, czy słowo „kryzys” właściwie opisuje obecny stan rzeczy. Mamy do czynienia z długotrwałym, kosztownym procesem adaptacji państw UE do niecodziennej sytuacji, jaką stwarza globalizacja i pojawienie się nowych ośrodków siły ekonomicznej i politycznej na świecie. Wychodzenie z kryzysu będzie rozłożone na lata.

Opinia, że źródłem problemów są nieodpowiedzialna polityka fiskalna i wysokie deficyty budżetowe niektórych państw, to tylko część prawdy. Kryzys wynika głównie z niedostatecz-

nej konkurencyjności gospodarek narodowych i wysokich kosztów polityki społecznej. Jest on strukturalny, a głęboka recesja w krajach Europy Południowej i niski wzrost gospodarczy w pozostałych państwach Unii nie są zjawiskami związanymi z cyklem koniunkturalnym.

Ma on także poważne skutki polityczne. Jest to kryzys zaufania. Niektóre kraje świadomie łamały reguły dyscypliny finansowej, nie mówiąc już o przypadkach podawania nieprawdziwych danych statystycznych. Pogłębiły się różnice stanowisk dotyczące sposobów przezwycięzania problemów. Pojawił się spadek zaufania do instytucji europejskich, a zwłaszcza poczucie, że Komisja Europejska unikała poszukiwania rozwiązań spraw trudnych lub czyniła to w sposób nieudolny. W przeszłości jej uwaga skupiała się głównie na reformach instytucjonalnych i reformie rynków. Znacznie mniej zainteresowania poświęcono reformom strukturalnym.

Europa jest dziś w punkcie zwrotnym integracji. Technokratyczne podejście – metoda Jeana Monneta, która z powodzeniem sprzyjała rozwojowi integracji europejskiej przez pierwsze 50 lat, dziś jest mniej skuteczna. Komisję Europejską należy jednak „obwiniać” z umiarem. Jeśli nie ma silnej woli politycznej państw członkowskich, aktywność Komisji na wiele się nie zda. Bez dostatecznego zaufania między partnerami, zwłaszcza pomiędzy największymi państwami UE, rozwiązanie problemów będzie niezwykle trudne.

Następuje wielkie przesunięcie gospodarcze w skali globu. Pojawiły się nowe zagrożenia. Wobec wielu problemów Europa jest podzielona, a czasem bezradna (zob. Esper 2012). Model proponowany przez UE, jak i cały świat zachodni, nie jest dziś jedynym wariantem modernizacji. Stopniowa erozja pozycji Europy względem innych regionów globu rysowała się już od dawna. To, co jest zjawiskiem nowym, to wyraźne przyspieszenie tempa zmian. Tak jak dwieście lat temu świat zmieniła rewolucja przemysłowa w Europie, tak dziś oblicze Europy zmienia świat. W latach 60. wytwarzała ona 40% światowego PKB – obecnie połowę z tego; za dwie, trzy dekady jej udział spadnie do ok. 15%.

Unia po części stała się ofiarą własnego sukcesu: wysokiego poziomu rozwoju i jakości życia, powodzenia integracji europejskiej i ekspan-

sji demokracji, zjednoczenia Europy, rosnącej roli politycznej w świecie oraz nadziei, że być może rzeczywistość nastąpił „koniec historii”. Dawało to poczucie pewności siebie, postrzegane przez partnerów z innych kontynentów jako arogancja. Odpowiedzią Europy na zmiany w świecie – dostrzegane dostatecznie wyraźnie z końcem ubiegłego wieku – miała być „Strategia Lizbońska” (2000–2010): zwiększenia konkurencyjności przez znaczny wzrost nakładów na badania i rozwój oraz edukację, wspieranie przedsiębiorczości i reformy rynku pracy. Były to zalecenia bez mocy wiążącej. Plany przeprowadzenia ambitnych reform strukturalnych na poziomie Unii, z jej inspiracji i z jej nadzorem, nie zostały jednak zrealizowane. Nie wykorzystano możliwości, jaką stwarzało rozszerzenie w 2004 r., by zwiększyć konkurencyjność m.in. przez dalszą liberalizację jednolitego rynku i szybkie otwarcia europejskiego rynku pracy dla nowych członków. Przy uzgadnianiu wieloletniego budżetu Unii na lata 2007–2013 nie skorzystano z szansy wsparcia tą drogą reform w krajach członkowskich i realizacji Strategii Lizbońskiej.

W UE za mało było środków na badania naukowe i kształcenie. Stało się tak zgodnie z decyzją państw członkowskich. *Gros* pieniędzy przeznaczono na fundusz spójności i wspólną politykę rolną. Większość państw członkowskich nie traktowało Strategii jako priorytetu. Po dziesięciu latach rezultat był skromny. Zawiodła Komisja Europejska, lekceważąc raporty ostrzegawcze. Dwa z nich wymagają przypomnienia. Pierwszy przygotował w 2003 r. Wim Kok, wieloletni premier Holandii, na zlecenie Komisji (zob. *Enlarging the European Union* 2003). Raport przedstawiał rekomendacje dotyczące wykorzystania szans, jakie stwarzało rozszerzenie UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej dla przyspieszenia wzrostu gospodarczego Unii, oraz wzywał do praktycznej realizacji Strategii Lizbońskiej. Sygnalizował, że „świat nie będzie czekać na Europę”. Opublikowany w podobnym czasie raport belgijskiego ekonomisty sygnowany nazwiskiem André Sapira (wśród autorów był prof. Dariusz Rosati) przedstawiał analizę słabości strukturalnych gospodarek UE (zob. *An Agenda for...* 2004). Akcentował kluczowe znaczenie utrzymania wysokiego wzrostu gospodarczego oraz proponował zmianę priorytetów w polityce UE, także w odniesieniu do wykorzy-

stania unijnego budżetu. Powstały też inne analizy i opracowania.

Nowa strategia – w ślad „lizbońskiej” – pod nazwą „Europa 2020” zredukowała liczbę priorytetów i wprowadziła okresowe przeglądy przez KE sytuacji gospodarczej krajów Unii (zob. European Commission 2010). W obecnych warunkach kryzysowych trudno oczekiwać, by ambitny cel wkroczenia UE na ścieżkę „inteligentnego i zrównoważonego wzrostu” został zrealizowany do końca dekady.

Z obecnej perspektywy można powiedzieć, że nie zabrakło w ostatnich latach ważnych propozycji. Zabrakło natomiast woli politycznej do realizacji trudnych spraw ze strony przywódców UE i przywódców wielu państw. Była jednak grupa krajów, jak Dania, Szwecja, Finlandia, Holandia, Niemcy czy Austria – które nie oglądając się na Unię, same realizowały reformy strukturalne (rynków pracy, systemu socjalnego itd.), wsparte zwiększoną alokacją środków na badania i rozwój, edukację, energooszczędne technologie itd., oraz poszukiwaniem partnerów gospodarczych w innych regionach świata. Niektóre z nich, jak Finlandia czy Szwecja, wprowadziły zmiany w priorytetach i w polityce gospodarczej, pomimo kryzysów, jakich doświadczyły we wcześniejszych latach.

Jest też druga kategoria krajów – z Europy Środkowej (Polska, Słowacja, Estonia czy Czechy), które w czasie obecnego kryzysu nie zostały tak dotknięte problemami, jak kraje Południa. Lepiej przygotowały swoje gospodarki do nowych reguł gry, mają większą zdolność absorbowania zmian i przeprowadzania reform. Nowym państwom UE, w tym Polsce, na dobre wyszedł „zimny wychów”, jakiego doświadczyły w okresie transformacji i przygotowań do akcesji. Należy pamiętać, że polskie starania, by sprostać wymogom Unii, były wieloletnim, kosztownym i bolesnym społecznie procesem. Obecna sytuacja wymaga dalszych reform, dostosowania gospodarki do nowych i trudnych warunków.

Kryzys pogłębił różnice w Unii. W miejsce podziału na kraje „stare” i „nowe” czy „strefę euro” i „pozostałe państwa” wyraźniej rysuje się podział na mniej dotknięte kryzysem (kraje Północy) i bardziej (kraje Południa). Tak czy inaczej, skutki kryzysu odczuwane są przez wszystkich członków Unii, a także przez państwa trze-

cie (zwłaszcza silnie związane z Europą, jak Stany Zjednoczone, Rosja czy Chiny).

Pojawiły się ponadto problemy polityczne. Postępuje erozja parytetu Francji wobec Niemiec i osłabienie znaczenia „motoru francusko-niemieckiego” – głównej przez pół wieku siły napędowej integracji europejskiej. Niemcy reprezentują dziś prawie 30% unijnego PKB, Francja – 20%. Koszty jednostkowe pracy, jakość wykształcenia, a przede wszystkim skala eksportu – to obszary, gdzie dystans dzielący Francję od Niemiec jest wyraźny. Istnieją rozbieżności w polityce gospodarczej obu krajów, a głównie odnośnie do rozwiązania problemów strefy euro. Francja ma trudności z realizacją reform wewnętrznych związanych z ograniczeniem wydatków socjalnych, zwiększeniem konkurencyjności i elastyczności na rynku pracy. Sięga po instrumenty „łagodnego protekcjonizmu”, starając się chronić rodzime firmy i miejsca pracy we Francji. Ma trudności ze zmniejszeniem deficytu budżetowego. W 2012 r. jej wzrost gospodarczy był „zerowy”, a stagnacja może trwać przez dłuższy czas (zob. Baverez 2013).

Niemcy są dzisiaj jedyną europejską gospodarką globalną. Stały się one ważnym dostawcą dóbr inwestycyjnych i nowoczesnych technologii dla wschodzących gospodarek. Ich eksport do Chin stanowi ok. 50% eksportu całej Unii (Francji niewiele ponad 10%). Eksport Niemiec do Rosji i kilku innych krajów byłego ZSRR wzrasta o 20–30% rocznie. Rośnie pozycja gospodarcza Niemiec w Brazylii (i innych państwach Ameryki Łacińskiej). Zwiększa się wpływ wielkich firm niemieckich na politykę zagraniczną tego kraju. Unia Europejska pozostaje dla Niemiec głównym punktem odniesienia, ale już nie jedynym. Dla nich udział handlu w ramach UE zmniejszył się do poziomu ok. 60% wraz z szybką ekspansją tego państwa na inne rynki. Rośnie waga Niemiec w stosunkach międzynarodowych. Jako pierwsze zaproponowały one rozszerzenie dialogu grupy G8 ze wschodzącymi potęgami gospodarczymi – Chinami, Brazylią, Meksykiem i Afryką Południową. Są znaczącym partnerem w G20 – forum państw świata ważnych w procesie omawiania międzynarodowych problemów finansowych. Wzrosła rola Niemiec w stosunkach transatlantyckich jako partnera USA, a coroczna Monachijska

Konferencja Polityki Bezpieczeństwa stała się najważniejszym miejscem debaty strategicznej po obu stronach Atlantyku.

W ostatnich latach nastąpiło zwiększenie różnic między państwami Unii, jeśli chodzi o konkurencyjność, stopę bezrobocia, poziom dochodów. W strefie euro rozbieżności w sferze konkurencyjności poszczególnych gospodarek pogłębiły się i nigdy nie były tak znaczne, jak obecnie. W 2012 r. koszty pracy we Włoszech – pogrążonych od dwudziestu lat w recesji – były wyraźnie wyższe niż w Niemczech (sic!).

Znacząca grupa państw indywidualnie poszukuje sposobów dostosowania się do nowych warunków w gospodarce światowej. Trzy największe kraje – Niemcy, Francja i Wielka Brytania – zdają się w coraz większym stopniu realizować politykę zagraniczną z pominięciem Unii. Przywiązują też rosnące znaczenie do współpracy na innych ważnych forach globalnych (G20). Równolegle rozwijają dwustronne stosunki z głównymi centrami gospodarki światowej, zwłaszcza z Chinami.

Tendencje odśrodkowe osłabiające spójność Unii są nie tylko konsekwencją jej problemów wewnętrznych i kryzysu w Europie. Globalizacja zrelatywizowała korzyści płynące z integracji regionalnej. Liberalizacja światowego handlu, rozwój informatyki, łączności i transportu powoduje, że strumienie handlu i inwestycji z łatwością kierują się do odległych zakątków globu. Znane z teorii integracji tzw. efekt przesunięcia i efekt kreacji handlu straciły częściowo na znaczeniu. Dawniej regionalna strefa wolnego handlu czy unia celna znacząco sprzyjały wymianie handlowej i zmianie geograficznych priorytetów na korzyść integrujących się partnerów. Dziś jest to mniej wyraźne.

By utrzymać konkurencyjną pozycję i wpływy międzynarodowe, Unia Europejska musi silniej integrować się z gospodarką światową. Integracja w ramach kontynentu to za mało. Europie potrzeba dzisiaj i „więcej Unii”, i „więcej świata”. To pewien paradoks, ale sprzeczność obu celów jest pozorna. Celem integracji europejskiej nie jest jakaś forma regionalnej autarkii, lecz w pełni korzystanie z możliwości, jakie stwarza dynamiczny rozwój nowych ośrodków gospodarczych świata. Recesja powoduje, że zmniejsza się chłonność rynku europejskiego i istnieje ko-

nieczność poszukiwania przez państwa Unii nowych rynków zbytu w krajach trzecich.

6. Dlaczego trudno znaleźć porozumienie polityczne?

Projekt europejski od zarania był planem politycznym: budowy wspólnoty interesów i ścisłych wzajemnych zależności – etapowego poszerzania współpracy gospodarczej i finansowej (od wspólnoty węgla i stali, unii celnej, jednolitego rynku po unię walutowo-gospodarczą). W swym pierwotnym kształcie opierał się na porządku politycznym i terytorialnym Europy, jaki wyłonił się po II wojnie światowej (a więc na podziale Europy, w tym Niemiec) i szczególnej pozycji świata zachodniego jako głównego centrum siły ekonomicznej, wzorca modernizacji i modelu życia. Parametry polityczne, które legły u podstaw projektu europejskiego, zmieniły się. Dziś nie ma blokowego podziału Europy. Niemcy są zjednoczone. Dokonało się rozszerzenie Unii na Wschód. Inna jest mozaika interesów. Szybko zmienia się układ sił w gospodarce światowej.

Powstanie Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW) było konsekwencją budowy jednolitego rynku UE. Euro miało go cementować, eliminować ryzyko kursowe, obniżyć koszty transakcyjne, zwiększyć przejrzystość cenową, podnieść konkurencyjność europejskich gospodarek itd., jednym słowem – wzmocnić pozycję Europy, zwłaszcza wobec USA, i ograniczyć rolę dolara jako światowej waluty rezerwowej. Plan Wernera z początku lat 70. różnił się jednak od ostatecznych postanowień Traktatu o Unii Gospodarczo-Walutowej.

Z założenia budowa UGW była przedsięwzięciem trudnym. Nie miała precedensu, a porównania odnoszące się do historii Stanów Zjednoczonych Ameryki są bezzasadne (zob. Gros 2012). „Optymalny obszar walutowy” był wcześniej tematem teoretycznym. Czynniki polityczne wywarł znaczący wpływ na negocjacje i treść porozumienia. Idea stworzenia wspólnej waluty, niezależnie od argumentów ekonomicznych, była projektem politycznym. Pod koniec lat 80. kontekst polityczny został wzmocniony. Celem dodatkowym stało się zakotwiczenie

w Unii Europejskiej zjednoczonych Niemiec. Obawiano się, że w nowym kształcie, jako najsilniejsze państwo europejskie, mogą one pójść odrębną drogą, podyktowaną wyłącznie przez narodowy interes (zob. Olivi, Giacone 2007). W tej kwestii pamięć o doświadczeniach dwóch wojen światowych była silna.

Dla Francji i innych państw projekt szybkiego wprowadzenia euro miał znaczenie polityczne. Poparcia Francji udzieliła Wielka Brytania, mimo że sama postanowiła pozostać poza strefą euro. Wprowadzenie wspólnej waluty było konsultowane z USA. Robert Zoellic, b. prezes Banku Światowego i b. amerykański negocjator w rozmowach 4 + 2 w sprawie zjednoczenia przypomniał jakiś czas temu, że „euro było ubocznym produktem [*by-product*] zjednoczenia Niemiec”.

Wprowadzenie euro stanowiło dla tego państwa „polityczną konieczność” (jak to określił wówczas kanclerz Helmut Kohl), by skorzystać z historycznej szansy i zająć się integracją lądów wschodnich. Niemcy brały pod uwagę ową „polityczną konieczność” i czynnik czasu. Z tego punktu widzenia szczegółowe rozwiązania funkcjonowania strefy euro pozostawały wówczas sprawą mniej istotną. Jeszcze w czasie negocjacji kryteria przystąpienia do strefy zostały osłabione. Hiszpania spowodowała usunięcie warunku dot. funkcjonowania rynku pracy. Brak było powiązania polityki monetarnej z polityką fiskalną, nie wprowadzono wyraźnych sankcji za łamanie reguł, brakowało klauzuli wyjścia itd., a warunki przyjęcia do strefy interpretowano dość elastycznie, o czym świadczyło przystąpienie do niej Grecji. Były to decyzje polityczne. Atmosferę negocjacji w 1990 r. w sprawie wprowadzenia euro oddaje krótki cytat z rozmowy przeprowadzonej wówczas przez korespondenta *La Liberation* Jeana Quatremera, uchodzącego za świetnie poinformowanego dziennikarza w Brukseli, z Pierre'em de Boissieu, francuskim negocjatorem Traktatu z Maastricht, później sekretarzem generalnym Rady Unii Europejskiej. Dziennikarz wyrażający wątpliwość wobec zdolności Grecji do przystąpienia do strefy euro usłyszał odpowiedź: „La Grèce, c'est notre club med, on peut se la payer”, co znaczy „Grecja to nasz Klub Med, możemy sobie na to pozwolić”².

Obecne problemy w strefie euro wykraczają poza aspekty gospodarczo-finansowe i mają poważny wymiar polityczny. To jest klucz do odpowiedzi na pytanie, dlaczego kryzys tak trudno rozwiązać. Naszedł moment, by „sprostować błąd” (w domyśle w Traktacie z Maastricht) – stwierdził jakiś czas temu minister spraw zagranicznych Guido Westerwelle w artykule opublikowanym w prasie międzynarodowej. Istnieją poważne różnice zdań, jak taki proces naprawczy ma wyglądać. Częściowo wraca się do pierwotnych planów, dyskutowanych pod koniec lat 80., jak w przypadku postulowanego wówczas funduszu rezerwowego, który w założeniach był podobny do wprowadzonego Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (*European Financial Stabilisation Mechanism* – EFSM). Idea utworzenia Unii Politycznej obecna w aktualnej debacie była proponowana przez Niemcy. Ówczesny prezes Bundesbanku Karl Otto Pohl nalegał, by utworzenie Unii Walutowej poprzedzało utworzenie Unii Politycznej³. Obecnie mówi się o konieczności wzmocnienia „drugiej nogi” UGW – Unii Gospodarczej, co oznaczać będzie ograniczenie prerogatyw narodowych w określaniu polityki gospodarczej. Uważa się, że – podobnie jak w przypadku Unii Politycznej – spełnienie tych postulatów będzie bardzo poważnym problemem dla Francji i kilku innych państw. Kanclerz Angela Merkel przemawiając w listopadzie ubiegłego roku na forum Parlamentu Europejskiego, podkreśliła, że konieczne jest usunięcie wad w architekturze unii gospodarczej i walutowej. Nie wszystkie korekty można wprowadzić drogą porozumienia politycznego. Nie obejdzie się bez zmian traktatowych oznaczających *de facto* modyfikację czy rewizję postanowień Traktatu z Maastricht. Może to m.in.

² Zob. www.bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/2011/08/notes-de-voyage-dun-touriste.

³ Opublikowane kilka lat temu pamiętniki byłego Przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques'a Delors'a są niezwykle interesującą lekturą i skarbnicą informacji na temat negocjacji w sprawie utworzenia strefy euro. Autor uchyla kulisy rozmów francusko-niemieckich w latach 1988–1990. Prezentuje też pewne propozycje, które nie zostały uwzględnione w Traktacie z Maastricht, a które pojawiają się dziś ponownie w debacie o zreformowaniu funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej. Zob. Delors, Arnaud 2004.

oznaczać, że nowi kandydaci do strefy euro będą prawdopodobnie oceniani w oparciu o dodatkowe kryteria.

7. Co dalej z Unią – przetrwa, zmieni się czy upadnie?

Unia Europejska obejmuje współpracę państw w setkach dziedzin. Jest oparta na fundamencie instytucjonalnym i wiążących strony traktatach. Jej główną siłę stanowi interes gospodarczy mocno zintegrowanych gospodarek narodowych oraz potężny rynek wewnętrzny. Ponad połowa ustawodawstwa państw członkowskich powstała na bazie ustawodawstwa wspólnotowego. Unia nie upadnie, ale w nieodległym czasie się zmieni. Zmiana może być większa, niż się obecnie wydaje. Stopniowo zmieniają się procedury decyzyjne, wewnętrzna architektura, zasady funkcjonowania. Używane w aktualnej debacie o Unii takie pojęcia, jak „federacja” czy „unia polityczna” są rozumiane w sensie bardzo wąskim – jako zacieśnienie kontroli budżetowej, bankowej, koordynacja polityki gospodarczej itd. na szczeblu ponadnarodowym (unijnym czy w ramach krajów strefy euro), nie zaś jako tworzenie „europejskiego rządu” czy „superpaństwa”. UE nie jest państwem i państwem nie będzie. Czym innym jest przekazywanie przez kraje na szczebel wspólnotowy nawet sporej części suwerennych uprawnień w imię bardziej skutecznej realizacji narodowych interesów, a czym innym wizja tworzenia bliżej nieokreślonej struktury, która miałaby taki porządek zastąpić. Trafne jest określenie sformułowane prawie 30 lat temu przez ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej Delors’a i przypomniane niedawno przez przewodniczącego Barroso, że Unia jest federacją państw narodowych. Nie stanie się ani „modelową” federacją, ani forum współpracy międzyrządowej. Będzie hybrydą łączącą oba te elementy w zależności od realizowanego celu. W pewnych dziedzinach pozostanie „unią polityczną”, w innych – forum wymiany poglądów i koordynacji.

Zachowany będzie jednolity rynek, być może poszerzony o nowe segmenty, zwłaszcza o europejski rynek usług. Mimo trudności nie nastąpi przywrócenie granic wewnętrznych, ograniczenie swobody podróży i wyboru miejsca pracy

wewnątrz Unii. Strefa Schengen pozostanie, ale jej rozszerzenie okaże się dłuższym procesem, zależnym od sytuacji na europejskim rynku pracy. Nastąpi rozwój współpracy zwłaszcza tam, gdzie istnieje silny bodziec do wspólnego działania, jak ochrona środowiska, prawa konsumentów, obszar działań naukowo-badawczych, realizacja wspólnych projektów w dziedzinie zaawansowanych technologii, polityka energetyczna i rynek energii, wspólna polityka imigracyjna łagodząca problemy demograficzne Europy itp.

Kraje Unii, mimo zróżnicowanej sytuacji i różnic interesów, są przekonane o potrzebie wspólnego działania i przezwyciężenia trudności, których skutki odczuwają bez wyjątku wszyscy. Konstrukcja UE będzie bardziej elastyczna, tak by absorbować efekty zmian zewnętrznych i utrzymać w swej orbicie obecnych oraz przyszłych członków. Funkcją taką może pełnić zmienna geometria czy zachodzące na siebie kręgi współpracy w gronie zainteresowanych państw. Europa, której waga gospodarcza spada, nie ma wielkiego wyboru. Powinna wykorzystać potencjał nadal tkwiący w Unii. Bez tego nie da się wzmocnić nadwątlonej pozycji konkurencyjnej wobec nowych ośrodków siły gospodarczej w świecie.

Możliwy jest też wariant, w którym UE będzie stawać się strukturą luźniejszą, o mniejszych ambicjach na przyszłość i skupioną na utrzymaniu dotychczasowego dorobku integracji. Dla Polski nie byłaby to perspektywa korzystna.

Co do przyszłości jest sporo znaków zapytania. Powrót na ścieżkę wzrostu potrwa dłużej. Zmiany strukturalne są kosztowne i wymagają czasu. Reformy na rynku pracy, systemów opieki społecznej, zwiększone nakłady na badania naukowe, edukację, wspieranie innowacyjności przynoszą rezultaty po kilkunastu latach. Czy na dłuższą metę zachowana zostanie stabilność w strefie euro? Czy kraje o największych problemach strukturalnych zdołają bez zewnętrznej pomocy sprostać rygorom dyscypliny finansowej i jednocześnie wrócić na ścieżkę rozwoju? Jakie będą skutki kryzysu dla stabilności politycznej i społecznej poszczególnych państw czy nawet ich integralności? Jaką rolę może odegrać Unia Europejska w zwiększeniu konkurencyjności gospodarki krajów członkowskich, a może rola UE będzie drugorzędna? Jakie będzie przyszłe

znaczenie trzech największych państw Unii i relacje między nimi? Te pytania są ciągle otwarte.

8. Co z obecnej sytuacji wynika dla Polski?

Obraz Polski w UE przez ostatnie lata pozytywnie się zmienił. Jest to głównie zasługą utrzymania wzrostu gospodarczego, który – choć spada – to na tle innych krajów przez ostatnie lata był dość wysoki. Samo to, że w obecnej kryzysowej sytuacji Polska nie sprawia kłopotów, bardzo się liczy. Mamy sporo osiągnięć. Prezydencja polska była dobrze przygotowana i przeprowadzona, głównie przez zespół bardzo młodych ludzi. Mamy opinię kraju aktywnego w pracach UE oraz konstruktywnego partnera w poszukiwaniu rozwiązań. Przez ostatnie lata podniósł się poziom polskiej administracji zajmującej się sprawami UE. Polscy komisarze w Komisji – poprzedni i obecny – mają dobrą markę. Znacznie gorzej wypada nasza obecność w instytucjach UE, zwłaszcza w Komisji Europejskiej i w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych. Polaków na wyższych stanowiskach jest bardzo mało, nawet w porównaniu z takimi krajami, jak Portugalia, Irlandia czy Grecja.

W polityce europejskiej mamy też słabe punkty. Na korzyści płynące z integracji patrzymy dość wąsko, przez pryzmat trzech spraw: swobody podróży (Schengen), dostępu do europejskiego rynku pracy oraz transferów funduszy strukturalnych i wsparcia finansowego dla rolnictwa. Mniej mówi się o znaczeniu wewnętrznego rynku Unii i o perspektywach jego pogłębienia.

W okresie przygotowań do członkostwa podano nam szczegółowe parametry – całościowy pakiet reform i wskazówki, jak działać. Uzyskaliśmy dostęp do jednolitego rynku i do rynku pracy, popłynęły fundusze. Utrwaliło to przekonanie, że w trudnej sytuacji to Unia podpowie, co i jak zrobić, i w dodatku finansowo wesprze. Po wstąpieniu do UE sytuacja jest inna. Dużo zależy od jakości polityki wewnętrznej. Przekonanie, że Unia wyręczy nas w określeniu koncepcji rozwoju, jest błędne. Poszczególne kraje mają możliwość dokonywania indywidualnych wyborów, często także w ramach polityki wspólnotowych. Udział w UE pozwala skorzy-

stać z doświadczeń innych państw. Kryzys wykazał, że najlepiej radzą sobie kraje, które same i z dużym wyprzedzeniem zadbały o reformowanie gospodarek. Nie ma żadnej gwarancji, że unijna polityka jest nieomylna. Nie ma zresztą unijnej polityki *one size fits all*. Nasz rozmiar musimy skroić sobie sami. Polska polityka jest obecnie nadmiernie nastawiona na usuwanie bieżących problemów, mniej na realizację dalekosiężnych celów.

Do najwyższej rangi urosła w Polsce „zasada solidarności” jako uzasadnienie transferów z grupy krajów-płatników do beneficjentów netto. W Traktacie Lizbońskim w art. 3 stwierdza się, że Unia Europejska „wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi” (zob. *Wersje Skonsolidowane...* 2010). Nie oznacza to jednak, że UE jest współczesną wersją Janosika. Solidarność to przede wszystkim pojęcie polityczne⁴. W odniesieniu do spraw gospodarczych i finansowych zawsze jest „coś za coś”. W ostatecznym rachunku, zwłaszcza na dłuższą metę, musi być zachowana równowaga i wzajemność. Finansowanie wspólnej polityki rolnej związane było z utworzeniem wspólnego rynku i unii celnej: w skrócie – otwarcie w latach 60. rynku francuskiego na niemieckie produkty przemysłowe rekompensowano zwiększeniem dochodowości ważnego historycznie dla Francji sektora rolnego.

Fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego [EFRR] i Europejski Fundusz Społeczny [EFS]) są częścią projektu utworzenia jednolitego rynku europejskiego, poczynając od połowy lat 80. Kraje słabiej rozwinięte, w zamian za otwarcie swojego rynku wewnętrznego, otrzymały środki na zwiększenie konkurencyjności (poprzez poprawę infrastruktury, podniesienie kwalifikacji pracowników itd.). Fundusze płyną nie tylko z krajów UE, lecz także z państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (*European Economic Area* – EEA), takich jak Norwegia czy Szwajcaria, któ-

⁴ Tzw. klauzula solidarności (Tytuł VII, art. 222 Traktatu o Unii Europejskiej) dotyczy solidarnego współdziałania Państw Członkowskich w przypadku ataku terrorystycznego, klęsk żywiołowych czy katastrof spowodowanych przez człowieka.

re korzystają z dostępu do rynku wewnętrznego Unii.

Fundusze europejskie trzeba traktować jako formę długoterminowego kredytu, w części być może bezzwrotnego. W każdym przypadku jest to kredyt – także kredyt zaufania, że pieniądze wykorzystamy zgodnie z przeznaczeniem tj. na zwiększenie konkurencyjności, na wsparcie strukturalnych zmian w gospodarce. Musimy liczyć się z tym, że za jakiś czas my również będziemy łożyć na uboższe kraje przyszłej Unii (np. na Serbię, Macedonię, Kosowo czy Albanie).

W Polsce celem nadrzędnym jest pełna absorpcja, czyli wydatkowanie funduszy do ostatniego euro. Mniejszą wagę przywiązuje się do oceny efektywności wydatkowanych środków. Występuje duże rozdrobnienie projektów. Realizuje się ok. 80 tys. wniosków (wydano na nie ok. 85% środków przyznanych w obecnej perspektywie finansowej). Dominuje myślenie „niech każdy ma z Unii jakąś korzyść”. Część inwestycji zdaje się chybiona, występuje wysokie zadłużenie samorządów spowodowane współfinansowaniem. Nie radzimy sobie z dużymi projektami infrastrukturalnymi, czego przykładem jest powolna budowa dróg i autostrad. Nie wystarczy wydać pieniądze, rzecz w tym, by pieniądze te dobrze i w wyraźnie ukierunkowany sposób zainwestować, o czym przypominają płatnicy netto do budżetu Unii (zob. Merkel 2012). Nie da się racjonalnie wykorzystać unijnych środków bez dojrzałej, długofalowej strategii modernizacji Polski.

Unijne fundusze rolne wpłynęły tylko nieznacznie na zmiany w strukturze polskiego rolnictwa, w którym dominują małe, nieefektywne gospodarstwa. Dopłaty bezpośrednie utrwaliły ten stan rzeczy i stały się dodatkiem socjalnym. Do Polski należał i nadal w jej gestii pozostanie sposób podziału środków: ile na dopłaty (czy każdemu, czy tylko mogącym odnieść sukces większym producentom) oraz ile należy przeznaczyć na rozwój obszarów wiejskich (na tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem). Mimo dużego potencjału waga Polski w europejskim eksporcie rolnym jest skromna – kilka razy mniejsza niż Hiszpanii. Szybko wzrasta import rolny. Bilans netto polskiego handlu rolnego ulega zmniejszeniu. Pogorszyła się tak-

że w ostatnich latach marka jakościowa polskich produktów rolnych na niektórych rynkach.

Uzgodniony budżet UE na lata 2014–2020 gwarantuje Polsce dostęp do poważnych środków na politykę spójności i rolnictwo. Kwota w wysokości 105,8 mld euro jest kwotą brutto, tj. bez odliczenia polskiej składki do budżetu UE. Nowy budżet zaostrza kryteria przeznaczania środków i kładzie nacisk na jakość wydatków. Przewiduje koncentrację na celach priorytetowych i ocenę efektywności wydatków z punktu widzenia wpływu na wzrost gospodarczy, zatrudnienie i podniesienie konkurencyjności. Celem polityki spójności ma być wsparcie reform strukturalnych na szczeblu narodowym oraz unijnej strategii „Europa 2020” (zwłaszcza innowacyjności, badań naukowych, rozwoju nowych technologii itd.) (zob. European Council 2013). Fundusze mają też wspomagać krajowe programy ograniczania deficytów budżetowych i długu publicznego.

U progu nowej perspektywy finansowej konieczne jest dokonanie krytycznej oceny efektywności dotychczasowej polityki wykorzystania funduszy, selekcji priorytetów oraz przedstawienia programu reform strukturalnych, dla których unijny budżet mógłby być wsparciem.

Ten nowy jest w pewnym sensie „budżetem świętego spokoju”. Nie wprowadza drastycznych zmian. Nadal największa część przeznaczona jest na fundusz spójności i wspieranie rolnictwa.

Jednak każdy kraj otrzymał mniej więcej to, czego oczekiwał, choć w mniejszej skali. Budżet jest po raz pierwszy w historii Unii niższy niż poprzedni, co cieszy głównych płatników netto – Niemcy, Holandię czy Szwecję. Brytyjczycy zachowali swój rabat. Kraje biedniejsze skorzystały z utrzymania wydatków na spójność i rolnictwo na proporcjonalnie wysokim poziomie. Całkiem spora grupa krajów, niezależnie od generalnego klucza podziału środków, dostała dodatkowe kwoty w formie indywidualnych „kopert finansowych”, jak Francja czy Austria – na rozwój własnych programów restrukturyzacji rolnictwa, Hiszpania – na walkę z bezrobociem wśród młodzieży, Grecja, Portugalia oraz Irlandia – na wybrane regiony itd.

Wieloletni budżet UE będzie nadal pełnił głównie funkcje redystrybucyjne, tyle że w mniejszej skali. Zwolennicy zwiększenia je-

go roli, jako ważnego instrumentu unowocześniania struktury gospodarek krajów Unii, mogą się czuć zawiedzeni. Wynika z tego, że najwyższe rozwinięte państwa Europy będą rozwijać współpracę naukową i badawczą, nowe technologie itd. poza Unią – na szczeblu narodowym lub we współpracy dwu- i wielostronnej z wybranyimi partnerami.

Z kryzysu w Europie i ze zmian w świecie płyną też wnioski dla naszej polityki zagranicznej. Dobry obraz Polski jako kraju, który wykazywał dotąd sporą odporność na kryzys w Europie, przekłada się na naszą pozycję międzynarodową. Jesteśmy aktywni w europejskiej polityce wschodniej oraz w europejskiej polityce bezpieczeństwa i obronnej. Musimy jednak zachować pewne proporcje – nie jesteśmy ani głównym graczem (jak Niemcy, Francja i Wielka Brytania), ani „Chinami Europy Środkowej”. Pozostajemy krajem, który dąży do unowocześnienia i podniesienia poziomu życia. Trzeba pamiętać, że mimo postępu ciągle tkwimy raczej na dolnych miejscach w rankingu europejskich państw w zakresie poziomu dochodów na mieszkańca, poziomu aktywności zawodowej, innowacyjności, środków przeznaczanych na naukę i badania naukowe czy w sferze konkurencyjności.

Mimo zmian w świecie, gdzie „punkt ciężkości ekonomicznej” przesuwa się do Azji i Ameryki, nasza polityka zagraniczna skupiła się głównie na Europie, natomiast w swojej treści koncentruje się na polityce bezpieczeństwa, a znacznie mniej na promowaniu interesów gospodarczych. W ostatnich latach zlikwidowano wiele polskich przedstawicielstw w krajach pozaeuropejskich. Brak nam nowoczesnych instytucji wspierających interesy polskich firm na rynkach zagranicznych. Pora, by iść w ślady innych partnerów z Unii i oddzielić ocenę sytuacji w poszczególnych krajach od naszych interesów ekonomicznych, zwłaszcza na Wschodzie, a szczególnie w relacjach z Rosją. Rola rynku wschodniego w naszym handlu i inwestycjach ciągle pozostaje znacznie poniżej jego możliwości.

Nie ma jedności w UE w sprawie zależności współpracy ze Wschodem od modelu politycznego w tych krajach. Tym samym sankcje czy inna presja okazują się nieskuteczne. Istotę podejścia większości krajów Unii wyraża-

ją słowa niemieckiego ministra spraw zagranicznych, który powiedział: „Nie zamierzamy zmuszać żadnego kraju na drodze modernizacji, by przyjmował nasz system wartości. Mamy dużo dobrych wzorców do zaoferowania i możemy udzielić pomocy – jeśli takie będzie życzenie partnerów” (zob. Westerwelle 2012).

Aktywizacja polskiej polityki wobec Chin przyszła o kilka lat za późno. Kraj, który Henry Kissinger określił niedawno jako „fenomen cywilizacyjny”, zdecydowanie zbyt długo był dla Polski przedmiotem politycznego ostracyzmu.

W polskiej polityce europejskiej na plan pierwszy wysuwa się obecnie sprawa przystąpienia do strefy euro. Zapowiedziano przyspieszenie przygotowań, tak by wprowadzenie wspólnej waluty było możliwe po 2017 r. Są przedstawiane trzy rodzaje argumentów „za”: prawne, że przyjęcie euro wynika z naszych zobowiązań traktatowych – traktatu akcesyjnego potwierdzonego w referendum oraz Traktatu o Unii Europejskiej; argumenty polityczne: powinniśmy być w tej strefie, gdyż to będzie twardy rdzeń integracji europejskiej; a wreszcie ekonomiczne, wskazujące na korzyści płynące z obecności w strefie – jak stabilność waluty, obniżenie kosztów transakcyjnych, lepsze warunki funkcjonowania na europejskim rynku wewnętrznym itd. Brakuje czwartego – najważniejszego – argumentu „za”: pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy Polska jest dostatecznie przygotowana, by bez uszczerbku dla własnych interesów funkcjonować w strefie euro. Wątpliwe, czy znajdzie się dzisiaj wielu ekonomistów bądź polityków gospodarczych, którzy udzieliliby twierdzącej odpowiedzi.

Z drugiej strony, nie ma racjonalnych powodów, by rezygnować z przygotowań do wstąpienia do strefy, a dokładniej – do spełnienia tzw. kryteriów z Maastricht. Przygotowania to wysiłek, który trzeba podjąć, bez względu na to, czy do strefy euro przystąpimy szybko, czy też nastąpi to z opóźnieniem. Oznaczają one uzdrowienie finansów publicznych, utrzymywanie inflacji na niskim poziomie, a tym samym ochronę siły nabywczej złotówki i zachowanie realnej wartości naszych oszczędności; służą utrzymaniu kursu wymiany złotego w ryzach. Oznaczają przede wszystkim przeprowadzenie reform strukturalnych, które dopiero po jakimś czasie mogą przy-

nieść szybszy wzrost gospodarczy i nowe miejsca pracy. Reformy tak czy inaczej nas nie ominą. Polska, mimo dokonanej transformacji ustrojowej i przeprowadzonych wcześniej reform, ma poważne słabości strukturalne, co obrazuje np. trudna sytuacja na rynku pracy, mała innowacyjność czy niewielki udział towarów zaawansowanych technologicznie w naszym eksporcie. Data przystąpienia do strefy euro zależy od powodzenia przygotowań, od realnych zmian, jakie nastąpią w życiu gospodarczym. To trzeba wyjaśnić szerszej publiczności. Obecna sytuacja w strefie euro powoduje, że opinia publiczna ma poważne obawy, iż wkrótce możemy się stać „drugą Irlandią”, tą obecną, a nie sprzed dziesięciu, piętnastu lat. Są to obawy racjonalne.

Strefa euro w ciągu najbliższych dwóch, trzech lat przejdzie poważną przebudowę. Politycznie będzie to proces trudny. Przebudowa architektury strefy euro, zapowiadana zwłaszcza przez Niemcy, może rozszerzyć katalog kryteriów uczestnictwa o element strukturalny np. o sprawy rynku pracy, co jak wiadomo było podnoszone wcześniej. Nie można wykluczyć, że Polska zostanie objęta dodatkowymi kryteriami. Według wpływowego brukselskiego Instytutu Bruegla zasady funkcjonowania strefy euro nie są dostosowane do rozszerzenia o kraje, które przystąpiły do Unii w 2004 r. Twierdzi się również, że wraz z niedawnym przystąpieniem Słowacji proces poszerzania strefy euro zamknął się na najbliższe lata. Zaostrzenie warunków może nastąpić nawet bez zmian w Traktacie z Maastricht, a jedynie w oparciu o interpretację obecnych postanowień (zob. Pisani-Ferry et al. 2008, s. 69–87).

Polska powinna się znaleźć w przyszłości w strefie euro, ale dyskusyjna jest teza, że strefa dzieli dziś Unię na dwie prędkości czy dwie ligi. Zgodnie z tym podziałem Grecja, Portugalia lub Hiszpania „jadą szybciej”, a Dania czy Szwecja należą do tych „gorszych” krajów Unii. Używając obrazowego porównania, można powiedzieć, że samo zapisanie się do automobilklubu nie przesądza, iż jazda będzie szybka, bezpieczna i wygodna. Liczy się jakość samochodu, przestrzeganie przepisów, wiedza, dokąd jechać, i umiejętność kierowcy radzenia sobie w trudnym terenie.

Bibliografia

An Agenda for Growing Europe: The Sapir Report (2004). Oxford: Oxford University Press.

Baverez N. (2013). „Du bon usage de la crise”, *Le Point*, 18 kwietnia.

European Council (2013). *Conclusions. Multiannual Financial Framework*. EUCO 37/13, Brussels, 8 February.

Copeland P., Papadimitriou D. (red.) (2012). *The EU's Lisbon Strategy: Evaluating Success, Understanding Failure*. London: Palgrave Macmillan.

Delors J., Arnaud J.L. (2004). *Mémoires*. Paris: Plon.

Enlarging the European Union (2003). Report of Wim Kok to the European Commission. Florence: European University Institute.

Esper P. (red.) (2012). *A world without Europe?* Paris: Fayard.

European Commission (2010). *Communication from the Commission. Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. Brussels: COM (2010) 2020 final

Gros D. (2012). „Why Eurobonds are un-American”, *European Voice*, 7 sierpnia.

Hayes-Renshaw F., Wallace H. (2006). *The Council of Ministers*. London: Palgrave Macmillan.

Merkel A. (2012). Speech by Federal Chancellor Angela Merkel in the European Parliament in Brussels, Nov 07, 2012, Federal Government, Speeches.

Nugent N. (2006). *The Government and Politics of the European Union*. London: Palgrave Macmillan.

Olivi B., Giaccone A. (2007). *L'Europe difficile: La construction européenne*. Paris: Gallimard.

Peterson J., Bomberg E. (1999). *Decision Making in the European Union*. London: Macmillan Press.

Piris J.C. (2012). *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pisani-Ferry J., Aghion P., Belka M., Hagen von J., Heikensten L., Sapir A. (2008). *Coming of Age: Report on the Euro Area*. Bruxelles: Bruegel Bluprit Series.

Servan-Schreiber J.J. (1970). *Le Defi Americain*. Paris: Denoel.

Wersje Skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2010). Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

Westerwelle G. (2012). Speech by Federal Foreign Minister Westerwelle at the CDU/CSU Conference on „Asia's New Global Players” (13 June 2012),

EEAS, Speeches on Foreign Affairs and Security Policy, 2012, nr 24.

Strona internetowa:

www.bruxelles.blogs.liberation.fr/coullisses/2011/08/notes-de-voyage-dun-touriste.

The European Union in a time of change. Implications for Poland

The Author – diplomat and economist – examines the problems of the European Union in recent years, associated with changes in the world economy – globalization and the emergence of new centers of economic influence. The crisis within the EU, especially in the euro zone is structural. It is associated with the weakening of the competitiveness of a number of European countries, demographic problems and differing political interests of the member states. European integration is at a turning point. The author tries to answer the question of the impact of the current EU crisis for Poland's economic and political interests. Points to the achievements of Poland in recent years and to the weaknesses of the Polish internal and foreign policy. He makes a number of comments on prospects of Polish accession to the euro zone and claims that a successful membership in the zone rests upon Poland's ability to carry out structural reforms to enhance innovation and competitiveness of the Polish economy.

Keywords: European Union, European integration, euro, Polish foreign policy, structural funds.

Maciej J. Nowak

Bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym a rozwój gospodarczy jako problem badawczy

Celem artykułu jest określenie – w oparciu o studia przypadków – gospodarczych konsekwencji stosowania przez organy gmin miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także zaproponowanie możliwej do przyjęcia metodologii badawczej w tym zakresie. W szczególności podjęto próbę zweryfikowania, czy wybrana w poszczególnych gminach koncepcja zarządzania przestrzenią wpływa w stopniu znaczącym na rozwój gospodarczy danej gminy, a zwłaszcza na liczbę zlokalizowanych na jej obszarze podmiotów gospodarczych. Zweryfikowano m.in. liczbę wydawanych decyzji lokalizacyjnych przypadających w poszczególnych gminach na tysiąc mieszkańców, liczbę odmów ustalenia warunków zabudowy oraz uchwalonych w gminach planów miejscowych, korzystnych dla rozwoju przedsiębiorczości w skali lokalnej.

Słowa kluczowe: zarządzanie przestrzenią, rozwój lokalny, decyzje lokalizacyjne

1. Wstęp

Zarządzanie przestrzenią to termin, który na obecnym etapie dopiero jest doprecyzowywany w teorii, a w praktyce stosowany obok innych, zbliżonych pojęć (takich jak: polityka przestrzenna, planowanie przestrzenne, zagospodarowanie przestrzenne). Płaszczyzna, z którą się on wiąże, dotyczy licznych problemów, przede wszystkim sprowadzających się do odpowiedniego stosowania instrumentów zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym – czyli decyzji lokalizacyjnych oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Odnośnie do uwarunkowań ich stosowania pojawiło się w literaturze szereg zróżnicowanych poglądów i koncepcji.

Celem artykułu jest określenie – na podstawie studiów przypadków – gospodarczych konsekwencji stosowania przez organy gmin miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (czyli o warunkach zabudowy oraz o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu pu-

blicznego), a także zaproponowanie możliwej do przyjęcia metodologii badawczej w tym zakresie. W szczególności podjęto próbę zweryfikowania, czy przyjęta w poszczególnych gminach koncepcja zarządzania przestrzenią wpływa w stopniu znaczącym na rozwój gospodarczy danej gminy, a zwłaszcza na liczbę zlokalizowanych na jej obszarze podmiotów gospodarczych. Próba ta obwarowana musi być zastrzeżeniem, że na obecnym etapie wskazane cele badawcze nie zawsze będą zrealizowane w pełni ze względu na ograniczenia w dostępności danych. W artykule podjęto próbę zdiagnozowania również tego problemu.

Podkreślić należy, że sfera gospodarcza stanowi bardzo istotną część zarówno samego ładu przestrzennego, jak również zróżnicowanych działań przestrzennych. Dlatego też weryfikacja wpływu stosowania poszczególnych instrumentów zarządzania przestrzenią na rozwój gospodarczy wydawać się może istotnym zagadnieniem badawczym.

W związku z celem badawczym postawiono następującą hipotezę: na podstawie obecnie dostępnych, możliwych do wykorzystania danych empirycznych określenie pełnej zależności między zarządzaniem przestrzenią w skali lokalnej a rozwojem gospodarczym gmin w skali całego kraju w indywidualnych badaniach jest niemoż-

Maciej J. Nowak – kierownik Pracowni Ekonomiki Przestrzennej; Zakład Prawa i Gospodarki Nieruchomościami, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie.

liwe. Niemniej istnieje możliwość diagnozowania pewnych tendencji i zależności w opisanym zakresie w oparciu o zróżnicowane studia przypadków. Dokonane w ten sposób oceny, w połączeniu z szerszą analizą studiów przypadków, stanowić będą istotną podstawę do bardziej szczegółowej diagnozy uwarunkowań zarządzania przestrzenią.

W prowadzonych wcześniej badaniach w skali całego kraju – analizując zróżnicowane przypadki – wybrano przykłady gmin o zupełnie odmiennych koncepcjach zarządzania przestrzenią. W ramach realizacji celu badań przetworzono statystycznie dane uzyskane w tych gminach oraz zestawiono je z innymi wskaźnikami.

2. Zarządzanie przestrzenią jako element zarządzania gminą

Jak już wskazano wyżej, terminologia dotycząca zarządzania przestrzenią jest stosowana na różne sposoby. Nie budzi wątpliwości, że zjawisko to w skali lokalnej należy postrzegać jako element zarządzania gminą. Można więc je łączyć z zarządzaniem publicznym. Aktualne wydają się również wyrażone w literaturze przedmiotu tezy, zgodnie z którymi sektor publiczny ma swoją specyfikę, podlega silnym oddziaływaniom zewnętrznym (wywołanym czynnikami mikroskalowymi) oraz zmienia się od wewnątrz, doskonaląc metody działania (Kuźnik 2012). Przy tej okazji warto zwrócić uwagę na fakt, że podstawą działania w samorządzie terytorialnym jest przede wszystkim tworzenie odpowiedniego do współpracy klimatu (Gawroński 2010), a dopiero w drugiej kolejności dostarczanie usług publicznych. Wśród ważnych elementów składających się na sam proces zarządzania gminą (miastem) wskazuje się m.in. na rolę gminy w działalności gospodarczej, budowę i usprawnienie administracji komunalnej, strategię rozwoju, zarządzanie majątkiem, a także badanie i stosowanie instrumentów pobudzania rozwoju lokalnego (Wojciechowski 2012).

Organy każdej gminy realizować muszą także zadania własne, wśród których – już w sposób bezpośredni w Ustawie o samorządzie gminnym – wymienia się dbałość o ład przestrzenny. Jacek Pasieczny pisząc o zarządzaniu gminą, zwraca

uwagę na narzędzia jej bezpośredniego oraz pośredniego oddziaływania. Wśród tych pierwszych wymienia m.in. uchwały organów gminy oraz decyzje administracyjne o sposobie użytkowania i zagospodarowania terenów (Pasieczny 2008). Z powyższego krótkiego przeglądu wynika, że kształtowanie przestrzeni, jako czynnik istotny z punktu widzenia kształtowania rozwoju lokalnego oraz warunków życia mieszkańców w znaczącym zakresie, musi być brane pod uwagę w procesie zarządzania gminą. W zarządzaniu przestrzenią na szczeblu lokalnym znajdują zastosowanie wytyczne zawarte w literaturze przedmiotu i odnoszące się do zarządzania gminą. Jednocześnie samo pojęcie „zarządzanie przestrzenią” należy rozpatrywać w sposób szerszy, gdyż obejmuje ono również skalę regionalną i krajową.

W omawianym kontekście warto zwrócić uwagę na termin „polityka przestrzenna”, który wiąże się z ogółem działań podejmowanych w celu uzyskania określonego stanu zagospodarowania przestrzennego (Parysek 2007). Zgodzić się jednak trzeba z Piotrem Foglem, akcentującym nieodzowność stosowania pojęcia „zarządzanie przestrzenią” z uwagi na fakt, że obejmuje ono konieczność istotnych nie tylko z punktu widzenia człowieka działań, w tym decyzji, których znaczenie wykracza poza zwykłe administrowanie danym terenem (Fogel 2012). Musi być ono skoordynowane, ale jednocześnie oparte na konkretnych instrumentach zarządzania – i z tego właśnie punktu widzenia należy uznać je za termin węższy od – zakładającej zdecydowanie szerszy zakres zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy – polityki przestrzennej (Skotarczak, Nowak 2012). **Zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym można więc rozumieć jako ogół działań organów samorządu gminnego ukierunkowanych w sposób pośredni lub bezpośredni na kształtowanie przestrzeni.**

Działania związane z zarządzaniem przestrzenią mogą być podejmowane wyłącznie przez organy gminy, województwa oraz na szczeblu państwowym (pozostałe organy i podmioty będą jedynie kształtować determinanty zarządzania przestrzenią). O ile w polskim systemie zarządzania przestrzenią nie budzi wątpliwości, zgodnie z zasadą samodzielności pla-

nistycznej gminy, jej rola w owym planowaniu, o tyle funkcja innych organów samorządu terytorialnego i administracji publicznej została w tym procesie znacząco ograniczona (Nowak 2012c). Sprowadza się ona jedynie do możliwości blokowania (poprzez dokonywanie uzgodnień) instrumentów zarządzania przestrzenią w wybranych sytuacjach.

Zarządzanie przestrzenią na szczeblu regionalnym i krajowym wiązać się będzie z działaniami o charakterze zdecydowanie bardziej koncepcyjno-programowym niż bezpośrednim. Na szczeblu regionalnym sprowadza się m.in. do uchwalenia i modyfikowania, niebędącego aktem prawa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego województwa (Nowak, Mickiewicz 2012).

3. Instrumenty zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym

Na szczeblu lokalnym występują trzy bezpośrednio instrumenty zarządzania przestrzenią (za takie należy uznać zapisane w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Są to:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego;
- decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Ze wskazanej grupy bezpośrednio skutki dla użytkowników przestrzeni powodują dwa ostatnie narzędzia. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zostały pomyślane jako podstawowy instrument zagospodarowania terenu, który w zdecydowanie większym stopniu niż decyzje lokalizacyjne gwarantuje ochronę ładu przestrzennego. Wśród zadań planów miejscowych w literaturze przedmiotu wskazuje się na: funkcję koordynacyjną (dot. aktywności inwestycyjnych w gminie w zakresie rzeczowym i podmiotowym), funkcję motywacyjną (zgodnie z którą plan miejscowy zakłada dążność do wykonania określonej powinności), a także funkcję informacyjno-planistyczną (Kwaśniak 2008).

Wśród poszczególnych instrumentów zarządzania przestrzenią (nie tylko na szczeblu lo-

kalnym) ww. plany zajmują miejsce szczególne z uwagi na swój powszechnie obowiązujący charakter. Jak zaznacza Katarzyna Małysa-Sulińska, realizacja wszelkich idei planistycznych oraz skonkretyzowanych zamierzeń, które powstały na różnych szczeblach planowania przestrzennego, zależy od skutecznego włączenia ich do obowiązujących na danym terenie planów miejscowych (Małysa-Sulińska 2008). Dodać tutaj można, że w szczególnych przypadkach ważne (także z przestrzennego punktu widzenia) inwestycje mogą być realizowane niezależnie od porządku przestrzennego, niemniej ich nieuwzględnienie w planach może powodować szereg problemów.

W praktyce jednak bardzo duża liczba gmin nie korzysta z tego instrumentu, ograniczając się do kształtowania przestrzeni na podstawie decyzji lokalizacyjnych. Stanowią one dyskusyjny instrument zarządzania przestrzenią. W tym przypadku bowiem inicjatywa związana z jego stosowaniem wychodzi nie od organów gminy, ale od zainteresowanego użytkownika przestrzeni. Jednakże wyniki prowadzonych badań w różnych gminach (Nowak 2012b) skłaniają do wniosku, że organy gmin mogą modyfikować w praktyce przesłanki stosowane przy ocenie kryteriów właściwych dla ustalenia warunków zabudowy i w konsekwencji prowadzić zróżnicowane wzajemnie działania.

Organy gminy mogą również w sposób bardziej pośredni oddziaływać na przestrzeń m.in. poprzez kształtowanie stawek podatku od nieruchomości, podejmowany zakres obrotu nieruchomościami komunalnymi czy też ewidencyjne podziały nieruchomości. Wszystkie te działania powinny jednak zostać skoordynowane z bezpośrednimi instrumentami zarządzania przestrzenią, przede wszystkim z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Stosowanie instrumentów zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym budzi różne kontrowersje – zwłaszcza z punktu widzenia zachowania ładu przestrzennego. Zgodnie z takim ujęciem zarówno nadmierna liczba uchwalonych planów miejscowych, jak i stosowanie decyzji lokalizacyjnych doprowadzić może do trudnego do naprawienia chaosu przestrzennego (Ziobrowski 2010). W związku z powyższym postuluje się zróżnicowane działania mające na

celu poprawę systemu. Ich przykładem może być wymóg wydawania pozwoleń na budowę w miastach wyłącznie na podstawie planów miejscowych (Markowski 2011). Zwrócić należy także uwagę na fakt, że stosowanie poszczególnych instrumentów zarządzania przestrzenią zdeteminowane jest w znaczącym zakresie lokalizacją czy też charakterem poszczególnych gmin (Śleszyński, Solon 2010), a także poziomem ich gospodarczego rozwoju.

4. Rozwój gospodarczy gminy a zarządzanie przestrzenią

W literaturze przedmiotu słusznie zwraca się uwagę na konieczność integracji systemu zarządzania przestrzenią ze sferą społeczno-gospodarczą (Ney 2012). Przejawem prowadzenia poprawnej z punktu widzenia kryteriów rozwoju lokalnego polityki przez gminę jest utrzymanie i rozwijanie jej silnego potencjału gospodarczego (Parysek 2001). Kluczowym czynnikiem związanym z rozwojem gospodarczym gminy jest istniejący w niej poziom przedsiębiorczości. Ten – jak wielokrotnie się wskazuje – pozostaje zależny od polityki lokalnych władz (Łaszuk, Paciorkiewicz 2011). Wśród podejmowanych w tym kierunku działań ze strony władz organów gminy wyróżnić można:

- tworzenie i rozwój infrastruktury technicznej;
- działania promocyjno-organizacyjne;
- tworzenie korzystnych warunków finansowych dla podejmujących i rozszerzających działalność gospodarczą;
- pomoc publiczną (Szewczuk, Kogut-Jaworska, Zioło 2011).

Rozwój przedsiębiorczości jest korzystny z punktu widzenia gminy z różnych powodów. Doprowadza on do powstania nowych miejsc pracy, zmniejszenia bezrobocia, podwyższenia jakości życia mieszkańców czy też samego wzrostu gospodarczego gminy (Saar 2011). W szerszym zakresie wpływa to na konkurencyjność regionalną oraz podwyższenie jakości zasobów lokalnych i regionalnych (Miszczuk, Miszczuk, Żuk 2007).

Jak zasygnalizowano powyżej, wskazane cele gospodarcze muszą być w znaczącym stopniu skorelowane z celami zarządzania przestrzenią.

Aby tak się stało, te pierwsze winny znajdować odzwierciedlenie w stosowanych instrumentach zarządzania przestrzenią. O ile w sferze postulatycznej, na przykład w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (ale także na wyższym szczeblu – np. w planie zagospodarowania przestrzennego województwa) w większości przypadków kwestie te są uwzględnione, o tyle otwartym zagadnieniem pozostaje to, w jaki sposób na przedmiotową sferę oddziałują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz decyzje o warunkach zabudowy.

Plany miejscowe określające przeznaczenie terenu nie w każdym przypadku skutkują podjęciem wskazanej w nich działalności na objętym przez nie obszarze. Często się zdarza, że określenie przeznaczenia danego terenu przez kilka lat nie przynosi efektu w postaci podjęcia działań inwestycyjnych. Dlatego za przejaw wspierania poprzez plany miejscowe przedsiębiorczości uznać należy przede wszystkim określenie w tych dokumentach przeznaczenia gospodarczego. Nie można natomiast przyjąć, że samo uchwalenie planów automatycznie wspiera rozwój gospodarczy gminy – wiele bowiem zależy od tego, jakie one są i jakich terenów dotyczą.

Odmienne jest z decyzjami lokalizacyjnymi. Jak już wspomniano, pewnym problemem z punktu widzenia wpływu organów gminy na ich stosowanie może być fakt, że decyzje te są wydawane na wniosek zainteresowanych użytkowników przestrzeni (a nie owych organów gminy). Jednak w kontekście szerszej weryfikacji roli decyzji w zarządzaniu przestrzenią widać, że ich liczba (oraz inne dotyczące ich wskaźniki) stanowi zdecydowanie lepsze odzwierciedlenie zakresu inwestycyjnego w danym okresie w gminie niż miejscowe plany. Decyzja lokalizacyjna co prawda nie zapewnia nowych praw do terenu, ale jej złożenie (i później uzyskanie) w przeważającej liczbie przypadków oznaczać będzie podjęcie inwestycji. Przy takiej perspektywie decyzja lokalizacyjna może być rozpatrywana również jako instrument zaproponowany na szczeblu krajowym (ustawowym), który w zależności od działań organów gmin (m.in. w zakresie uchwalania planów miejscowych czy stosowanych kryteriów przy ocenie warunków zabudowy) może wywoływać odmienne skutki. W tym ujęciu, przy

weryfikacji przesłanek rozwoju gospodarczego, brać pod uwagę trzeba nie tylko decyzje lokalizacyjne powiązane z działaniami gospodarczymi wprost, lecz również pośrednio. Rozbudowa budynku mieszkalnego oznaczać na przykład będzie prawdopodobne zaangażowanie lokalnych przedsiębiorców.

5. Decyzje lokalizacyjne a rozwój gospodarczy

Poziom rozwoju gospodarczego gmin może być weryfikowany na różne sposoby. Na cele prowadzonych badań przyjęto podstawowe dla nich wskaźniki dotyczące:

- liczby podmiotów gospodarczych przypadających na 1000 mieszkańców gminy;
- liczby podmiotów gospodarczych – osób fizycznych przypadających na 1000 mieszkańców gminy;
- liczby podmiotów gospodarczych z sektora budownictwa przypadających na 1000 mieszkańców gminy;
- dochodów własnych gminy.

Wskaźniki te zestawiono z uzyskanymi we wcześniej przeprowadzonych badaniach (Nowak 2012a) danymi dotyczącymi wydawanych decyzji lokalizacyjnych. Po przetworzeniu – na potrzeby niniejszego artykułu – uzyskanych danych, wzięto pod uwagę:

- liczbę decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przypadających na 1000 mieszkańców;
- liczbę decyzji o warunkach zabudowy przypadających na 1000 mieszkańców;
- udział procentowy odmów ustalenia warunków zabudowy w stosunku do wydanych decyzji.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że dane dotyczące decyzji lokalizacyjnych nie zawsze można w bezpośredni sposób powiązać ze skutkami gospodarczymi. Wydanie decyzji lokalizacyjnej (nawet ostatecznej) nie musi oznaczać w każdym przypadku konsekwencji związanej z podjęciem określonej inwestycji. **Niemniej przyjąć należy, że w przeważającym zakresie intencją wnioskodawców jest doprowadzenie do takiej inwestycji. Także złożenie wniosku, a tym bardziej wydanie decyzji, stanowić będzie wyraz co naj-**

mniej potencjalnych możliwości inwestycyjnych na terenie gminy. Po drugie, uzyskanie ostatecznej decyzji lokalizacyjnej w przeważającym zakresie skutkować będzie natomiast rozpoczęciem w gminie określonych robót budowlanych oraz podjęciem co najmniej próby zmiany przeznaczenia terenu. Mając to na uwadze i pamiętając o wszystkich niedoskonałościach, podjęcie zaproponowanych badań może wydawać się potrzebne. Do analiz zestawiających rozwój gospodarczy gminy ze sposobem stosowania decyzji lokalizacyjnych wybrano – oparte na wcześniejszych badaniach (Nowak 2012a) – zróżnicowane pod względem koncepcji przestrzennej gminy. Kryterium jest zarówno charakter gminy (miejska, wiejsko-miejska, wiejska), jak również liczba odmów ustalenia warunków zabudowy względem wydanych decyzji.

Uwzględniając powyższe, wybrano:

- mało krytyczne względem przedłożonych wniosków o ustalenie warunków zabudowy: miasto Świdnica, gminę wiejsko-miejską Myślenice, gminę wiejską Suwałki;
- umiarkowanie krytyczne co do przedłożonych wniosków o ustalenie warunków zabudowy: miasto Zakopane, gminę wiejsko-miejską Zduny, gminę wiejską Łańcut;
- bardziej krytyczne wobec przedłożonych wniosków o ustalenie warunków zabudowy: miasto Częstochowa (wydające jednak bardzo dużo decyzji o warunkach zabudowy w skali roku), gminę wiejsko-miejską Swarzędz, gminę wiejską Lubin.

Stopień krytycyzmu organów wobec składanych wniosków oceniono następująco:

- organy gminy są mało krytyczne wobec składanych wniosków o ustalenie warunków zabudowy, jeżeli dla lat 2008–2011 udział procentowy odmów ustalenia warunków zabudowy względem liczby wydanych decyzji jest niższy niż 1%;
- organy gminy są umiarkowanie krytyczne co do składanych wniosków o ustalenie warunków zabudowy, jeżeli dla lat 2008–2011 udział procentowy odmów ustalenia warunków zabudowy względem liczby wydanych decyzji wynosi od 1 do 5%;
- organy gminy są bezkrytyczne w stosunku do składanych wniosków o ustalenie warunków zabudowy, jeżeli dla lat 2008–2011 udział

procentowy odmów ustalenia warunków zabudowy względem liczby wydanych decyzji wynosi powyżej 5%.

Należy mieć świadomość tego, że określone grupy zostały dobrane na cele badań w związku z zamiarem dokonania porównań również tego ich aspektu. Niemniej analiza przypadków związanych z zarządzaniem przestrzenią w gminach całej Polski niejako potwierdza możliwość zbliżonej klasyfikacji gmin pod tym względem. Dodatkowym argumentem może być analiza prawna. Odmowa ustalenia warunków zabudowy z uwagi na zupełnie nieracjonalnie formułowane wnioski, może mieć miejsce, w znikomym zakresie, w każdej gminie. Dokładniejsza merytoryczna weryfikacja tych wniosków sprawia, że oddalane są również kolejne. Jednakże dopiero konkretne nastawienie organów gminy doprowadzić może do zdecydowanie bardziej krytycznej ich weryfikacji. Przy ocenie krytycyzmu organów trzeba pamiętać, że istotną rolę odgrywa tu również charakter terenów, których wnioski dotyczą. W wielu wypadkach odpowiednie organy wręcz muszą wydać decyzje ustalające. Mając to na uwadze, trzeba także przyjąć, że w każdej gminie wydającej większą liczbę tego typu decyzji istnieją sytuacje, w których określony wniosek można potraktować w różny sposób. Dlatego też – chociaż w skali kraju procentowy udział odmów ustalenia warunków zabudowy w wydanych decyzjach nie jest znaczący – przyjąć należy, że wskazany powyżej zakres różnic pomiędzy

gminami może być spowodowany odmiennymi koncepcjami polityki przestrzennej w skali lokalnej.

Przy okazji prowadzonej analizy uwzględnić trzeba również to, że na liczbę wydawanych decyzji wpływa także wielkość gminy, jej położenie czy też liczba mieszkańców. Różna liczebność wniosków także w różny sposób wpływa na liczbę (wyrażoną poprzez udział procentowy) odmów. Mimo to w badaniu uwzględniono przedstawione powyżej kryteria.

W pierwszej kolejności weryfikacji poddano wydawane w badanych gminach decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie z nazwą, dotyczą one inwestycji ważnych z punktu widzenia określonej społeczności (lokalnej, regionalnej lub krajowej). Sama liczba wydawanych decyzji może być w różnych gminach porównywalna, świadczy też niewątpliwie o stosowanym modelu zarządzania przestrzenią, jednakże jednym z bardziej obiektywnych kryteriów jest wskaźnik dotyczący liczby wydanych decyzji przypadającej na tysiąc mieszkańców. Przy tej okazji rozważyć trzeba również analizę liczby decyzji przypadającą na powierzchnię gminy, jednak ta nie zawsze jest możliwa do określenia w sposób niebudzący wątpliwości.

W tym miejscu podkreślić należy, że decyzje o ustaleniu lokalizacji takich inwestycji mogą w zdecydowanie większym stopniu wpływać na rozwój gospodarczy gmin. Przy okazji bowiem ich wydawania – z uwagi na powiązania

Tab. 1. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przypadające na tysiąc mieszkańców gmin w latach 2008–2011 w badanych gminach

Gmina	2008	2009	2010	2011	Mediana
Świdnica	0,265	0,415	0,033	0,166	0,215
Zakopane	0,363	0,509	0,4	0,363	0,382
Częstochowa	0,326	0,368	0,504	0,771	0,436
Myślenice	0	0,098	0,147	0,073	0,086
Zduny	2	3,11	1,11	1,11	1,55
Swarzędz	4,02	2,61	3,83	2,06	2,99
Suwałki	0,115	0,433	0,101	0,26	0,108
Łańcut	1,044	0,604	0,769	0,824	0,796
Lubin	12,38	20,7	14,75	14,34	14,55

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w gminach.

z celem publicznym i bardzo częsty udział podmiotów publicznych – występuje znacznie większe prawdopodobieństwo, że inwestycja na podstawie wydanej decyzji zostanie zrealizowana. Służą temu również ułatwienia proceduralne zawarte w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W związku z powyższym w tym przypadku można przyjąć, że wysokie wartości poszczególnych wskaźników badawczych stanowiąc będą podstawę do analizy sytuacji gospodarczej w danej gminie.

Z tabeli 1 wynika, że najwięcej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przypadających na tysiąc mieszkańców zapada w gminie wiejskiej Lubin. Przedmiotowy wskaźnik jest najniższy w miastach (niewątpliwie z uwagi na większą liczbę mieszkańców). Podkreślić należy również, że w poszczególnych latach był on zróżnicowany, jednak w większości wypadków o zbliżonej wielkości. Większa liczba tego rodzaju decyzji nie zawsze oznacza bezwzględne naruszenie ładu przestrzennego. W obecnych warunkach to często jedyna możliwość szybkiej realizacji inwestycji, z czego powinny korzystać zwłaszcza podmioty publiczne. Uzgodnienia i opinie wyrażane na temat projektu decyzji pozwolą zablokować w większości przypadków negatywne skutki przestrzenne. Natomiast tego rodzaju decyzja będzie niewątpliwie przynosić pozytywne rezultaty dla warunków związanych z prowadzeniem działalności

gospodarczej. Bardzo często bowiem cele przedmiotowej decyzji wiążą się z polepszeniem warunków infrastruktury.

Zdecydowanie bardziej problematyczna z punktu widzenia wpływu na przestrzeń jest decyzja o warunkach zabudowy. Zbyt duża liczba tego rodzaju orzeczeń – przy ograniczonym wobec nich krytycyzmie ze strony organu gminy – stanowi istotne zagrożenie dla ładu przestrzennego. Niezależnie jednak od powyższego, wydawane decyzje mogą wiązać się z rozwojem działalności gospodarczej. Ma to miejsce, gdy:

- w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy lokalizowany jest obiekt budowlany dla danego przedsiębiorstwa;
- inwestycja związana z decyzją o warunkach zabudowy oznacza możliwość świadczenia usług przez podmioty gospodarcze związane z budownictwem.

Liczba decyzji o warunkach zabudowy przypadająca na tysiąc mieszkańców jest w badanych gminach bardzo mocno zróżnicowana (tab. 2). Potwierdza to tezę o zupełnie odmiennych koncepcjach zarządzania przestrzenią występujących w skali lokalnej. Warto podkreślić, że duże zróżnicowanie jest zauważalne także w grupach gmin wybieranych na podstawie ich charakteru (miejskie, wiejsko-miejskie, wiejskie). Pewną prawidłowość natomiast można zauważyć przy analizie relacji pomiędzy wynikami dotyczącymi liczby decyzji przypadających na tysiąc miesz-

Tab. 2. Decyzje o warunkach zabudowy przypadające na tysiąc mieszkańców gmin w latach 2008–2011 w badanych gminach/procentowy udział odmów ustalenia warunków zabudowy względem wydanych decyzji

Gmina	2008	2009	2010	2011	Mediana
Świdnica	1,031/0	1,096/0	1,062/0	0,963/3,448	1,037/0
Zakopane	1,855/5,88	6,877/3,703	6,549/1,666	3,566/8,163	5,058/4,793
Częstochowa	5,258/10,564	4,147/7,975	4,389/3,864	4,219/4,821	4,304/6,399
Myślenice	0,789/0	0,665/0	2,318/0	2,096/0	1,442/0
Zduny	20,675/3,225	17,563/3,797	22/3,03	16,45/5,405	19,119/3,511
Swarzędz	13,019/8,415	9,957/8,09	11,407/5,649	6,445/14	10,682/8,253
Suwałki	0,722/0	0,924/0	0,881/1,639	0,736/1,96	0,809/0,819
Łańcut	8,352/1,973	7,363/10,447	7,033/0	7,143/6,923	7,253/4,448
Lubin	38,96/7,112	62,194/9,829	57,548/5,240	53,146/10,276	55,347/8,471

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w gminach.

kańców oraz udziałem procentowym odmów w zakresie ustalenia warunków zabudowy względem wydanych decyzji. Z badań wynika, że **im więcej decyzji o warunkach zabudowy przypada na tysiąc mieszkańców, tym bardziej organ danej gminy jest krytyczny względem składanych wniosków**. Dla mediany obu tych wartości za lata 2008–2011 w badanych gminach występuje nawet korelacja istotna 0,611. Niewątpliwie ten kierunek podejmowania decyzji należy uznać za poprawny – ich większa liczba w odniesieniu do możliwości inwestycyjnych gmin powinna skutkować surowszą weryfikacją. Niezależnie jednak od powyższego wymogi związane z utrzymaniem ładu przestrzennego powinny skłonić podmioty odpowiedzialne za zarządzanie przestrzenią (również te, które na szczeblu krajowym kształtują system zarządzania przestrzenią) do zdecydowanie bardziej krytycznego weryfikowania treści przedkładanych wniosków.

W oparciu o przeprowadzone badania można wywodzić możliwość weryfikowania zakresu i kierunku prowadzonych przez konkretne gminy polityk przestrzennych oraz zauważyć pewne wspólne w tym zakresie tendencje. Zgodzić się jednak należy również z tezą, że tego rodzaju analiza będzie zawsze podejmowana na pewnym poziomie ogólności. Pomimo tego, wyodrębniane tendencje i opracowywane na podstawie ba-

dań konkluzje mogą okazać się przydatne przy diagnozowaniu uwarunkowań całego systemu zarządzania przestrzenią.

Kolejnym etapem badań było zweryfikowanie wybranych wskaźników rozwoju gospodarczego gmin (tab. 3). Wybrano wskaźniki, które odnosząc się do owego poziomu rozwoju, mogą być jednocześnie związane z polityką przestrzenną. Skutki decyzji lokalizacyjnych (i ich liczby) mogą wpływać na prosperowanie zarówno podmiotów gospodarczych z branży budowlanej, jak również na prowadzące działalność gospodarczą zazwyczaj w mniejszej skali (i tym samym podatne na różne zmiany) osoby fizyczne. Konsekwencją takich zmian może być teoretycznie wysokość dochodów własnych gmin. Najniższe – co było do przewidzenia – są w tym zakresie wskaźniki dotyczące gmin wiejskich. W pozostałych przypadkach najwyższe wskaźniki występują w wiejsko-miejskiej (zlokalizowanej w bezpośrednim sąsiedztwie Poznania) gminie Swarzędz oraz w mieście Zakopane. Obie te gminy nie są bezkrytyczne odnośnie do przedkładanych wniosków o ustalenie warunków zabudowy, jednakże mają nieco odmienne koncepcje co do zarządzania przestrzenią. W Zakopanem łatwiej jest uzyskać ustalenie warunków zabudowy niż w gminie Swarzędz. Przypadek najłagodniejszych w badanej grupie pod względem gospodarczym

Tab. 3. Mediana dla wskaźników związanych z rozwojem gospodarczym w latach 2008–2011 w badanych gminach

Gmina	Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą przypadające na tysiąc mieszkańców	Przedsiębiorcy z zakresu budownictwa i przemysłu przypadający na tysiąc mieszkańców	Dochody własne przypadające na tysiąc mieszkańców
Świdnica	86,26	26,2	1 527 583
Zakopane	158,6	25,65	2 383 152
Częstochowa	84,76	25,92	1 758 170
Myslenice	90,99	32,88	1 357 336
Zduny	91,92	27,79	1 573 414
Swarzędz	170,29	55,84	2 687 605
Suwałki	5,76	1,8	1 150 640
Łańcut	55,55	18,95	817 237
Lubin	78,7	21,84	2 798 673

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w gminach.

gmin wiejskich potwierdza tezę, że nie jest regułą, by sposób stosowania decyzji lokalizacyjnych przez organy gmin był powiązany z wybranymi wskaźnikami rozwoju gospodarczego. Niemniej w szczegółowych przypadkach pewne zależności w tym zakresie stwierdzono.

Z myślą o uzupełnieniu prowadzonych badań określono korelację pomiędzy zaprezentowanymi w tabeli 3 wskaźnikami rozwoju gospodarczego a liczbą decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz liczbą decyzji o warunkach zabudowy przypadających na tysiąc mieszkańców gminy. W trzech przypadkach zauważono istotną korelację pomiędzy liczbą wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego a liczbą podmiotów gospodarczych z zakresu budownictwa w brany pod uwagę okresie. Są to gminy Swarzędz, Suwałki oraz Łańcut. Korelacja istotna pomiędzy liczbą wydanych decyzji o warunkach zabudowy a liczbą podmiotów gospodarczych z zakresu budownictwa występuje w gminach: Częstochowa, Mysłenice i Zduny. Z przeprowadzonych badań wynika również, że istotna korelacja między liczbą decyzji a innymi wskaźnikami występuje już w znikomym zakresie. Z powyższego – z pewną ostrożnością – **wywieść można pewną współzależność pomiędzy liczbą wydawanych decyzji a rozwojem przedsiębiorczości. Zauważyć jednak należy, że nie jest to współzależność występująca w każdej gminie. Bardziej rygorystyczne oceny kierowanych wniosków o ustalenie warunków zabudowy nie mają również wpływu na zakres prowadzonej działalności gospodarczej.**

Podkreślić jednak należy, że w gminach wiejskich bardziej rygorystyczne działania w tym zakresie mogą doprowadzić do pojedynczych, istotnych dla rozwoju gmin decyzji w zakresie lokalizacji działalności gospodarczej w innych gminach. Będą to raczej przypadki epizodyczne w skali ilościowej, ale znaczące z punktu widzenia rozwoju lokalnego. Jedynie na tym tle widoczne mogą być ewentualne konflikty pomiędzy ładem przestrzennym a rozwojem gospodarczym w skali lokalnej przy okazji rygorystycznego ustalania warunków zabudowy. Poza sferą merytoryczną uwzględnić jednak należy wszelkie konsekwencje konfliktów przestrzennych utrudniające zarządzania (związane np. z różnorodną presją inwestorów).

Trzeba mieć świadomość, że określone kierunki związane z rozwojem gospodarczym powinny być w realizowanych badaniach kontynuowane. Ważne wydają się tutaj głównie wielkości wykazujące bardziej szczegółowo współzależność – zwłaszcza pomiędzy decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu a konkretną sytuacją gmin. Jednak powyższe wielkości mogą wynikać ze szczegółowych analiz danych jednostkowych i studiów przypadków – w ich ramach byłyby poddane weryfikacji wszystkie decyzje lokalizacyjne dotyczące przedmiotowego problemu. Przede wszystkim ważne byłoby przeanalizowanie – zawartych w decyzjach o warunkach zabudowy – zmian przeznaczenia budynków mieszkalnych na cele gospodarcze. Ale tego rodzaju analiza również byłaby możliwa jedynie na podstawie studiów przypadków, co zweryfikowałoby każde z podjętych w poszczególnych latach rozstrzygnięć.

6. Plany miejscowe a rozwój gospodarczy

Kolejnym etapem badań jest zweryfikowanie wpływu miejscowych planów na rozwój gospodarczy. Trudno w tym przypadku – jak już wykazano – przeprowadzić szerszą analizę statystyczną. W związku z tym wybrano z badanej grupy gminy o najwyższych (określonych w tab. 3) i najniższych wskaźnikach rozwoju gospodarczego, ze zróżnicowaną wzajemnie polityką przestrzenną (co wynika m.in. z tab. 1) i w ramach analizy studiów przypadków podjęto weryfikację ich działań z zakresu zarządzania przestrzenią.

Wstępna analiza uwarunkowań związanych z planowaniem przestrzennym sprowadzać się musi do uwzględnienia zapisów studiów dotyczących uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Niestety, z uwagi na brak dostępności tych dokumentów w części badanych gmin analiza ta musi być fragmentaryczna. Należy również wskazać na występujące obecnie ograniczenia w zakresie badań dotyczących procedury zarządzania przestrzenią. Ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Swarzędz wynika, że pełni ona przede wszystkim funkcję zaplecza mieszkaniowego dla aglomeracji po-

znańskiej. Stwierdza się znaczne przemieszanie funkcji, co stanowi barierę dla celów rekreacyjnych. Zauważa się konflikty przestrzenne – zwłaszcza przy realizacji funkcji mieszkaniowej i przemysłowej, wpływające na ład przestrzenny w całej gminie. W ocenie autorów dokumentu, do tego stanu rzeczy przyczynia się znacząco obecny system przestrzenny, a w szczególności decyzje o warunkach zabudowy (zob. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Swarzędz”, s. 22–24). Z kolei w studium gminy Suwałki akcentuje się przede wszystkim funkcję przyrodniczą – dominują grunty rolne i leśne. Wyjątkami są wybrane jednostki osadnicze, w których rozwijana jest funkcja turystyczna (zob. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Suwałki”, s. 23–24).

Przy analizie ewentualnych skutków wpływów planów miejscowych na przestrzeń gminy oraz oceniając uwarunkowania zarządzania nią należy mieć na uwadze m.in. to, że w przypadku gmin biedniejszych głównym powodem ograniczonego stosowania owych planów mogą być bariery finansowe. Nawet przyjmując, że plany te pozytywnie wpływają na rozwój gospodarczy, zastrzec należy, że w większym zakresie stosują je dopiero gminy na pewnym poziomie rozwoju. Między innymi z uwagi na to, gminy wiejskie Lubin i Suwałki nie wykorzystują niniejszego instrumentu zarządzania przestrzenią lub czynią to w znikomym zakresie (tab. 4). Można jednak przyjąć, że brak planów w wielu wypadkach utrudniać będzie pozyskanie kolejnych inwestorów, którzy prowadząc w gminie działalność gospodarczą, mogliby zapewnić podwyższenie jej dochodów własnych. W przypadku Suwałk intencję organów gminy – przy biernej polityce przestrzennej – uzasadniać może również przeznaczenie i funkcja jej terenów, które nie są związane z rozwojem gospodarczym.

Biorąc to wszystko pod uwagę, zupełnie odmiennie ocenić należy zarządzanie przestrzenią przez gminy, które w badanej grupie są najlepiej rozwinięte pod względem gospodarczym (z punktu widzenia prezentowanych w artykule kryteriów). Z tabeli 4 wynika, że liczba uchwalonych planów miejscowych jest zdecydowanie wyższa, a w większości z nich przeznaczenie terenów gminnych można w znaczącym stopniu

Tab. 4. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalane w wybranych gminach w latach 2006–2011

Gmina	Liczba planów	Dominujące przeznaczenie
Zakopane	21	Infrastruktura techniczna, komunikacja, środowisko, mieszkalnictwo
Swarzędz	12	Mieszkalnictwo, komunikacja, infrastruktura techniczna, środowisko
Lubin	3	Zalesienie, cele produkcyjno-usługowe, infrastruktura techniczna, komunikacja
Suwałki	0	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie wojewódzkich dzienników urzędowych.

wiązać z celami gospodarczymi. Z przeprowadzonych wywiadów bezpośrednich wynika, że przedsiębiorcy w wielu wypadkach postulują obejmowanie ich obecnych lub przyszłych nieruchomości planami miejscowymi. Potwierdzają to wyniki wcześniejszych badań wśród kilkudziesięciu gmin w całej Polsce (Nowak 2012a). Zgodzić się więc należy w tym miejscu z hipotezą, że bardziej aktywne zarządzanie przestrzenią, zwłaszcza oparte na stosowaniu planów miejscowych, stanowi podstawę do sformułowania wstępnego wniosku o dobrym poziomie rozwoju gospodarczego danej gminy.

7. Proponowane kierunki badań w zakresie zarządzania przestrzenią gmin

Uwzględniając wyniki przeprowadzonych badań, zauważyć należy, że:

- przy szerszych pod względem ilościowym badaniach, w oparciu o dostępne lub możliwe do uzyskania w gminach dane, określenie szczegółowej zależności pomiędzy prowadzoną polityką przestrzenną a rozwojem gospodarczym jest trudnym zadaniem;
- przy szerszych pod względem ilościowym badaniach trudno również w pełni scharakteryzować politykę przestrzenną gmin.

Nie zmienia to jednak faktu, że możliwe jest poprzez tego rodzaju analizy wyodrębnienie pewnych wskaźników oraz sformułowanie fragmentarycznych wniosków. Wnioski te dotyczyć będą m.in. skali wydawanych decyzji, liczby decyzji przypadających na mieszkańców oraz na powierzchnię gminy, a także liczby odmów w ogólnej liczbie wydanych decyzji. Tak uzyskane wyniki można rozwijać w oparciu o prowadzone wśród pracowników urzędów gmin zajmujących się gospodarką przestrzenną ankiety oraz – w miarę potrzeby – wywiady bezpośrednie. Wśród tych bardziej ogólnych badań celem powinno być również zweryfikowanie liczby, przeznaczenia oraz powierzchni uchwalonych planów miejscowych. Wszystkie tak uzyskane dane mogą być wstępnie zestawione z podstawowymi wskaźnikami rozwoju gospodarczego gmin.

Prowadzone w ten sposób analizy będą pomocne przy ustalaniu:

- ogólnych koncepcji związanych z zarządzaniem przestrzenią w gminach;
- głównych problemów i barier, które organy napotykają w kontekście zarządzania przestrzenią;
- sposobów realizacji poszczególnych instrumentów zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym.

Jak zauważono wcześniej, te ogólne diagnozy nie będą jednak wystarczające. W toku szerszych badań należy zwrócić uwagę na przypadki gmin o różnicowanych koncepcjach przestrzennych. Chodzi tutaj i o gminy bardzo krytyczne w procedurze ustalania warunków zabudowy, i o zdecydowanie bardziej liberalne w tym zakresie. Analiza powinna dotyczyć zarówno tych różnicowanych pod względem charakteru, jak i pod względem dominującej funkcji oraz lokalizacji. W ten sposób, w ramach badań szczegółowych, zasadna jest analiza szerszego zestawu informacji dotyczących zarządzania przestrzenią w tych gminach. Przy okazji możliwa się wydaje zdecydowanie bardziej szczegółowa analiza wszystkich decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, skutków ich wydawania w kontekście zmieniającej się sytuacji gospodarczej oraz finansowej gmin (można podjąć ponadto próbę wyodrębnienia konkretnych skutków finansowych uchwalania planów miejscowych).

Osobną rolę przypisać trzeba jednak decyzjom o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. O ile bowiem w przypadku samych decyzji o warunkach zabudowy ich wpływ na rozwój gospodarczy bywa dyskusyjny (tak jak wskazano, choć liczba decyzji jest pewną wskazówką rozwoju, to nie zawsze ten rozwój musi determinować), o tyle inwestycje celu publicznego (jak wynika z wywiadu bezpośredniego w badanych gminach – w przeważającym zakresie dotyczące obiektów infrastruktury technicznej) stanowią już znaczący wyznacznik rozwoju gospodarczego w skali lokalnej. W związku z powyższym informacje dotyczące tego rodzaju decyzji mogą być brane pod uwagę również w innych badaniach związanych z rozwojem gospodarczym gmin.

Wyniki prowadzonych w taki sposób kompleksowych badań po odpowiednim opracowaniu mogą być przydatne także dla praktyki związanej z zarządzaniem przestrzenią w poszczególnych gminach. Z przeprowadzonych w analizowanych gminach wywiadów bezpośrednich wynika, że szeroko rozumiane decyzje przestrzenne bardzo często są tam podejmowane w oderwaniu od szerszej perspektywy planistycznej. W takim układzie przedstawianie ogólnych tendencji oraz indywidualnych pozytywnych i negatywnych skutków doboru określonych koncepcji przestrzennych może w znaczącym stopniu wpłynąć na dalsze zarządzanie przestrzenią w skali lokalnej.

8. Zakończenie

Zastrzec trzeba, że bardzo często nawet zblizone pod względem charakteru i wielkości gminy preferują odmienne koncepcje zarządzania przestrzenią. Inaczej mogą też kształtować się dla poszczególnych gmin determinanty związane z zagospodarowaniem przestrzennym (ekonomiczne, środowiskowe, społeczne czy też kulturowe). Obecnie dostępne instrumenty zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym nie dają gwarancji wykorzystania ich – przy zachowaniu zgodności z ładem przestrzennym – w ramach podwyższenia poziomu gospodarczego gmin. Jak wcześniej napisano, plany miejscowe w szerszym zakresie określające korzystne dla

gospodarczego przeznaczenie terenu są stosowane w gminach lepiej gospodarczo i finansowo rozwiniętych. Z kolei decyzje lokalizacyjne stanowią przede wszystkim odzwierciedlenie (a nie samoistny stymulant) poziomu rozwoju inwestycji w gminie. Bardziej rygorystyczne względem nich podejście jest poprawne z punktu widzenia ład przestrzennego i nieszkodliwe z punktu widzenia ogólnego rozwoju gospodarczego gminy. Może ono jednak prowadzić do szerszych konfliktów przestrzennych w gminie.

Mając to wszystko na uwadze, zaproponować należy zmianę systemu zarządzania przestrzenią w gminie. Szczegółowy zakres regulacji może być w różny sposób dyskutowany, ale główną intencją dokonywanych zmian powinno stanowić ograniczenie roli decyzji lokalizacyjnych i wzmocnienie roli planów miejscowych w zarządzaniu przestrzenią na szczeblu lokalnym. Ewentualne zmiany musiałyby również uwzględniać konsekwencje związane z koniecznością szerszego zapewnienia dostępności danych wykorzystywanych do oceny zarządzania przestrzenią w skali lokalnej.

Bibliografia

Fogel P. (2012). „Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach”, *Biuletyn KPZK PAN*, z. 250.

Gawroński H (2010). *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Warszawa: Wolters Kluwer Business.

Kuźnik F. (2012). „Polityka rozwoju i zarządzanie usługami publicznymi w strukturach samorządowych”, *Studia KPZK PAN*, t. CXLIII.

Kwaśniak P. (2008). *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*. Warszawa: Lexis Nexis.

Laszuk M., Paciorkiewicz Z. (2011). „Czynniki i bariery przedsiębiorczości w gospodarce regionalnej i lokalnej”, w: Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.

Małysa-Sulińska K. (2008). *Normy kształtujące ład przestrzenny*. Warszawa: Wolters Kluwer Business.

Markowski T. (2011). „Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem”, w: T. Markowski, P. Zuber (red.), *System planowania*

przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju, *Studia KPZK PAN*, t. CXXXIV.

Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K. (2007). *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Ney B. (2012). „Ocena systemu planowania przestrzennego w Polsce oraz sugestie jego poprawy”, w: A. Maciejewska (red.), *Gospodarka przestrzenna w świetle wymagań strategii zrównoważonego rozwoju*, *Studia KPZK PAN*, t. CXLII.

Nowak M. (2012a). *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*. Warszawa: CeDeWu.

Nowak M. (2012b). „Decyzje o warunkach zabudowy jako instrument zarządzania przestrzenią w podmiejskich gminach przygranicznych”, *Samorząd terytorialny*, nr 10.

Nowak M. (2012c). *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.

Nowak M., Mickiewicz P. (2012). *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*. Warszawa: CeDeWu.

Parysek J. (2001). *Podstawy gospodarki lokalnej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.

Parysek J. (2007). *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.

Pasieczny J. (2008). *Profile gmin w Polsce – zarządzanie rozwojem i zmianami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.

Saar M. (2011). *Jak samorządy lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości*. Warszawa: CeDeWu.

Skotarczak T., Nowak M. (2012). „Podstawowe instrumenty i uwarunkowania zarządzania przestrzenią w Polsce”, w: M. Nowak, T. Skotarczak (red.), *Zarządzanie przestrzenią miasta*. Warszawa: CeDeWu.

„Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Suwałki”, załącznik do Uchwały Rady Gminy Suwałki nr XVII/176/08 z dnia 12 września 2008 r.

„Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Swarzędz”, załącznik do Uchwały Rady Miejskiej w Swarzędzu, nr XXXII/373/2001 z 30 listopada 2005 r.

Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Ziolo M. (2011). *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*. Warszawa: C.H. Beck.

Śleszyński P., Solon J. (2010). „Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach”, *Studia KPZK PAN*, t. CXXX.

Wojciechowski E. (2012). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Difin.

Ziobrowski Z. (2010). „Polityka przestrzenna a decyzje o warunkach zabudowy”, *Biuletyn KPZK PAN*, z. 245.

Direct spatial development tools at the local level vs. the economic development as a research problem

The purpose of this paper is to determine, on the basis of case studies, the economic consequences of the application by the local municipal authorities of spatial development plans and of documents concerning the conditions for construction and land management. In particular, the author attempts to verify whether the space management concept adopted in various municipalities had an impact on their economic development, especially the number of businesses in the area. For each municipality, the author describes the number of location decisions per one thousand inhabitants; the number of documents concerning the conditions for construction and land management which were rejected; as well as the number of local plans in the municipalities that encourage the development of entrepreneurship at a local scale.

Keywords: spatial development, local development, location decisions

Stella Strzemecka

Działalność profrekwencyjna jako przejaw samoorganizacji społeczeństwa na przykładzie Polski i Czech

Tematem niniejszego artykułu jest zaangażowanie się organizacji pozarządowych (NGOs) w pobudzanie potrzeby komunikowania się i współpracy na przykładzie realizacji polskiej kampanii społecznej „Masz głos, masz wybór” oraz aktywności czeskich stowarzyszeń – Změň Politiku i Vyměňte Politiku. Opracowanie stanowi również próbę wyjaśnienia fenomenu (przed)wyborczego ożywienia czeskich obywateli.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe (NGOs), Polska, Czechy, kampanie społeczne, wybory lokalne 2010, frekwencja wyborcza, mobilizacja obywatelska, badania jakościowe.

1. Wprowadzenie

W niektórych krajach obywatelska aktywność odegrała decydującą rolę w obaleniu komunizmu. Fazy kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce stały się modelem dla innych krajów tego regionu, w tym Republiki Czeskiej (Wnuk-Lipiński 2010, s. 318–319). Polska – ówczesny wzór do naśladowania – od wielu lat nie jest już liderem w kontekście mobilizacji obywatelskiej (zob. ESS 2004), lecz liderem absencji wyborczej w postkomunistycznym regionie. Szczególnie niski poziom frekwencji dotyczy wyborów samorządowych. Zarówno w Polsce, jak i w Czechach jest to jeden z najważniejszych problemów tych demokracji od wielu lat (zob. Raciborski 2011, s. 121). A przecież głosowanie to: „(...) najpowszechniejsza i najbardziej podstawowa forma aktywności politycznej” (Błasiak 2010, s. 237), więc nie można dyskutować o społeczeństwie obywatelskim bez odniesienia do tej problematyki (Cześniak 2005, s. 280).

Powszechnie coraz częściej przyjmuje się, że demokrację można uznać za pełną nie tylko wówczas, gdy w kraju społeczeństwo wyraża akceptację dla tego systemu władzy, nie tylko, gdy angażuje się na szczeblu politycznym poprzez

czynną i bierną partycypację w wyborach, lecz także kiedy jest aktywne na poziomie społecznym – w organizacjach czy stowarzyszeniach (Piechota 2011, s. 30). Niemal wszyscy badacze zajmujący się problematyką życia lokalnego podkreślają, że instytucje społeczeństwa obywatelskiego na tym poziomie w sposób szczególny tworzą płaszczyznę identyfikacji ze współobywatelami oraz przejawiają chęć działania wraz z nimi dla dobra wspólnego. Mówiąc ogólniej, formują obywatelskość (Wnuk-Lipiński 2010, s. 193). Zatem przestrzeń lokalna jest (albo raczej być powinna) najdogodniejszym miejscem do nauki postaw prospołecznych. Jednocześnie zaś, za pośrednictwem wrażliwej, społecznej obserwacji, można dostrzec: „(...) jak cienką i trudną do wyznaczenia jest linia dzieląca to, co polityczne, od tego, co niepolityczne w lokalnych kontaktach społecznych” (Wódz 2005, s. 236).

Literatura empiryczna dostarcza wielu przykładów na to, że w polskiej wersji obywatelskich społeczności lokalnych charakterystyczna jest m.in. znaczna rola organizacji parapolitycznych tzw. protopartii. Grażyna Piechota, analizując konkretną organizację pozarządową na Śląsku (biorącą udział w ogólnopolskiej kampanii społecznej „Masz głos, masz wybór” w 2009 r.), wykazała, że organizacja, która swoje podstawowe cele działalności deklarowała w obszarze społecznym, w rzeczywistości koncentrowała się

Stella Strzemecka – doktorantka Instytutu Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego;
e-mail: stella.strzemecka@uj.edu.pl

na działalności parapolitycznej (zob. Piechota 2010). Kumulacja takich działań sprawia, że lokalna demokracja przetrada się w lokalną oligarchię (Wódcz 2005, s. 241–242; Gliński 2007, s. 291), zniechęcając swym upolitycznieniem obywateli do podejmowania działań zbiorowych. Czesi również borykają się z problemem alienacji w sferze publicznej, co jest głównie rezultatem wysokiego (na tle innych krajów Unii Europejskiej) poziomu korupcji politycznej i urzędniczej (TI 2010).

Prezentowany tekst stanowi przyczynek do analizy zagadnień lokalnego społeczeństwa obywatelskiego i mechanizmów jego rozwoju. Jest próbą spojrzenia na problem zaangażowania obywatelskiego na poziomie lokalnym i działań mających na celu zwiększenie tego zakresu. Analizę przeprowadzono na podstawie sytuacji w dwóch krajach transformacji ustrojowej – w Polsce oraz Czechach – w kontekście wyborów samorządowych, które odbyły się tam w roku 2010. Na przykładzie akcji profrekwencyjnych w Polsce (wymiar ogólnopolski i lokalny – studium wybranych organizacji pozarządowych z Małopolski) oraz w Czechach (działalność dwóch stowarzyszeń i zarazem platform internetowych) dokonano analizy porównawczej założeń, charakteru, przebiegu oraz rezultatów kampanii społecznych w tych krajach. Ich wspólnym celem było – przynajmniej w założeniu – promowanie postaw obywatelskich i mobilizowanie społeczeństw na szczeblu lokalnym do większej aktywności wyborczej. Założono, że przed wyborami samorządowymi 2010: (1) organizacje pozarządowe biorące udział w kampanii koalicji „Masz głos, masz wybór” w Krakowie włączyły się do ogólnopolskiej kampanii w celu realizacji partykularnych interesów jej członków, nie przyczyniając się do pobudzenia potrzeby komunikowania się i współpracy polskich obywateli, (2) działalność stowarzyszeń Změň Politiku i Vyměňte Politiku przyczyniła się do pobudzenia potrzeby komunikowania się i współpracy czeskich obywateli.

Przebieg kampanii „Masz głos, masz wybór” opisano za pomocą kilku metod badawczych (analiza treści, obserwacja uczestnicząca, wywiad pogłębiony). Analizą treści objęto: prasę (lokalne dzienniki płatne i bezpłatne), listy wyborcze oraz strony internetowe i profile na por-

talach społecznościowych badanych organizacji, a także prywatne blogi internetowe liderów organizacji. Równorzędnym sposobem zbierania danych była obserwacja uczestnicząca (w czasie przedwyborczych spotkań). Natomiast metodę wywiadu pogłębionego zastosowano do przebadania czterech ogólnopolskich koordynatorów kampanii „Masz głos, masz wybór” oraz wszystkich lokalnych organizacji, które włączyły się do akcji w Krakowie: (1) Fundacja Centrum Kultury Revers (CKR), (2) Fundacja Europejskie Centrum Etyki i Bioetyki im. Dobrego Pasterza (ECEiB), (3) Stowarzyszenie Forum dla Polski (FdP), (4) Stowarzyszenie Partycypuj (Partycypuj), (5) Stowarzyszenie Praworządności i Bezpieczeństwa Publicznego (PiBP). Analizie poddano wymienione organizacje krakowskie, ponieważ w 2010 r. najwięcej zgłoszeń z terenu Małopolski pochodziło od placówek pozarządowych z Krakowa¹.

Przebieg kampanii profrekwencyjnej w Czechach (działalność Změň Politiku i Vyměňte Politiku) opisano na podstawie analizy treści platform internetowych oraz raportów badanych stowarzyszeń. W trakcie tego etapu niepoślednią rolę odegrali badacze z Katedry Polityki i Studiów Europejskich z Uniwersytetu Palackiego w Ołomuńcu (Univerzita Palackého, Olomouc). Dzięki uprzejmości naukowców z najstarszego, założonego w XVI w., uniwersytetu na Morawach pozyskano cenne materiały, które stały się przedmiotem analizy.

2. Kampania społeczna „Masz głos, masz wybór”

Aby zainteresować obywateli sprawami lokalnych społeczności i zachęcić do udziału w wyborach, Fundacja im. Stefana Batorego oraz Stowarzyszenie Szkoła Liderów od roku 2006 koordynują kampanię społeczną „Masz głos, masz wybór”. Koalicja skupia kilkanaście organizacji pozarządowych, które wspólnie działają na rzecz zwiększenia udziału obywateli w wyborach. Organizacje te przeprowadziły dotąd cztery kampanie profrekwencyjne: (1) „Zmień kraj. Idź na wybory”, przed wyborami parla-

¹ Zob. <http://www.maszglos.pl/map/malopolskie>.

mentarnymi 2007, (2) „Pępek Europy”, przed wyborami do Parlamentu Europejskiego 2009, (3) „Gdziekolwiek będziesz, zagłosuj”, przed wyborami prezydenckimi 2010 oraz (4) „Przyszli radni są tuż obok ciebie! Znasz ich? Przekonaj ich!” i „Głosuj świadomie!”, kampanie zachęcające do kandydowania i głosowania w wyborach samorządowych 2010².

Kolejna edycja ogólnopolskiej kampanii społecznej „Masz głos masz wybór” rozpoczęła się w sierpniu 2010 r., aby zakończyć się w listopadzie 2010 (przed pierwszą turą wyborów samorządowych). Kampania, która zachęcała do kandydowania i głosowania w wyborach samorządowych, miała na celu skupienie uwagi Polaków na wyborach lokalnych oraz uświadomienie im, jaki mają wpływ na codzienne życie w swojej społeczności. Pierwszą odsłonę opatrzone hasłem: „Przyszli radni są tuż obok ciebie! Znasz ich? Przekonaj ich!”. Miało ono zwrócić uwagę mieszkańców gmin na potencjalnych, dobrych kandydatów, którym nierzadko brakuje motywacji, by wystartować w wyborach. Drugą odsłonę kampanii firmował slogan: „Głosuj świadomie!”, popularyzowany tuż przed wyborami, a służący zachęceniu Polaków do oddania świadomego głosu. W opinii pomysłodawców „Masz głos, masz wybór” głos świadomy to ten, który „został oddany po uprzednim poznaniu kandydata i jego dotychczasowej działalności oraz wizji rozwoju jego miejscowości”³. W wymiarze ogólnopolskim akcję promowano w mediach za pomocą spotów radiowych i telewizyjnych, bannerów internetowych czy reklam prasowych. Ponadto, każda organizacja pozarządowa mogła włączyć się do akcji i realizować ją w wymiarze lokalnym – w miejscu swojej aktywności. Dlatego koordynatorzy przedsięwzięcia określili kilka zasad: (1) w akcji mogą uczestniczyć organizacje pozarządowe, izby gospodarcze, parafie, szkoły, media itp. oraz grupy nieformalne, (2) akcja służy budowie dialogu pomiędzy mieszkańcami a władzami samorządowymi, (3) zadania, w tym spotkania i debaty, muszą być realizowane z udziałem różnych środowisk i grup mieszkańców danej gminy, (4) uczestnicy zobowiązani są do zamieszczania in-

formacji na temat swoich działań na stronie organizatorów, (5) im więcej aktualności, tym silniejsze oddziaływanie akcji i większa zachęta dla innych do podjęcia aktywności, (6) każdy może dołączyć się do tych działań – lista nie jest zamknięta – do udziału w akcji można zgłaszać się przez cały czas, (7) firmy i media mogą publikować materiały promocyjne koalicji „Masz głos, masz wybór”⁴.

Koordynatorzy wsparli chętnie do działania organizacje różnymi materiałami promującymi: pakietami materiałów merytorycznych, zakładkami do książek czy nalepkami na samochód. Organizacje mogły także zwrócić się do ekspertów w celu uzyskania indywidualnych konsultacji⁵ lub/i uczestniczyć w warsztatach „Wejdz w układ!”, podczas których liderzy organizacji dowiadywali się, jak przeprowadzać debaty z udziałem mieszkańców i kandydatów na radnych, wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast, ze wszystkich opcji politycznych.

2.1. Analiza udziału krakowskich organizacji pozarządowych w kampanii społecznej „Masz głos, masz wybór” przed wyborami samorządowymi 2010

Na podstawie przeanalizowanych dokumentów badanych organizacji, dostępnych na stronach internetowych – statutów, okresowych raportów, potwierdzeń współpracy z NGO⁶ i osobami fizycznymi, można stwierdzić, że każda organizacja działała w innym obszarze życia społecznego: od rozwoju demokracji, ochrony praw człowieka w europejskich krajach postkomunistycznych, przez rewitalizację zdegradowanych terenów przemysłowych po szerzenie zasad bioetycznych.

2.1.1. Promowanie kampanii społecznej „Masz głos, masz wybór” – analiza treści

Z analizy najbardziej poczytnych i opinio-twórczych dzienników lokalnych w Krakowie (IMM 2010) wynika, że włączone do „Masz

² Zob. <http://www.maszglos.pl>.

³ Zob. http://www.maszglos.pl/o_akcji.php.

⁴ Zob. <http://www.maszglos.pl/zasady.php>.

⁵ Zob. http://www.maszglos.pl/nasze_wsparcie.php.

⁶ Skrót od angielskiej nazwy *non governmental organisations* – organizacje pozarządowe.

głos, masz wybór” organizacje nie promowały akcji w lokalnych mediach. Ciekawe rezultaty przyniosło natomiast studiowanie samorządowych list wyborczych. Aż cztery (Partycypuj, FdP, PiBP, ECEiB) na pięć organizacji włączających się w akcję wystawiło swoich członków na kandydatów do Rady Miasta i Rad Dzielnic⁷. Dwie organizacje (PiBP, FdP) na cztery, wystawiające swoich kandydatów, nie ukrywały tego faktu w Internecie. Oto przykład, jak jedno ze stowarzyszeń zachęcało internautów do udzielenia poparcia (pisownia niezmieniona):

Członkowie Stowarzyszenia Forum dla Polski kandydują w wyborach samorządowych (...). Walczymy o lepszy Kraków! Proszę polubcie nasz profil na facebook'u (<http://www.forumdlapolski.pl>) (FdP).

Z kolei dwie pozostałe organizacje (Partycypuj oraz ECEiB) nie zachęcały bezpośrednio na swojej stronie do oddania głosu. Prezysi tychże kandydujący w wyborach utworzyli prywatne blogi w celu zdobycia jak największego poparcia⁸.

Jeśli zaś chodzi o zamieszczenie w sieci materiałów promujących akcję, to w przypadku jednej (CKR) z pięciu organizacji można było na stronie obejrzeć spoty: „Przyszli radni są obok Ciebie. Znasz ich? Przekonaj ich!” i „Głosuj świadomie!”. Dwie natomiast (Partycypuj, PiBP) umieściły materiał informacyjny dla użytkowników w postaci prezentacji – „ABC samorządu”.

2.1.2. *Promowanie kampanii społecznej „Masz głos, masz wybór” – obserwacja uczestnicząca*

Nie można pominąć faktu, że CKR – jedna z pięciu poddanych analizie organizacji – przeprowadziła spotkanie przed wyborami. Wtedy też zastosowano technikę obserwacji uczestniczącej. W trakcie prezentacji „Społeczeństwo obywatelskie w Internecie – zaangażowanie” poruszono kwestię frekwencji⁹. Wątek ten, firmowany przez logo akcji „Masz głos, masz wybór”, był jedynie punktem wyjścia do dalszych roz-

ważań nad relacją obywatel–internet–obywatel. Należy nadmienić, że w inicjatywie uczestniczyły jedynie te organizacje pozarządowe, które zajmują się tematyką prezentowaną przez prelegentów, przy czym w polu ich działalności nie znalazła się akcja profrekwencyjna „Masz głos, masz wybór”. Profil tematyczny spotkania był w rezultacie skierowany do lokalnych organizacji, skupiających się na aktywizowaniu obywateli za pośrednictwem Internetu. Nie zaaranżowano więc debaty z udziałem mieszkańców i kandydatów na radnych ze wszystkich ugrupowań, tak jak tego oczekiwali pomysłodawcy akcji.

2.1.3. *Kampania społeczna „Masz głos, masz wybór” w wypowiedziach przedstawicieli badanych organizacji pozarządowych*

W celu usystematyzowania wypowiedzi lokalnych uczestników kampanii „Masz głos, masz wybór” w Krakowie podzielono je na siedem działów tematycznych: (1) źródło informacji o akcji, (2) data włączenia się do akcji, (3) motywacje do wsparcia inicjatywy, (4) role prezesów organizacji/wykonawcy projektu podczas realizowania działalności profrekwencyjnej, (5) formy realizacji założeń akcji – działania podjęte przez organizacje, (6) współpraca z innymi NGO-sami wspierającymi kampanię społeczną; (7) autorskie pomysły na zwiększenie frekwencji wyborczej.

Przedstawiciele czterech (FdP, ECEiB, Partycypuj, CKR) z pięciu przebadanych organizacji znaleźli informację o kampanii na stronie organizatorów. Założyciel piątej (PiBP) został, jak twierdzi, zaproszony przez organizatorów drogą e-mailową.

Jeśli zaś chodzi o terminy włączenia się ich organizacji do kampanii, to podczas przeprowadzania wywiadów wśród respondentów dominował brak pewności. Oto fragment jednej z wypowiedzi:

Dokładnie nie wiem. To chyba 2009. Myślę... okres szkolenia dla liderów, ale Pani na pewno będzie lepiej orientowała się co to było (Partycypuj). Na pytanie, dlaczego właśnie ich organizacja włączyła się w kampanię, nierzadko udzielano niespójnych i zarazem lakonicznych odpowiedzi:

⁷ Zob. http://www.bip.krakow.pl/?dok_id=28988.

⁸ Zob. <http://www.wieslaw-nowak.blogspot.com>, <http://www.ewazbroja.pl>.

⁹ Zob. <http://centrumrevers.org>.

Nie wiem, jak to formalnie wyglądało. Dostałam telefon od prezesa [stowarzyszenia – przyp. aut.] z propozycją przejęcia projektu. Właściwie... nie, nie, informację mailową, pocztową od prezesa (Fdp).

Wśród respondentów dominowały również głosy świadczące o małym stopniu zainteresowania i zaangażowania w akcję. Rozmówcy łączyli kontekst społecznej kampanii profrekwencyjnej z kandydowaniem w wyborach, o czym świadczy poniższy przykład:

Oni [„Masz głos, masz wybór” – przyp. aut.] zaprosili nas do współpracy. Nie namawiali, a i tak mieliśmy wystartować [w wyborach samorządowych 2010 – przyp. aut.]. W ramach komitetu [wyborczego – przyp. aut.] zachęcaliśmy [do głosowania – przyp. aut.] na naszych kandydatów (PiBP).

Innym interesującym zagadnieniem była kwestia różnorodności punktów widzenia prezesów organizacji/wykonawcy projektu co do ról, jakie odgrywali oni sami. Jedni realizowali kampanię „Masz głos, masz wybór”, ponieważ otrzymali „zlecenie” (Fdp), drudzy chcieli zorganizować spotkanie konsolidujące lokalne środowisko NGO (CKR) lub partycypować w warsztatach z autoprezentacji (ECEiB), kolejni postrzegali się jako pośrednika w przekazywaniu informacji (Partycypuj), inni zaś notorycznie mylili kontekst akcji społecznej z kandydowaniem do samorządu (PiBP).

Z analizy materiału badawczego wyłaniają się dwa sposoby realizacji działań profrekwencyjnych przez badane organizacje. Na potrzeby ich opisu zastosowano następujące nazewnictwo: (1) sposób *quasi*-obywatelski tzw. autorski, (2) sposób autopromujący – łączenie (świadomie lub nieświadomie) kampanii społecznej ze startem w kampanii samorządowej. Na podstawie powyższych kryteriów jedna organizacja (CKR) realizowała akcję profrekwencyjną w sposób *quasi*-obywatelski. Jej prezes zwraca uwagę, z jednej strony, na zaaranżowane spotkanie, z drugiej jednak przyznaje, że:

Temat frekwencji potraktowałam [w trakcie prezentacji – przyp. aut.] jako punkt wyjścia, diagnozę, droga przez Internet. (...) Na spotkaniu chyba raczej na pewno nie było organizacji, która zajmuje się frekwencją wyborczą. (...) Celem było, w kon-

tekście frekwencji, pokazania relacji: obywatel-obywatel. O zaangażowaniu i frekwencji szeroko, a nie tylko wyborczej, nie relacji: obywatel-politycy. (...) Nie podjęto innych działań, konkretnych działań, bo później zrobiliśmy sami spotkanie. Nie było mikrograntów, więc „po swojemu”. (...) Zrobiliśmy to w sposób autorski (CKR).

Z powyższego fragmentu wynika, że nie skoncentrowano się na priorytetowej kwestii określonej przez organizatorów „Masz głos, masz wybór” – tj. zachęcaniu do kandydowania i świadomego głosowania podczas wyborów samorządowych. Wniosek ten umacnia również, wspomniana wyżej obserwacja uczestnicząca podczas spotkania „Społeczeństwo obywatelskie w Internecie – zaangażowanie”.

Drugi sposób realizacji kampanii profrekwencyjnej „Masz głos, masz wybór”, autopromujący – łączenie (świadomie lub nieświadomie) kampanii społecznej ze startem w kampanii samorządowej, zdecydowanie przeważał nad pierwszym, *quasi*-obywatelskim. Oto fragment rozmowy, przedstawiającej drugi model realizacji kampanii społecznej. Podjęte działania koordynatorka projektu opisuje tak:

(...) byłam odpowiedzialna za kampanię kandydata na prezydenta [miasta Krakowa – przyp. aut.] (...) i jednego kandydata do Rady Miejskiej. Także na różnych spotkaniach materiały [promujące „Masz głos, masz wybór” – przyp. aut.] były rozdawane. Miało to charakter także obywatelski. (...) Nie mieliśmy na tyle zasobów ludzkich, aby zorganizować spotkania ze wszystkimi kandydatami. Łączyłam pracę w kampanii na prezydenta z kampanią „Masz głos, masz wybór”. Niestety nie było zasobów dla samej kampanii koalicji „Masz głos, masz wybór” (Fdp).

Z powyższego cytatu można wywnioskować, że wypowiadająca się osoba odgrywała podczas kampanii wyborczej dwie role. Jednocześnie sprawowała funkcję „szefa” akcji „Masz głos, masz wybór” w lokalnej organizacji i „szefa” kampanii jednego z kandydatów na prezydenta oraz radnego Miasta Krakowa. Natomiast dzięki analizie list wyborczych odkryto, że respondentka ubiegała się także o stanowisko radnej jednej z dzielnic. Można zatem powiedzieć, że działała na trzech polach: kampanii społecznej, samorząd-

dowej (na rzecz swoich zleceniodawców) oraz „autokampanii” (startując z list tej samej partii). Domyślać się można, że owa „partyjność” kolidowała z realizacją akcji społecznej w sposób zgodny z założeniami organizatorów – obywatelski, a wręcz ją uniemożliwiała. Następne dwa fragmenty wypowiedzi przedstawiają również – autopromujący – sposób realizacji akcji społecznej przez dwóch prezesów:

Tak, to znaczy jakieś plakaty ulotki były. Dwa spotkania z wyborcami. Przedstawialiśmy program ludzi tych co kandydują, których wspierało Stowarzyszenie Partycypuj. Tak, aby ludzie się o nas dowiedzieli, żeby coś zmienić (Partycypuj).

Widzę, że jest Pani lepiej zorientowana ode mnie... super! Oni [„Masz głos, masz wybór” – przyp. aut.] zachęcali do zorganizowania spotkań w trakcie kampanii, ale my tego nie robiliśmy. Zachęcaliśmy ludzi do głosowania na nas na ulicy, na osiedlach. (...) Ani przed ani po kampanii [wyborczej – przyp. aut.] nie dawaliśmy ulotek, tylko trochę w trakcie (PiBP).

W powyższym fragmencie rozmowy prezes PiBP wyraził zaskoczenie wiedzą autorki badań na temat materiałów promujących akcję „Masz głos, masz wybór”. Ujawnił tym samym niski stopień zorientowania w kontekście tejże, choć zgodził się ją realizować.

Co ciekawe, z rozmów ze wszystkimi pięcioma przedstawicielami badanych organizacji wynika, że lokalni działacze nie dysponują żadnymi informacjami na temat NGOs włączających się w akcję profrekwencyjną na terenie Krakowa. Ów deficyt wiedzy może świadczyć o słabym stopniu zaangażowania w realizację założeń akcji. Wskazuje także na brak współpracy z własnym środowiskiem.

Podczas rozmów z respondentami poruszono także, z uwagi na charakter kampanii „Masz głos, masz wybór”, wątek frekwencji wyborczej. Celem pytania: „Jak Pana/Pani zdaniem można zwiększyć frekwencję wyborczą?” było wysondowanie prywatnych opinii na ten temat. Poniższe cytaty – spisane z nagrań – prezentują wybrane pomysły przedstawicieli badanych organizacji.

Tylko i wyłącznie w bezpośrednim kontakcie, ale od 2010 roku, od kampanii samorządowej zdecydowanie większy udział, bardziej zaangażowany,

bo nowe pokolenie wyborcze. Kampania internetowa, nowe media, akcje *door to door*, akcje bezpośrednie... *eventy*, w większym lub węższym gronie. Główny czynnik: dotyczyć małych, ale istotnych problemów (FdP).

Charakter tej wypowiedzi nawiązuje do polityki pozyskiwania i mobilizowania elektoratu, wpisującej się w założenia partyjne PO (przedwyborcza akcja *door to door* – odwiedzanie potencjalnych wyborców i wręczanie im ulotek programowych). Z list tejże partii startowała w wyborach samorządowych „szefowa” projektu „Masz głos, masz wybór” w jednej z organizacji i jednocześnie „szefowa” sztabu wyborczego dwóch kandydatów: na prezydenta i Radnego Miasta. Z kolei poniższa wypowiedź ujawnia brak konkretnego pomysłu jak rozwiązać problem niskiej frekwencji wyborczej:

Co można zrobić? Hm... zastanawiające... nie mam pomysłów. Chyba akcje informacyjne, bo przecież zmusić się nie da (śmiech). Chociaż w Belgii są kary (PiBP).

Natomiast w obszernym fragmencie ostatniej, niezwykle ekspresyjnej wypowiedzi prezesa ECEiB wyłania się z jednej strony niechęć do niekompetentnych kandydatów, z drugiej natomiast uczucie zawodu z racji przegranych wyborów. Odpowiedź na pytanie dotyczące sposobu zwiększenia wyborczej partycypacji nie wiązała się w żaden sposób z założeniami akcji „Masz głos, masz wybór”, jak również nie zawierała propozycji konkretnego rozwiązania. Wypowiedź miała zatem wyłącznie charakter polityczny. Odnosiła się do niskiego poziomu kompetencji kandydatów i do osobistej porażki. Zdaniem prezesa tej organizacji, aby zwiększyć frekwencję wyborczą:

(...) Trzeba więcej kompetentnych osób! Kto pójdzie do wyborów, jak lista jest pełna niekompetentnych osób. (...) Na przykład młoda kelnerka kandyduje [z listy PO – przyp. aut.] „bo chce”, to później ona ma decydować o ważnych sprawach?! Na liście PiS jest to samo! (...) byłam kandydatką PO do Rady Miasta, ale nie weszłam. Też do Rady Dzielnicy i też się nie dostałam. Teraz już wiem, jakie błędy popełniłam. Za mało pieniędzy niestety na kampanię było (...). Ale to mój pierw-

szy start, więc wiem, co muszę zrobić i będę kandydować znowu (ECEiB).

2.1.4. Kampania społeczna „Masz głos, masz wybór” w wypowiedziach ogólnopolskich koordynatorów

Koordynatorka akcji „Masz głos, masz wybór” na Polskę, Joanna Załuska, w trakcie rozmowy podkreśliła to, co trzej pozostali ogólnopolscy koordynatorzy. Lokalni uczestnicy działań nie mieli obowiązku realizacji założeń akcji, bo:

(...) jak my ten obowiązek wyegzekwujemy. To jest pełna dobrowolność. Uważam że jak się ktoś rejestruje, chce coś zrobić, no to zrobi. Choć zdarza się tak, że ktoś się deklaruje, że ktoś coś zrobi i później nic z tego nie wychodzi, ale raczej jest tak, że może nie wszystko się uda, ale jednak jakieś minimum jest realizowane.

3. Změň Politiku i Vyměňte Politiky jako przykłady mobilizacji obywatelskiej

3.1. Změň Politiku

Změň Politiku powstało w roku 2009. Jest odrębnym i niezależnym stowarzyszeniem obywatelskim, które – jak twierdzą założyciele – nie jest związane z jakąkolwiek partią polityczną lub grupą lobbingsową¹⁰. Misją stowarzyszenia jest zmiana obecnego rozumienia polityki jako czegoś, co dzieje się gdzieś na zewnątrz, a co nie może być naruszone. Założyciele Změň Politiku chcą wpłynąć na poprawę znaczenia i jakości debaty publicznej, a w konsekwencji na rozwój kultury politycznej oraz demokracji w Republice Czeskiej. Stowarzyszenie pragnie zapewnić wyborcom takie „narzędzia” (bezpośredni kanał komunikacyjny pomiędzy obywatelami, politykami oraz mediami), które umożliwiłyby aktywny i skuteczny wpływ na krajowe sprawy polityczne¹¹. Za pośrednictwem platformy internetowej użytkownicy mają możliwość komentowania, opiniowania i oceny poszczególnych działań

¹⁰ Zob. <http://www.zmenpolitiku.cz/o-portalu/o-nas/kdo-jsme>.

¹¹ Zob. <http://www.zmenpolitiku.cz/o-portalu/o-nas/poslani-a-vize>.

polityków („sława”/„wstyd”) w postaci wykresów oraz tworzenia i podpisywania petycji. Twórcy Změň Politiku zachęcają do regularnego monitorowania bieżących wydarzeń politycznych i wygłaszania poglądów na forum strony stowarzyszenia (NP O.S. 2010).

3.2. Vyměňte Politiky

Zgodnie ze statusem stowarzyszenie Vyměňte Politiky zostało zarejestrowane w sierpniu roku 2010. Na stronie głównej pomysłodawcy platformy Vyměnětepolitiky.cz piszą o sobie tak:

Jesteśmy normalnymi ludźmi, którzy mają różne miejsca pracy, interesy i opinie. Nie należymy do tej samej opcji politycznej. To, co nas łączy, to wiara, że możemy i musimy coś zrobić, aby zmienić kulturę polityczną w Republice Czeskiej. Nie mamy ambicji politycznych, bo kochamy to, co robimy. Wykorzystamy wybory, aby przypomnieć naszym przedstawicielom politycznym, że są tutaj z naszego powodu¹².

Twórcy Vyměňte Politiky zwracają uwagę, że wybory lokalne są równie ważne jak parlamentarne. Dlaczego? Otóż ich zdaniem łatwiej zaobserwować nieprzejrzyste procedury, wątpliwe projekty czy przetargi – na poziomie lokalnym. Ze względu na „lokalność” efekt wymiany skorpumpowanych polityków będzie dobrze widoczny. Jest ona bowiem łatwiejsza do przeprowadzenia w wyborach samorządowych niż parlamentarnych. Przyzwoity polityk, zdaniem pomysłodawców Vyměňte Politiky, może w ciągu dwóch lat zrobić wiele dla wspólnoty i będzie to widoczne na pierwszy rzut oka. Dlatego też „oczyszczenie” musi przyjść oddolnie. Autorzy platformy zauważają, że wpływając na wyniki wyborów samorządowych, można wiele zyskać. Wymieniają cztery niebagatelne kwestie, takie jak: (1) złamanie lub co najmniej zakłócenie sieci lokalnych korupcji, (2) efektywne wydatkowanie środków publicznych, (3) krok bliżej do prawdziwej demokracji, (4) poczucie własnej wartości i przekonanie, że wszystko może się zmienić.

Aby osiągnąć te cele, pomysłodawcy platformy Vyměnětepolitiky.cz postulowali:

¹² Zob. <http://www.vymentepolitiky.cz>. Tłum. S. Strzemecka.

Pokażmy, że jako obywatele jesteśmy w stanie trzymać się razem i stanąć przeciw korupcji na poziomie gminy. Nie potrzebujemy żadnych lobbystów czy wirtualnych sponsorów. Portal *facebook* wystarczy nam do rozpowszechniania założeń i naszych myśli! (...) Nasz cel to świadomy obywatel, mający udział w odpowiedzialności za swoje lokalne otoczenie. Dlatego skupiliśmy się na przygotowaniu ogólnej platformy dyskusji¹³.

Na tej platformie znajduje się mapa Republiki Czeskiej. Klikając kolejno w: region, w którym się mieszka, powiat, nazwę miejscowości, dzielnicę i wreszcie w listę osiedli, przechodzimy do strony, na której można znaleźć informacje o kandydatach. Twórcy platformy *Vyměňte politiky.cz* instruowali potencjalnych użytkowników, jak mogą postępować i w jaki sposób aktywnie współtworzyć jej treść:

Jeśli wcześniej głosowałaś na partię lub kandydata tylko przez sympatię lub zadeklarowane preferencje polityczne, tym razem przygotuj się lepiej! Poświęć trochę czasu wolnego, by uzyskać plan i historię podjętych decyzji i inwestycji. Prawie każda wieś ma swoją stronę internetową, gdzie te informacje są dostępne. Poglądy krystalizują się stopniowo. Zrozumienie lokalnej polityki wymaga czasu i wysiłku. Nie pozwól im [politykom i mediom – przyp. aut.] na trucie. Będzie, z pewnością, kilka prób manipulowania informacjami i dyskusjami – takie próby należy zgłosić do administratora serwisu. Nie będziemy tolerować promowania poszczególnych kandydatów lub partii politycznych. Wejdź na stronę, dziel się informacjami i aktywnie włącz w dyskusję¹⁴.

Zachęcano nie tylko do aktywności w sieci, lecz także w świecie realnym:

Jeśli wizyta na naszej platformie internetowej to za mało, można spróbować zorganizować akcje uliczne i promować wybory. Wybierajmy, w miarę możliwości, kandydatów postępujących właściwie i moralnie. Im więcej ludzi będzie wybieranych przez osoby, a nie partie polityczne, tym większa jest szansa na pozytywne zmiany. (...) Wybierz kandydatów niezależnych lub spoza pozaparlamentarnych partii – zmiana polityki! Trzymamy kciuki i nie zapomnij: Ratusz w Twoich rękach!¹⁵.

W trakcie mobilizowania obywateli niepoślednią rolę odegrały materiały promujące inicjatywę zmiany polityki (*vyměňte politiky*). Na stronie głównej można było pobrać ulotki do samodzielnego wydrukowania, logo, naklejki na zderzaki samochodów, pliki mp3 zawierające m.in. sygnał powiadomienia SMS. Do promowania inicjatywy włączyli się także znani, lubiani i szanowani Czesi (muzycy, aktorzy, pisarze). Na przykład najpopularniejszy czeski popowo-rockowy zespół *Nightwork* skomponował piosenkę pt. *Vyměňte politiky* i nagrał do niej teledysk¹⁶. Oto fragment jej tekstu:

(...) Każdego dnia będziesz mieć wybór,
koloru koszulki, marki samochodu i tak dalej.
Jak to możliwe, abyś nie poszedł do urny,
polityce pozwolił igrać sobą?

(...) teraz nasz głos, możemy przełamać kłutwę.
Zmiana polityki! Zmiana polityki!¹⁷

Ponadto przed wyborami zorganizowano spotkania, na których rozdawano koszulki z logo *Vyměňte Politiky*, przyklejano naklejki na zderzaki samochodów. Wsparciu akcji służyły także koncerty z udziałem czeskich wykonawców, kampanie (m.in. na Placu Wacława) wzywające do wyborczej mobilizacji oraz topienie, przez grupę nurków, manekina symbolizującego skorumpowanego polityka: *Topem Politiků*.

4. Wnioski

W oparciu o przeprowadzone badania można stwierdzić, że kampania społeczna „Masz głos, masz wybór” prowadzona przez lokalne organizacje w Krakowie przed wyborami samorządowymi 2010 nie zrealizowała swoich zasadniczych zamierzeń. Nie miała bowiem charakteru obywatelskiego, przez co nie przyniosła zakładanych efektów. Została wykorzystana dla celów politycznych (zdobycia zaufania społecznego, a w konsekwencji – uzyskania mandatu wybor-

¹³ Zob. <http://www.vymentepolitiky.cz/co-jsme-pro-vas-pripravili>. Tłum. S. Strzemecka.

¹⁴ Zob. <http://www.vymentepolitiky.cz/navod-jak-na-to>. Tłum. S. Strzemecka.

¹⁵ Ibidem. Tłum. S. Strzemecka.

¹⁶ Zob. <http://www.vymentepolitiky.cz/video>.

¹⁷ Tłum. S. Strzemecka.

czego) liderów organizacji pozarządowych, którzy odpowiadali za jej przeprowadzenie. Tego rodzaju działania są równoznaczne, jak zauważa Edmund Wnuk-Lipiński, z procesem słabnięcia społeczeństwa obywatelskiego, a w konsekwencji z ograniczeniem: „(...) metamorfozy klientelistycznych postaw, typowych dla starego systemu, w postawy obywatelskie” (Wnuk-Lipiński 2010, s. 319). Przykład czeski (działalność stowarzyszeń Změň Politiku i Vyměňte Politiku oraz postulat: „Zmiana polityki przez wymianę polityków”) ukazuje natomiast, że lepsza organizacja tego typu kampanii, a także stanie na straży ich apolityczności, może mieć pozytywne skutki w postaci wzmocnienia poczucia podmiotowości obywatelskiej. Mimo że poziom frekwencji w wyborach samorządowych 2010 nie wzrósł znacząco od ostatnich wyborów (zob. ČSÚ 2010), to już samo przekonanie obywateli o ożywieniu (Novák 2010) może wzmocnić poczucie podmiotowości i sprawstwa, a tym samym idee społeczeństwa obywatelskiego w społecznej świadomości Czechów.

Bibliografia

- Blais A. (2010). „Frekwencja wyborcza”, w: D.J. Russell, H.D. Klingemann (red.), *Zachowania polityczne*, t. 2, przekł. A. Brzóska. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Czeńnik M. (2005). „Legitymizacja a wybory: czy niska frekwencja wyborcza jest zagrożeniem dla demokratycznej wspólnoty w Polsce?”, w: A. Gawkowska et al. (red.), *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Gliński P. (2007). „Obszary aktywności i apatii obywatelskiej”, w: A. Kojder (red.), *Jedna Polska? Dawne i nowe zróżnicowania społeczne*. Kraków: Wydawnictwo WAM.
- Piechota G. (2010). „Postawy organizacji pozarządowych w realizacji kampanii społecznych na przykładzie analizy udziału Stowarzyszenia 'Tychy Naszą Małą Ojczyzną' w kampanii społecznej 'Masz Głos, Masz Wybór'”, *Media, Kultura, Społeczeństwo*, nr 5.
- Piechota G. (2011). *(Nie)ład komunikacyjny w demokracji lokalnej. Komunikacja polityczna w budowaniu lokalnego społeczeństwa obywatelskiego*. Katowice: Wydawnictwo Śląsk.
- Raciborski J. (2011). *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wnuk-Lipiński E. (2008). *Socjologia życia publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wnuk-Lipiński E. (2010). „Społeczeństwo obywatelskie a demokratyzacja”, w: D.J. Russell, H.D. Klingemann (red.), *Zachowania polityczne*, t. 2. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wódcz J. (2005). „Aktywność społeczna na poziomie lokalnym – samorząd lokalny a polityka”, w: A. Gawkowska et al. (red.), *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelstwo, polityka, lokalność*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.

Prasa

- Dziennik Polski* 2.08–31.12.2010.
Echo Miasta 2.08–30.12.2010.
Metro 2.08–31.12.2010.
Polska Gazeta Krakowska 2.08–31.12.2010.

Strony internetowe

- ČSÚ. (2010). *Výsledky voleb 2010*, http://www.volbyhned.cz/kv2010/index_en.html [dostęp: 23.02.2011].
- ESS (2004). *Technical Report 2004*, http://www.europeansocialsurvey.org/index.php?option=com_content&task=view&id=101&Itemid=139 [dostęp: 17.11.2010].
- IMM (2010). *Ranking prasy regionalnej*, http://www.institut.com.pl/raporty2?category0=371&trackName=IMM_raporty [dostęp: 15.12.2010].
- Novák K. (2010). *Finální výsledky komunálních voleb 2010*, <http://www.algin.cz/2010/10/finalni-vysledky-komunalnich-voleb-2010> [dostęp: 25.02.2011].
- NP O.S. (2010). *Výroční Zpráva rok 2010*, <http://www.nasipolitici.cz/docs/vyrocnizprava-nasi-politici-os-2010.pdf> [dostęp: 14.06.2011].
- TI (2010). *Corruption Perceptions Index 2010*, <http://www.transparency.org/content/download/55725/890310> [dostęp: 30.01.2011].
- <http://www.bioetyka.org.pl> [dostęp: 20.11.2010].
- http://www.bip.krakow.pl/?dok_id=28988 [dostęp: 12.01.2011].
- <http://www.centrumrevers.org> [dostęp: 20.11.2010].
- <http://www.ewazbroja.pl> [dostęp: 20.11.2010].
- <http://www.forumdlapolski.pl> [dostęp: 22.11.2010].

<http://www.maszglos.pl/map/malopolskie>
[dostęp: 18.09.2010].

http://www.maszglos.pl/nasze_wsparcie.php
[dostęp: 12.03.2011].

http://www.maszglos.pl/o_akcji.php
[dostęp: 9.03.2011].

<http://www.maszglos.pl/zasady.php>
[dostęp: 7.03.2011].

<http://www.partycypuj.pl> [dostęp: 20.11.2010].

<http://www.praworzadnosc.eu>
[dostęp: 20.11.2010].

<http://www.vymentepolitiky.cz/co-jsme-pro-vas-pripravili> [dostęp: 22.01.2011].

<http://www.vymentepolitiky.cz/navod-jak-na-to>
[dostęp: 26.11.2010].

<http://www.vymentepolitiky.cz/video>
[dostęp: 27.05.2011].

<http://www.wieslaw-nowak.blogspot.com>
[dostęp: 25.11.2010].

<http://www.zmenpolitiku.cz/o-portalu/o-nas/kdo-jsme> [dostęp: 24.10.2010].

<http://www.zmenpolitiku.cz/o-portalu/o-nas/poslani-a-vize> [dostęp: 23.11.2010].

Turnout-boosting activities as a sign of self-organization of society in Poland and the Czech Republic

The paper addresses the role of NGOs in stimulating the need to communicate and collaborate in the Polish social campaign “Masz głos, masz wybór”, and the activity of Czech associations – Změň politiku i Vyměňte polityki. The paper is also an attempt to explain the earlier phenomenon of the election “boom” of Czech citizens.

Keywords: NGOs, Poland, Czech Republic, public awareness, local elections 2010, voter turnout, civic mobilization, qualitative research.

Beata Springer

Wybrane instytucje polskiej służby cywilnej na przestrzeni lat 1996–2009. Perspektywa porównawcza

Przedmiotem studium jest analiza ewolucji funkcjonowania służby cywilnej w latach 1996–2009. W artykule za pomocą wprowadzanych w życie aktów prawnych dokonano analizy w zakresie tworzenia korpusu służby cywilnej, organizacji jej struktur, m.in.: Urzędu Służby Cywilnej, Szefa Służby Cywilnej, Państwowego Zasobu Kadrowego, Dyrektora Generalnego oraz Rady Służby Cywilnej. Ponadto analizie poddano zasady rekrutacji, organizację służby przygotowawczej, oceny pracownicze i wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Założeniem artykułu jest omówienie regulacji prawnych opracowywanych i uchwalanych przez parlament i rząd. Artykuł uzupełniony został danymi empirycznymi ukazującymi realizację założeń ustawowych bądź ich brak. Założeniem niniejszego opracowania jest również ukazanie dysfunkcjonalności systemu i wynikającego z tego chaosu. W konkluzji wyłania się obraz braku wizji ustawodawcy oraz lekceważenia niezwykle istotnego elementu życia publicznego, jakim jest korpus służby cywilnej.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, służba cywilna, polityczni zwierzchnicy administracji, politycy, urzędnicy.

Analizowanie administracji publicznej ze względu na złożoność problematyki może być dokonywane w różnorodnych wymiarach. Zdaje sobie sprawę, że przedstawiona w niniejszym studium orientacja badawcza jest jedną z wielu występujących w nauce i niewątpliwie może wywoływać swoisty „niedosyt” badaczy. Jednakże ramy tego opracowania nie pozwalają na dokonanie szerszej analizy umożliwiającej obserwowanie administracji z wielu różnych punktów widzenia. Wielość aspektów badawczych powoduje konieczność wyboru jednego z nich, przy jednoczesnym uwzględnieniu innych możliwości, których obficie dostarcza nam współczesna nauka. Formalistyczne podejście do badań nad polską służbą cywilną należałoby uznać za dobry punkt wyjścia do pogłębionych analiz w innych kontekstach, w których można prześledzić nie tylko kwestie związane z ustawodawstwem, lecz także aspekty zarządcze, aspekty New Public Management, Good Governance czy też rolę administracji jako czynnika modernizacji państwa.

Proces ewolucji polskiej służby cywilnej po przełomie 1989 r. był burzliwy i trwa do dnia dzisiejszego. Koleje losu polskiej administracji rządowej niezmiennie związane są z niestabilno-

ścią sceny politycznej, brakiem skonsolidowania charakterystycznym dla państw demokratyzujących się. Pojawiające się w tym okresie problemy polityczne i organizacyjne ukazują spektrum dylematów związanych z budową stabilnego, profesjonalnego korpusu służby cywilnej. Często zmiana regulacji kluczowych zagadnień/instytucji służby powodowała dysfunkcjonalność systemu oraz chaos w tej materii. Służba cywilna potrzebuje długofalowej perspektywy, lat doświadczeń i utrwalenia pewnych schematów funkcjonowania. Eliminowanie rozwiązań normatywnych po roku czy dwóch ich obowiązywania nie daje możliwości sprawdzenia, analizy i wyciągnięcia wniosków. Nie sposób po tak krótkim okresie w sposób rzetelny ocenić realizowanie celów ustawy. Stąd też nadzieja, że obecnym uregulowaniom pozwoli się na „dojrzewanie” w stabilnych warunkach. Idea powrotu do międzywojennej instytucji służby cywilnej kielkowała od początku lat 90., z chwilą utworzenia pierwszego niekomunistycznego rządu premiera Tadeusza Mazowieckiego. Konieczność podjęcia się przedsięwzięcia w postaci reformy administracji publicznej wynikała z potrzeby zmian w systemie zarządzania państwem, poprawy skuteczności jego funkcjonowania i jakości ob-

sługi obywateli oraz przede wszystkim zmian systemowych wynikłych bezpośrednio z transformacji ustrojowej (Domańska 1997, s. 49).

W dniu 5 lipca 1996 r. została uchwalona Ustawa o służbie cywilnej¹ jako pierwsza powojenna regulacja normująca funkcjonowanie korpusu służby cywilnej, jednakże wyłącznie w obrębie administracji rządowej. Ustawa, której byt prawny, ze względów czysto politycznych i partykularnych interesów partyjnych, zakończył się z dniem 1 lipca 1999 r. w momencie wejścia w życie kolejnej ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej². Jednocześnie Zgromadzenie Narodowe uchwalając w 1997 r. Konstytucję, która w art. 153 określiła podstawy funkcjonowania służby cywilnej, zawęziło jej zakres podmiotowy jedynie do administracji rządowej. Kolejne ustawy z 24 sierpnia 2006 r.: o służbie cywilnej³ i o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych⁴ zmieniły jej idee, w pewnym sensie zakłócając dotychczas wypracowaną formułę. Podstawową zmianą było wyłączenie wysokich stanowisk państwowych z zakresu Ustawy o służbie cywilnej i włączenie ich do Państwowego Zasobu Kadrowego – specjalnego „zbioru” osób, którymi można obsadzić wysokie stanowiska państwowe na podstawie powołania decyzją Prezesa Rady Ministrów lub konkretnego ministra. Ostatnią z ustaw jest obecnie obowiązująca, z 21 listopada 2008 r. Ustawa o służbie cywilnej⁵, która eliminując rozwiązania wprowadzone w roku 2006, powróciła w znacznej mierze do tych obowiązujących pod rządami uregulowań z 1998 r.

W dalszej części moich rozważań przedstawię analizę kluczowych instytucji służby cywilnej na przestrzeni lat 1996–2009.

1. Zakres podmiotowy ustaw o służbie cywilnej

Ustawą z 1996 r. postanowiono, że: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bez-

stronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną”. Przepis ten w zasadzie w niezmienionej formie znalazł się w kolejnych ustawach o służbie cywilnej z lat 1998, 2006 oraz 2008. Jednakże, co najważniejsze, tego rodzaju sformułowanie znalazło odzwierciedlenie w art. 153 Konstytucji z 1997 r. Umocowanie konstytucyjne świadczy o doniosłości materii, ważności instytucji. Konstytucja przesądziła, że korpus działa jedynie w administracji rządowej, zawężając tym znacznie jego zakres podmiotowy. W żadnej z ustaw powojennych nie znajdziemy definicji służby cywilnej (nie było jej również w ustawie z 1922 r.). Ustawodawca poprzez wskazanie celu, jakim jest wykonywanie zadań państwa (ale w odpowiedni, opisany przez niego sposób, czyli – neutralnie, zawodowo, rzetelnie i bezstronnie) określa istotę korpusu. Traktuje go przedmiotowo, jak podają Zbigniew Cieślak, Jacek Jagielski i Krzysztof Rączka (1998, s. 11): „(...) jako kategorię oznaczającą swoistą, szczególną formułę realizowania zadań państwa przez kadrę pracowniczą”. Innymi słowy, korpus definiowany jest poprzez wskazanie sposobów wykonywania zadań państwowych przez szczególną kategorię pracowników. W przeciwieństwie do publiczno-prawnego charakteru stosunku pracy, jaki wprowadzała ustawa z 1922 r., żadna po 1989 r. nie zawierała takiego rozwiązania.

Najwięcej jednak zmian na przestrzeni dziesięciu lat dotyczyło zakresu podmiotowego korpusu służby cywilnej. Ów zakres znacznie zawężono pierwszą ustawą o służbie po politycznym przełomie. Określała ona, że członkami korpusu są urzędnicy zatrudnieni w administracji rządowej jedynie na podstawie mianowania. Poza kognicją ustawy pozostali urzędnicy państwowi kontraktowi, pracownicy obsługi oraz doradcy polityczni, jak również administracja samorządowa i część administracji państwowej. Do tych grup zastosowanie miała ustawa z 1982 r. Objęła ona więc wyłącznie wąską grupę urzędników wykonujących zadania w urzędach podległych Prezesowi Rady Ministrów, naczelnym organom administracji państwowej, centralnym organom administracji oraz organom terenowym (zob. *ibidem*, s. 18, 19).

Dwa i pół roku później ustawodawca zmienił koncepcję podmiotową korpusu, włącza-

¹ Dz. U. Nr 89, poz. 402.

² Dz. U. Nr 49, poz. 483.

³ Dz. U. Nr 170, poz. 1218.

⁴ Dz. U. Nr 170, poz. 1217.

⁵ Dz. U. Nr 227, poz. 1505.

jąc doń wszystkich pracowników zatrudnionych w administracji rządowej, bez względu na fakt posiadania statusu urzędnika służby cywilnej. Jednocześnie wyodrębnił dwie kategorie członków korpusu: pracowników i urzędników, oraz określił wyższe stanowiska w służbie cywilnej. W efekcie korpus ze 104 członków (stan na 1 stycznia 1999 r.) powiększył się do ok. 116 tys. osób, w tym 99 urzędników służby cywilnej (stan na 31 grudnia 1999 r.). W 2006 r. ustawodawca zdecydował się wprowadzić w życie odmienne rozwiązania w postaci nowych aktów prawnych zmieniających w znacznym stopniu dotychczasowe regulacje. Zakres podmiotowy korpusu służby cywilnej został zawężony wskutek wyeliminowania z niego wyższych stanowisk i przeniesienia ich do nowo utworzonego **Państwowego Zasobu Kadrowego**. W korpusie pozostali więc pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych średniego szczebla zarządzania, koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających (art. 2 ust. 1 Ustawy z 2006 r.). Z art. 1 Ustawy o służbie usunięto określenie, że korpus działa w administracji rządowej. Natomiast do PZK – czyli zbioru kandydatów na wysokie stanowiska państwowe – włączeni zostali: kierownicy centralnych urzędów i ich zastępcy, prezesi agencji państwowych i ich zastępcy, prezesi zarządów państwowych funduszy i ich zastępcy, Sekretarz Rady Ministrów, wojewódzcy lekarze weterynarii i ich zastępcy. Ponadto do Państwowego Zbioru Kadrowego (PZK) zaliczono: kierowników państwowych jednostek organizacyjnych wraz z zastępcami podlegających premierowi, kierowników w służbie zagranicznej, dyrektorów generalnych urzędów oraz kierujących departamentami lub komórkami równorzędnymi w ministerstwach, urzędach centralnych, urzędach obsługujących przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach wojewódzkich. Ustawa wprowadziła swoistego rodzaju dualizm, poddając PZK odrębnemu reżimowi prawnemu, wydzielając z korpusu służby cywilnej szczególną kategorię urzędników (*notabene* najwyższych, czyli najważniejszych). Jednocześnie spowodowała, że w zasadzie w każdej jednostce organizacyjnej administracji (np. urządzie, Komitecie, ministerstwie) mieliśmy do czynienia z osobami zatrudnio-

nymi w służbie cywilnej oraz z osobami należącymi do Państwowego Zasobu Kadrowego. Najnowsza ustawa o służbie cywilnej zlikwidowała Państwowy Zespół Kadrowy, włączając z powrotem w szeregi korpusu służby cywilnej wysokie stanowiska państwowe. Powrócono więc do rozwiązań przyjętych w roku 1998.

2. Charakter prawny stosunku pracy

Ustawą z 1996 r. stworzono ramy instytucjonalno-prawne korpusu służby cywilnej, w którego skład wchodził jedynie urzędnicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie mianowania. Jednocześnie w ustawie stworzono katalog przesłanek, jakie musiał spełniać kandydat na urzędnika (art. 4); należały do nich: obywatelstwo polskie, korzystanie z pełni praw publicznych, niekaralność za przestępstwo popełnione z winy umyślnej, posiadanie kwalifikacji i predyspozycji wymaganych do mianowania do służby cywilnej, nieskazitelność charakteru, stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie w służbie cywilnej, możliwość zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy. Spełnienie powyższych warunków stwarzało jedynie formalną możliwość ubiegania się o zatrudnienie w służbie cywilnej, czyli przystąpienia do postępowania kwalifikacyjnego. Ustawa wprowadziła podział urzędników na cztery kategorie (A, B, C, S), konstruując dla każdej z nich charakterystykę jedynie w postaci zbyt ogólnikowego określenia wykształcenia, przygotowania zawodowego, umiejętności i cech osobowościowych. Premierowi pozostawiono przy tym możliwość ustalenia, w formie rozporządzenia, dodatkowych wymagań kwalifikacyjnych w stosunku do osób przystępujących do postępowania.

Zarzucono ustawie, że wprowadzone kryteria stanowią zwroty niedookreślone, niezbyt klarowne oraz niejednoznaczne (np. umiejętność współdziałania, kreatywność, zdolność do kierowania dużymi zespołami ludzkimi). Brak czytelnego systemu wartościowania stanowisk mógł być podstawą do dokonywania subiektywnych ocen, a w konsekwencji prowadzić do obsadzania stanowisk w sposób odbiegający od idei służby cywilnej (Ura 1998, s. 125–126; Cieślak, Jagielski, Rączka 1998, s. 92, 93). W praktyce, nie zdołano stwierdzić, czy nieprecyzyjność legisla-

cyjna będzie prowadzić do nadużyć, gdyż ustawodawca zmienił strukturę korpusu. W ustawie z 1998 r. wprowadzono generalny podział członków korpusu służby cywilnej na:

- pracowników służby cywilnej – czyli osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę;
- urzędników służby cywilnej – czyli osoby zatrudnione na podstawie mianowania.

Poszerzono korpus o wszystkie osoby zatrudnione w administracji rządowej bez względu na sposób nawiązywania stosunku pracy. Zlikwidowano jednocześnie kategorie urzędnicze. Przesłanki zatrudnienia wymienione w art. 4 musiały ulec pewnej modyfikacji. Kwalifikacje i predyspozycje wymagane do mianowania zastąpiono kwalifikacjami w służbie cywilnej. Niedookreślony zwrot „nieskazitelny charakter” zamieniono na „nieposzlakowaną opinię”. Usunięto rygor w postaci odpowiedniego stanu zdrowia oraz zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy. Z drugą z kategorii członków korpusu służby cywilnej – urzędnikami – nawiązywano stosunek pracy na podstawie mianowania. Ustawa o służbie cywilnej z 2006 r. niewiele w zasadzie zmieniła w tym zakresie. Pozostawiła podział na pracowników i urzędników służby. W stosunku do pracowników istniały identyczne kryteria selekcyjne, natomiast w przypadku urzędników zrezygnowano z obowiązku odbycia służby przygotowawczej i zawężono wymóg znajomości języków obcych do roboczych Unii Europejskiej. Rozwiązanie to także poddane zostało krytyce, wydawać by się mogło zgoła słusznej. Szczególnie, jeżeli chodzi o osoby zatrudnione w urzędach administracji terenowej⁶. Wymóg dwuletniego stażu pracy został zastąpiony trzyletnim z możliwością wcześniejszego ubiegania się o przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego za zgodą dyrektora generalnego urzędu, jednakże nie wcześniej niż po dwóch latach od nawiązania stosunku pracy⁷.

⁶ Postulowano, aby jednym z kryteriów było wprowadzenie dobrej znajomości języka polskiego: „(...) który w Polsce jest podstawowym językiem urzędowym, z którym to część pracowników administracji publicznej ma niestety problemy”, zob. Szewczyk 2006.

⁷ Rozwiązanie to zostało poddane krytyce ze względu na dużą swobodę decydowania przez dyrektora generalnego oraz brak określenia okoliczności powodujących odstępstwo od reguły; zob. Galińska-Rączy 2006.

Utrzymano również w zasadzie w niezminionej formie postępowanie kwalifikacyjne, zmienił się jedynie organ odpowiedzialny za jego przeprowadzenie (Szef Służby Cywilnej został zastąpiony przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej – KSAP). Wyłączenie wyższych stanowisk ze służby cywilnej i umiejscowienie ich w Państwowym Zasobie Kadrowym spowodowało pojawienie się jeszcze jednej kategorii – wyższych urzędników państwowych, do których stosowano odrębny reżim prawny. Z punktu widzenia sfery wykonawczej państwa, stanowiska strategiczne, które w poprzednim stanie prawnym (ustawa z 1998 r.) należały do wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Przy czym ustawodawca w art. 1 ustawy nie zawarł zasady neutralności politycznej, określając, że PZK tworzy się w celu zapewnienia zawodowego, bezstronnego i rzetelnego wykonywania zadań.

W świetle ustawy Państwowy Zasób Kadrowy tworzyli: urzędnicy służby cywilnej⁸, osoby, które złożyły z wynikiem pozytywnym egzamin, osoby, które wygrały konkurs ogłoszony przez Prezesa Rady Ministrów, osoby mianowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych, osoby posiadające stopień naukowy doktora. Przynależność do zasobu trwała przez dziesięć lat, po czym niezbędne było zdanie egzaminu upoważniającego do powtórnego wejścia w skład zasobu. Trzecią zmianą zasadniczo zmniejszającą poziom wymagań w stosunku do kandydatów na wysokie stanowiska państwowe było skrócenie koniecznego stażu pracy z lat pięciu do trzech dla osób przystępujących do egzaminu do PZK. Zmiany te, wprowadzone dość szybko (w okresie rządów koalicji PiS–LPR–Samoobrona), wyraźnie wskazują na stosowanie mniej rygorystycznych wymogów. Można wysnuć wniosek, że rządząca wówczas koalicja, nie mając zaufanych, lojalnych i dyspozycyjnych kadr zdolnych zasilić PZK (spełniających wszystkie warunki), postanowiła sięgnąć po takie właśnie rozwiązanie. Najnowsza Ustawa

⁸ W efekcie urzędnicy służby cywilnej zostali poddani dwóm odrębnym reżimom prawnym, zarówno ustawie o służbie cywilnej, jak też ustawie o państwowym zasobie kadrowym.

o służbie cywilnej powraca w tym zakresie do rozwiązań z 1998 r., dzieląc członków korpusu służby cywilnej na pracowników zatrudnionych na podstawie umowy oraz mianowanych urzędników. Nie zmieniły się również rygory selekcyjne dotyczące pracy w służbie, z wyjątkiem ograniczonej możliwości zatrudnienia osób nieposiadających polskiego obywatelstwa (art. 4 w zw. z art. 5). Pozostawiono również wymóg nieposzlakowanej opinii. Wszystkie trzy ustawy (z lat 1998, 2006, 2008) określają nabór (przynajmniej w sferze werbalnej) jako otwarty i konkurencyjny i zapewniają każdemu obywatelowi prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy. Przy czym należy pamiętać, że otwartość i konkurencyjność dotyczą tu zatrudnienia jedynie pracowników korpusu, natomiast nabór na urzędników nie w pełni ma już taki charakter. Z kolei ustawa z 1996 r. nie wprowadziła ani otwartości, ani przejrzystości jako zasad przyjmowania do służby. Nie stworzyła też preferencji dla absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w przeciwieństwie do ustaw z lat 1998, 2006 oraz 2008 (identycznych również w tym zakresie).

3. Sposób nawiązywania stosunku pracy

Nawiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej (w świetle ustawy z 1996 r.) następowało na podstawie mianowania w pełnym wymiarze czasu pracy⁹, w imieniu państwa na czas nieokreślony bądź, w wyjątkowych sytuacjach, na czas określony. Poza spełnieniem ustawowych warunków omówionych wcześniej niezbędne było stwierdzenie przez Komisję Kwalifikacyjną, że w wyniku postępowania kwalifikacyjnego zaliczono kandydata do jednej z kategorii urzędniczych (art. 27 ust. 3). Ocenie podlegały: wiedza, doświadczenie, umiejętności, cechy osobowościowe, osiągnięcia zawodowe, staż pracy w ad-

ministracji publicznej oraz oceny wyników pracy (art. 30 ust. 1). Brak jednak w ustawie, a także w aktach wykonawczych sprecyzowania kryteriów służących ocenie. Mianowania dokonywał Szef Służby Cywilnej na wniosek dyrektora generalnego urzędu, w którym urzędnik miał być zatrudniony. Również dyrektor generalny wyznaczał urzędnikowi stanowisko odpowiadające jego kategorii urzędniczej.

Wejście w życie nowej ustawy z 1998 r. diametralnie zmieniło sposoby nawiązywania stosunku pracy ze względu na inną konstrukcję korpusu. Stało się tak w związku z pojawieniem się dwóch rodzajów członków korpusu służby cywilnej zatrudnianych w innym trybie i z zastosowaniem odmiennych metod. Dyrektor generalny był i nadal pozostawał odpowiedzialny za organizowanie naboru do korpusu służby cywilnej. W obu następnych ustawach przepisy te w zasadzie nie uległy zmianie, z wyjątkiem zastąpienia Biuletynu Służby Cywilnej Biuletynem Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (oczywiście ze względu na likwidację w ustawie z 2006 r. Urzędu Służby Cywilnej).

W zasadzie poza drobnymi korektami procedura naboru począwszy od 1998 r. wygląda niemal identycznie. Po upowszechnieniu informacji o wolnym stanowisku pracy ogłasza się listę kandydatów, a następnie sporządza protokół z przeprowadzonego naboru. Jednakże ustawa z 2006 r. w art. 2 ust. 4 w zw. z art. 34 zezwoliła na zatrudnianie na stanowiskach urzędniczych (bez przeprowadzania postępowania – na zasadzie przeniesienia) pracowników dotychczas zatrudnionych na podstawie odrębnych prakmatyk urzędniczych: z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli oraz z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych. Przeniesienia dokonywał dyrektor generalny urzędu, który został wyłączony z zakresu obowiązywania Ustawy o służbie cywilnej i włączony do Państwowego Zasobu Kadrowego. Rozwiązanie to w najnowszej ustawie nie zostało wprowadzone.

W żadnej z ustaw nie znalazły się konkretne zasady i metody przeprowadzania rekrutacji na wolne stanowisko pracy. Jedynie w czasie obowiązywania ustawy z 2006 r. Prezes Rady Ministrów w dniu 28 listopada 2006 r. wydał pi-

⁹ Ustawa w art. 65 zezwalała na zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy na wniosek dyrektora generalnego za zgodą Szefa Służby Cywilnej osobę, która ukończyła 55. rok życia i ma co najmniej dziesięć lat stażu pracy w służbie cywilnej, sprawującej opiekę nad dzieckiem do lat ośmiu, będącą pracownikiem naukowym ze stopniem naukowym co najmniej doktora oraz przeniesioną do pracy do innego urzędu w innej miejscowości.

smo „DP.122-1(1)/06/JK w sprawie ustanowienia standardów postępowania przy zatrudnianiu pracowników w administracji rządowej”, do wiadomości i stosowania, w którym określono, że o zatrudnieniu powinny decydować jedynie względy merytoryczne, przesłanki obiektywne, potwierdzone kompetencjami oraz kwalifikacjami kandydata (Szewczyk 2010, s. 94–95). Ustawa z 1998 r. wprowadziła reguły nawiązywania stosunku pracy z pracownikiem korpusu na podstawie: umowy o pracę na czas określony, nie dłuższy niż trzy lata lub umowy o pracę na czas nieokreślony. Ustawa z 2006 r. recypowała powyższe rozwiązanie, natomiast w roku 2008 zrezygnowano z określenia maksymalnego trzyletniego okresu umowy na czas określony (art. 35). Novum w ustawie z 2008 r. stanowi obowiązek zawarcia umowy o pracę na dwanaście miesięcy w przypadku osób podejmujących pracę po raz pierwszy w służbie cywilnej (art. 35 ust. 3).

4. Służba przygotowawcza

Jednym z istotniejszych rozwiązań służących procesowi profesjonalizacji kadry w administracji publicznej jest instytucja służby przygotowawczej. Wprowadzona ustawą z 1998 r. (istniała także pod rządami ustawy z 1922 r.) jako element obowiązkowego, teoretycznego i praktycznego przygotowania pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych. Zapewne celem ustawodawcy było nie tylko teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do wykonywania zadań w imieniu państwa, lecz także ustanowienie kolejnego elementu weryfikacji. Tego typu selekcję odnajdziemy w innych ustawach (np. aplikacja legislacyjna czy administracyjna). W ustawie z 2008 r. powrócono do obligatoryjnego odbywania służby przygotowawczej przez pracowników korpusu służby cywilnej. Unormowanie z 2006 r. zezwalało dyrektorom generalnym na zupełną dowolność w tym zakresie i spotkało się z ostrą krytyką środowiska naukowego. Obecnie, normując instytucję służby przygotowawczej, pozostawiono dość dużą swobodę jej kształtowania przez dyrektora generalnego urzędu, nie doprecyzowując przepisów, co w przyszłości może rodzić konsekwencje w postaci braku obiektywizmu czy rzetelności¹⁰.

5. Pierwsza ocena w służbie cywilnej

Zupełnym novum w Ustawie o służbie cywilnej z 2008 r. jest pierwsza ocena w służbie cywilnej (art. 37). Zgodnie z tym przepisem każda osoba podejmująca po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej podlega pierwszej ocenie, z wyjątkiem absolwentów KSAP, którzy złożyli wnioski o mianowanie w służbie (art. 37 ust. 3). Szczegółowe zasady, sposób postępowania, wzór arkusza pierwszej oceny, zakres i wzory formularzy normuje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 94, poz. 772). Pierwszej oceny należy dokonać nie wcześniej niż po upływie ośmiu miesięcy od nawiązania stosunku pracy i nie później niż miesiąc przed zakończeniem umowy o pracę. Wynik oceny determinuje zawarcie bądź niezawarcie przez dyrektora generalnego umowy o pracę na czas nieokreślony z ocenianym pracownikiem. Przy czym dyrektor generalny nie może zatrudnić na czas nieokreślony osoby, która otrzymała negatywną ocenę (szerzej: Dubowik 2010, s. 25). Wprowadzone zmiany należy ocenić pozytywnie, gdyż obowiązek oceny pozwoli pracodawcy na skuteczniejszą selekcję pozwalającą na zatrudnianie najlepszych. Oczywiście, z punktu widzenia zarządzania zasobami ludzkimi pewne niebezpieczeństwa niesie za sobą dokonywanie oceny przez bezpośredniego przełożonego.

6. Mianowanie jako forma stosunku pracy

W każdej z „polskich” ustaw występowało mianowanie jako podstawa prawna zatrudniania urzędników służby cywilnej. Jednakże na przestrzeni lat i zmieniających się koncepcji korpusu służby cywilnej ulegało ono znacznym modyfikacjom. W ustawie z roku 1996 było

¹⁰ „Fachowości kadr nie będzie służyła ani uznaniowość w kierowaniu pracownika do odbycia służby, ani skrócenie służby do 3 miesięcy (...)”; zob. Galińska-Rączy 2006. Z kolei Kazimierz Działocha i Agnieszka Łukaszczyk zwracali uwagę na obniżenie profesjonalizmu urzędników wskutek braku obligatoryjności służby cywilnej (zob. Działocha, Łukaszczyk 2006, s. 12).

podstawową i jedyną formą zatrudniania urzędników. Kandydaci do korpusu służby cywilnej musieli m.in. mieć kwalifikacje i predyspozycje wymagane do takiego mianowania. Ustawa z 1998 r. diametralnie zmieniła zakres podmiotowy korpusu, wyodrębniając dwie kategorie jego członków: pracowników i urzędników, oraz określiła sposób nawiązywania stosunku pracy z urzędnikami na podstawie mianowania. W konsekwencji w dniu 31 grudnia 1999 r. korpus służby cywilnej liczył ponad 116 613 członków, w tym 99 urzędników¹¹. Uzyskanie mianowania, w świetle ustawy z 1998 r. wiązało się z następującymi przesłankami: zatrudnienie w służbie cywilnej, dwuletni staż w służbie, odbycie służby przygotowawczej, tytuł magistra bądź równorzędny, znajomość jednego języka obcego potwierdzona określonym certyfikatem, bycie żołnierzem rezerwy lub niepodleganie powszechnemu obowiązkowi obrony. Pracownik ubiegający się o mianowanie musiał w pierwszym etapie skierować do Szefa Służby Cywilnej niezbędne dokumenty o dopuszczeniu do postępowania kwalifikacyjnego. W następnym etapie, pracownik po spełnieniu wymagań mógł przystąpić do postępowania kwalifikacyjnego prowadzonego przez Szefa Służby Cywilnej. W sytuacji wypełnienia przewidzianych prawem przesłanek, tzn. uzyskania wymaganej liczby punktów, zyskiwało się prawo do otrzymania mianowania. Dokonywał go Szef Służby Cywilnej w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. W terminie siedmiu dni od dnia mianowania dyrektor generalny urzędu przyznawał urzędnikowi najniższy z dziewięciu stopni służbowych¹². Rokrocznie tworzony był (i jest nadal) limit mianowań. Limit dotyczący urzędników w służbie cywilnej na dany rok budżetowy oraz limity i środki finansowe na wynagrodzenia i szkolenia członków korpusu służby cywil-

nej określała (i nadal określa) ustawa budżetowa. Limit mianowań wiązał się i wiąże bezpośrednio z zagwarantowaniem środków na wynagrodzenie dla urzędników, a także miał zapewniać stały, ale ograniczony do najlepszych, dostęp do sfery urzędniczej.

Ustawa z 2006 r. normując mianowanie, uściśliła wymóg znajomości języka obcego do któregoś z języków roboczych Unii Europejskiej. Ponadto nie honorowano certyfikatów językowych na poziomie podstawowym – B1. Egzamin na urzędnika składał się z trzech części: sprawdzianu wiedzy, umiejętności oraz predyspozycji kierowniczych. Warunkiem koniecznym jego zdania było uzyskanie z każdej części co najmniej 60% punktów, a w sumie – więcej niż 60% wszystkich możliwych punktów. To bardzo wygórowane wymagania, stąd też wyniki pierwszego postępowania kwalifikacyjnego pod rządami ustawy z 2006 r. nie napawały optymizmem: do egzaminu przystąpiło jedynie 718 osób, a zdało go 159. Warunki mianowania zawarte w ustawie z 2008 r. w zasadzie nie uległy zmianie. Różnice dotyczą rozszerzenia listy języków obcych, których udokumentowana znajomość dopuszcza do udziału w postępowaniu kwalifikacyjnym. Zamiast umiejętności i predyspozycji kierowniczych weryfikowane będą predyspozycje do wypełniania zadań służby cywilnej, a mianowania dokonywać będzie Szef Służby Cywilnej, a nie jak dotychczas Prezes Rady Ministrów.

Czy ograniczenie możliwości ubiegania się o mianowanie tylko i wyłącznie do pracowników korpusu służby cywilnej (przesłanka zatrudnienia) nie jest jednocześnie ograniczeniem wolnego, konkurencyjnego naboru? Przy takich zasadach nabór na urzędnika staje się rekrutacją wewnętrzną, zamykającą drogę osobom niezatrudnionym w korpusie. W doktrynie postuluje się rezygnację z postępowania kwalifikacyjnego na urzędnika mianowanego w obecnym kształcie (Szewczyk 2010, s. 127, 128). Pamiętać należy, że trzyletni plan dotyczący limitu mia-

¹¹ Podana liczba nie uwzględnia członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w powiatowych służbach, inspekcjach i strażach w województwie lubelskim i pomorskim ze względu na brak danych. Zob. „Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za rok 1999”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, s. 8.

¹² Stopnie służbowe zostały unormowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 października 1999 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaga-

nych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 99 z późn. zm.).

nowań na lata 2011–2013, przedłożony przez Szefa Służby Cywilnej, przewidywał jedynie 500 osób rocznie. Podyktowane to zostało oszczędnościami w budżecie, a uzasadnione – racjonalizacją wydatków budżetowych. Najnowszy limit na lata 2012–2014 Rada Ministrów przyjęła w dniu 5 maja 2011 r. – na rok 2012 wynosi on również 500 osób.

Urzędnicy mianowani stanowią niewielki procent wszystkich zatrudnionych, obecnie (stan na koniec grudnia 2010 r.) według wyników kontroli NIK z 2011 r. jest to zaledwie 5,6% (*Funkcjonowanie Służby Cywilnej...* 2012, s. 12–13). Następuje niestety bardzo powolny wzrost liczby mianowanych urzędników służby cywilnej. W momencie tworzenia ustawy z 1998 r. szacowano, że powinni oni stanowić 15% całego korpusu, gdyż kandydatów na wyższe stanowiska należy rekrutować właśnie spośród tej kategorii (Rydlewski 2000, s. 44). Natomiast w „Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na lata 2011–2012” zakładano, że docelowo w 2020 r. udział urzędników służby cywilnej w ogóle zatrudnionych powinien wynieść 10% (*Funkcjonowanie Służby Cywilnej...* 2012, s. 13). Do dnia dzisiejszego, począwszy od roku 1996, nie udało się dotrzeć do progu ani 10%, ani tym bardziej 15% (czyli zrealizować pierwotnych założeń), a mając jednocześnie na względzie tempo, jakość i ilość zmian w służbie cywilnej, nie rokuje to poprawy sytuacji. Nadto należy wziąć pod uwagę ograniczenia finansowe, kryzys ogólnoswiatowy i wynikający z tego mechanizm obniżania limitów mianowań.

7. Wyższe stanowiska w służbie cywilnej

Termin „wyższe stanowiska w służbie cywilnej” wprowadzony został po raz pierwszy do ustawy w 1998 r., co nie oznacza, że wcześniej takowy nie istniał. Według ustawy z 1996 r. urzędnicy należący do kategorii A zdolni byli do zajmowania stanowisk kierowniczych wyższego szczebla, uznawano ich więc za przygotowanych do zajmowania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Ustawa z 1998 r. wyodrębniła je w rozdziale czwartym, zaliczając do nich: stanowisko dyrektora generalnego urzędu, Głównego

Inspektora Audytu Wewnętrznego, osobę kierującą departamentem (komórką równorzędną) w administracji centralnej i jej zastępców, osobę kierującą wydziałem i jej zastępców w urzędach wojewódzkich, wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępców. Wyższe stanowiska obsadzone były w drodze konkursu¹³, do którego mógł przystąpić jedynie urzędnik służby cywilnej. Wyjątkiem od powyższej reguły była sytuacja, gdy w wyniku dwukrotnie przeprowadzonego konkursu spośród urzędników służby cywilnej nie został wyłoniony kandydat; wówczas w kolejnym konkursie możliwe było uczestnictwo osób niebędących urzędnikami służby cywilnej. Szef Służby Cywilnej mógł dopuścić do konkursu osoby niebędące takimi urzędnikami, jeżeli do pracy na tym stanowisku wymagano szczególnych umiejętności zawodowych lub doświadczenia. Konkursy przeprowadzał Szef Służby Cywilnej, powołując zespół konkursowy składający się z co najmniej pięciu osób, który weryfikował wiedzę niezbędną do wykonywania zadań na stanowisku objętym konkursem. Ponadto, badano predyspozycje i zdolności ogólne oraz umiejętności kierownicze.

Praktyka obsadzania wyższych stanowisk przedstawiała się następująco. Od 13 lipca 1999 r. (czyli od momentu przeprowadzenia pierwszego konkursu) do 31 grudnia 2004 r., odbyło się 1669 konkursów na wyższe stanowiska (tyle zarejestrowano w Urzędzie Służby Cywilnej), z czego 130 to konkursy na stanowiska dyrektora generalnego. W sumie zakończono tylko 872 procedury konkursowe, w wyniku których obsadzono jedynie 635 wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Przyczyn tego stanu rzeczy było wiele. Z pewnością zaliczyć do nich należy problemy związane z uzgodnieniem wymagań konkursowych dla kandydatów. Przykładowo, aż przez dwanaście miesięcy 2004 r. nie udało się ustalić wymagań konkursowych na stanowisko dyrektora generalnego w Urzędzie Regulacji Energetyki, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,

¹³ W rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie sposobu organizowania i szczegółowych zasad przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 91, poz. 1028) uregulowano szczegółowy tryb przeprowadzania konkursów.

a także w Biurze ds. Substancji i Preparatów Chemicznych¹⁴. Przez cały rok 2003 m.in. Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Urząd Regulacji Energetyki również nie mogły dojść do porozumienia w tej sprawie¹⁵.

Wprowadzony Ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie Ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, Ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1800) słynny art. 144a dodany do Ustawy o służbie cywilnej zezwalał Szefowi Służby Cywilnej (na wniosek dyrektora generalnego) na obsadzanie wyższych stanowisk z omińnięciem trybu konkursowego. Jeżeli uzasadniały to potrzeby urzędu, obowiązki można było w każdym czasie powierzyć osobie spoza korpusu służby cywilnej. Przy tak enigmatycznie sformułowanej i niedookreślonej przesłance w zasadzie istniała możliwość uzasadnienia każdego wyboru.

Znamienny jest fakt, że jesienią 2001 r. odbyły się wybory parlamentarne, w których większość zdobyła koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Unii Pracy (41,04% głosów – 216 mandatów), tworząc gabinet wraz Polskim Stronnictwem Ludowym, na czele z premierem Leszkiem Millerem. Rząd ten zaledwie w dwa miesiące po ukonstytuowaniu się zmienił ustawę o służbie cywilnej. Nowelizacja miała w zasadzie jeden cel: upolitycznienie wyższych stanowisk w tym obszarze¹⁶. Pamiętać należy, że „pełniący obowiązki” nie przechodzili postępowania konkursowego, co wpływało nie tylko na sprawność zatrudnienia, lecz dawało także możliwość obsadzenia stanowisk przez osoby z tego samego

kręgu politycznego bądź też w różnorodny sposób zależne. W grudniu Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 144a jest niezgodny z Konstytucją, gdyż podważa idee obsadzania wyższych stanowisk, wprowadzając nieczytelne zasady funkcjonowania służby¹⁷. Jednak z orzeczeniem Trybunału nie wiązała się automatyczna utrata stanowisk, więc osoby te w części przypadków wciąż pełniły swoje funkcje. Skutkiem obowiązywania przez rok niekonstytucyjnego przepisu art. 144a było zatrudnienie 16 osób jako pełniących obowiązki dyrektorów generalnych ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich, a także 70 dyrektorów departamentów i wydziałów oraz ich zastępców. W pół roku po uznaniu za niekonstytucyjny art. 144a nadal obsadzonych było 13 najwyższych stanowisk urzędniczych w administracji rządowej na zasadzie pełnienia obowiązków, m.in. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji czy też w Urzędzie Zamówień Publicznych. Przyczyny tego stanu rzeczy należało upatrywać w braku uzgodnionych reguł konkursów, bez czego nie było możliwe ich przeprowadzenie. Wydaje się, że był to zabieg celowy, opóźniający rozpoczęcie procedur konkursowych, powodowany niepewnością i strachem przed zmianą na wyższych stanowiskach. W związku z tym na dzień 1 kwietnia 2003 r. na 1515 wyższych stanowisk w służbie cywilnej pozostawało 779 wakatów, które obsadzone zostały 705 osobami tymczasowo „pełniącymi obowiązki”¹⁸.

¹⁷ Nie zgadzając się z wnioskiem RPO, przedstawiciel Sejmu uzasadniał, iż: „(...) zaskarżone rozwiązania mają charakter jedynie epizodyczny (mogą być stosowane do końca 2002 r.) i mają na celu, jak cała ustawa którą zmianę tę wprowadzono, usprawnienie pracy aparatu państwowego. Odejście na pewien czas od zasady konkursowego obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej miało na celu uzdrowienie sytuacji polegającej na istnieniu wakatów na tych stanowiskach w momencie obejmowania władzy przez nowy rząd. Fakt ten powodował istotne utrudnienia w funkcjonowaniu urzędów, którymi kierować miały osoby obsadzone w drodze konkursu. Takie rozwiązanie miało właśnie zapewnić „niczym niezakłóconą ciągłość funkcjonowania korpusu służby cywilnej”. Zob. Wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. akt K 9/02.

¹⁸ Ponadto, w tamtym okresie pojawiła się interpretacja, że sześciomiesięczny termin przewidujący powierzenie obowiązków dotyczy jedynie dyrektorów departamentów,

¹⁴ „Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za rok 2005”, s. 3.

¹⁵ „Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za rok 2003”, s. 4.

¹⁶ Na ciągle zmiany powodujące upolitycznienie korpusu zwracano uwagę, szczególnie w prasie. W 2002 r. Janina Paradowska, publicystka Polityki pisała: „Jedną z największych armii w Polsce – korpus służby cywilnej – liczy dziś ponad 110 tys. urzędników administracji rządowej. W rytm politycznych zmian przechyla się ona na prawą lub na lewą nogę. Być może od tego ciąglego chwiania wkrótce się przewróci...” Zob. Janina Paradowska, Korpus w rozkładzie, Polityka, Nr 42(2372) z dnia 19 października 2002 r.

Nie napawały optymizmem również wyniki kontroli przeprowadzonej w 2004 r. przez NIK w 33 urzędach: 15 ministerstwach, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Urzędzie Służby Cywilnej oraz 16 urzędach wojewódzkich. Jednym z jej celów była m.in. kwestia obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej, a dotyczyła okresu od 1 stycznia 2000 r. do 30 czerwca 2004 r. Ogólna ocena kontrolerów NIK okazała się miążżąca, gdyż: „(...) mimo 5 lat obowiązywania ustawy o służbie cywilnej [ustawa z 1998 r. – przyp. autorki] nie udało się zrealizować podstawowego celu przyświecającego ustanowieniu służby cywilnej, czyli zapewnienia bezstronnego, apolitycznego i kompetentnego wykonywania zadań państwa, bez względu na zachodzące zmiany personalne na stanowiskach politycznych w administracji rządowej” (*Informacja o wynikach...* 2005, s. 5).

Reasumując, obraz, jaki wyłania się z kontroli przeprowadzonej przez NIK ukazuje indolencję instytucji, brak poszanowania przepisów ustawy, brak środków kontrolnych przysługujących Szefowi Służby Cywilnej i przede wszystkim niezrozumienie idei służby cywilnej. Osoby piastujące stanowiska polityczne nie pojmowały i zdaje się, że nie pojmują do dziś, iż sprawne, profesjonalne i neutralne politycznie wykonywanie zadań państwa nie musi wiązać się z całkowitą wymianą kadr urzędniczych po wygranych wyborach.

Największe zmiany nastąpiły w związku z ustawami z 2006 r. W wyniku uchwalenia Ustawy o służbie cywilnej oraz Ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych wyodrębniono z korpusu służby cywilnej wyższe stanowiska i włączono je do państwowego zasobu kadrowego, czyli zbioru kandydatów na wysokie stanowiska państwowe. W korpusie służby cywilnej został jedynie średni szczebel zarządzania, stanowiska koordynujące, samodzielne, specjalistyczne i wspomagające. Ustawodawca zrezygnował z konkursu na wyższe stanowiska, a ich obsadzanie następowało w drodze powołania spośród kandydatów z PZK przez właściwy organ, którym był Prezes

zatrudnianych przez Szefa Służby Cywilnej. Nie stosuje się go zaś do dyrektorów generalnych, z którymi umowę podpisuje premier; zob. Burnetko, s. 42.

Rady Ministrów bądź właściwy minister, ewentualnie kierownik urzędu centralnego i czasami Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (art. 10 ustawy o państwowym zasobie kadrowym). Spowodowało to rodzaj dychotomii w postaci rozdzielania osób zatrudnionych w jednym urzędzie na poddane reżimowi ustawy o służbie cywilnej oraz poddane reżimowi ustawy o państwowym zasobie kadrowym. Zarówno powołanie, jak też odwołanie mogło nastąpić w każdym czasie i w jednakowym trybie, co oznaczało całkowitą dowolność i uznaniowość w tym zakresie. W doktrynie zwracano uwagę na niekonstytucyjność powyższych przepisów (już na etapie przygotowania opinii do projektów obydwu ustaw) ze względu na zawężenie zakresu podmiotowego korpusu służby cywilnej.

Fakt uchwalenia obydwu ustaw w takim kształcie świadczy o politycznych racjach przyświecających ustawodawcy. Choć może również być argumentem, że oto obserwujemy brak poszanowania reguł demokratycznego państwa prawa przyznającego konstytucji i jej rozwiązaniom kluczowe miejsce w hierarchii źródeł prawa. Niezrozumiałe jest też bagatelizowanie opinii specjalistów w tym zakresie, jednoznacznie wskazujących, z jednej strony, na niekonstytucyjność części przepisów, a z drugiej – na ich rozmięczenie się z regułami demokratycznego państwa prawa. Wprowadzenie reguł, które z najważniejszych urzędniczych stanowisk w państwie czynią łup polityczny, kłóci się z wymogiem dbałości o profesjonalne, wolne od nacisków wykonywanie zadań państwa. Konstrukcja ustawy o państwowym zasobie kadrowym odbiegała od deklarowanych w uzasadnieniu zasad odseparowania sfery politycznej i administracyjnej; wprost przeciwnie, powodowała zbytne przenikanie się obu sfer. Wyłączenie wyższych stanowisk ze służby cywilnej powodowało destabilizację i niepewność wyższej kadry urzędniczej.

Jednym z elementów budowania lojalnej, profesjonalnej kadry jest zapewnienie jej trwałości oraz możliwości rzetelnego wykonywania zadań bez względu na zawirowania i zmiany na scenie politycznej. Wyłączenie z korpusu oraz uzależnienie nominacji od swobodnej decyzji politycznego zwierzchnika zburzyło poczucie bezpieczeństwa i stabilizację. Brak zaufania pomiędzy nową sferą polityczną a zastaną sferą administracyjną powo-

duje natychmiastową wymianę wyższych (i nie tylko tych) kadr urzędniczych. Nakładający się na to brak lojalności oraz chęć zawłaszczenia administracji rządowej doprowadziły do uchwalenia czwartej od przełomu 1989 r. ustawy o służbie cywilnej (2008 r.) z jednoczesnym wyeliminowaniem uchwalonych w 2006 r.

Najnowsza ustawa o służbie cywilnej powraca do rozwiązań z 1998 r., likwidując państwowy zasób kadrowy i włączając wyższe stanowiska do korpusu służby. Jednakże w stosunku do przepisów z 1998 r. nastąpiła wyraźna zmiana. Obsadzanie wyższych stanowisk następuje w trybie konkursowym, przy czym ustawa zezwala na przystąpienie do konkursu osobom spoza służby, czyniąc go otwartym i konkurencyjnym. Ustawa nie przewiduje scentralizowanego systemu przeprowadzania ww. konkursów, jak ta z 1998 r., skoro przeprowadzał je Szef Służby Cywilnej. W zakresie tym dokonano decentralizacji kompetencji, przyznając je dyrektorom generalnym urzędów. Wyjątek stanowią nabory na stanowiska dyrektorów generalnych urzędów, których dokonuje zespół powoływany przez Szefa Służby Cywilnej. Art. 54 ust. 6 wprost zakazuje obsadzenia wyższego stanowiska w drodze powierzenia obowiązków.

Stanowiska te, najważniejsze w strukturze służby cywilnej, w założeniu miały być obsadzone przez urzędników korpusu. Ustawodawca, najprawdopodobniej z wielu różnych przyczyn, zdecydował się na zmianę przepisów i ustanowił formalną możliwość ich obsady przez inne osoby, nienależące do korpusu i niebędące mianowanymi urzędnikami. Po pierwsze, przyczyniła się do tego zbyt mała liczba urzędników, po drugie, w rzeczywistości uczyniło to nabór otwartym dla wszystkich obywateli, nie tylko dla członków korpusu służby cywilnej.

8. Organizacja Służby Cywilnej

Ustawa z 1996 r. o służbie cywilnej zorganizowała struktury wewnętrzne korpusu. Powołując organy działające w służbie, ustawodawca przypisał im role i funkcje w zakresie zarządzania służbą, realizowania zadań, uprawnień i obowiązków, kreowania wizerunku oraz misji i wizji służby, realizowania przewidzianych w usta-

wie uprawnień i obowiązków. W skład struktury w momencie tworzenia służby powołano: Szefa Służby Cywilnej, Radę Służby Cywilnej, Dyrektorów Generalnych Urzędów, Wyższą Komisję Dyscyplinarną, komisje dyscyplinarne urzędów oraz aparat organizacyjno-pomocniczy w postaci Urzędu Służby Cywilnej. W ustawie z 2006 r. zlikwidowano instytucję Szefa Służby Cywilnej wraz z obsługującym go Urzędem, a jego kompetencje przejął Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i obsługujące go Departamenty w Kancelarii Premiera: Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego. Ustawą z 2008 r. przywrócono instytucję Szefa Służby Cywilnej, ale bez Urzędu Służby Cywilnej, pozostawiając Departament Służby w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Ponadto, w 2006 r. zastąpiono (chwilowo) Radę Służby Cywilnej – Radą Służby Publicznej.

8.1. Szef Służby Cywilnej

Punktem wyjścia dla tworzenia służby cywilnej była oczywiście ustawa z 1996 r.; to ona spowodowała instytucjonalizację korpusu, powołała do życia struktury zarządzające służbą. W jej ramach stworzono instytucje i struktury, w kolejnych latach modyfikowane bądź zmieniane, ale które (oczywiście nie wszystkie) przez długi okres – niemal dziesięciu lat – funkcjonowały. Stworzenie struktur było niezbędne dla sprawnego zarządzania korpusem oraz uniezależnienia (do pewnego stopnia) od zwierzchnika, którym został Prezes Rady Ministrów. Powołany został Szef Służby Cywilnej jako centralny organ administracji rządowej, podległy Premierowi i przez niego wyznaczany, właściwy we wszystkich sprawach służby (art. 23 ustawy z 1996 r.). Szef Służby Cywilnej oraz jego zastępcy (również wyznaczani przez premiera) musieli mieć status urzędnika kategorii A przewidzianej ustawą. Ze względu na fazę tworzenia korpusu, ustawodawca przewidział, że w okresie dwóch lat od momentu wejścia w życie ustawy stanowisko to można powierzyć osobie niebędącej urzędnikiem¹⁹, z którą zawiera się umowę o pra-

¹⁹ Jednak, jak słusznie zauważają Cieślak, Jagielski i Rączka, w stosunku do zastępców szefa korpusu usta-

cę (z możliwością wcześniejszego rozwiązania z dwutygodniowym wypowiedzeniem). Osoba powołana na to stanowisko, niebędąca urzędnikiem, musiała natomiast spełniać warunki przewidziane ustawowo dla wszystkich kandydatów na urzędników. Nadto od kandydata wymagano, aby jego wiedza, doświadczenie oraz autorytet moralny zapewniały realizację zadań służby.

Pierwszym szefem korpusu, powołanym dopiero w dniu 24 grudnia 1996 r.²⁰, został Jan Szachułowicz, który 29 października 1997 r. złożył na ręce premiera Włodzimierza Cimoszewicza rezygnację (co zbiegło się wyborami parlamentarnymi i przejęciem władzy przez prawicę). Kolejny premier, Jerzy Buzek, powołał w dniu 7 listopada 1997 r. na to stanowisko Jana Pastwę²¹, który sprawował swoją funkcję do momentu likwidacji tej instytucji. Ustawą z 18 grudnia 1998 r. recypowano część przepisów dotyczących Szefa Służby Cywilnej, pozostał on nadal organem centralnym podległym premierowi i przez niego powoływanym spośród urzędników. Natomiast ustawa z 2006 r. wprowadziła niemal rewolucyjne zmiany, likwidując tę strukturę. Zgodnie z art. 119 i art. 120 Ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. zniesiony został centralny organ administracji rządowej, jakim był Szef Służby Cywilnej, wraz z likwidacją jego urzędu. Zadania i kompetencje leżące do tej pory w ich gestii realizował z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów Szef jego Kancelarii, a w zakresie postępowań kwalifikacyjnych dla pracowników ubiegających się o mianowanie czyniła to Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

Ustawą z 1996 r. powołano również Urząd Służby Cywilnej będący aparatem wykonaw-

czym Szefa Służby Cywilnej, działającym pod jego kierownictwem wraz z dyrektorem generalnym i dyrektorami poszczególnych departamentów. Organizację i tryb działania określił premier nadając Urzędowi statut. Przepisy dotyczące Urzędu Służby Cywilnej powielono w ustawie z 1998 r., natomiast w roku 2006 jednostka ta uległa likwidacji, jej zadania zaś przejęła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, w której utworzono Departament Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego. Niewątpliwie stanowiska Szefa Służby Cywilnej nie można było zaliczyć do kategorii stanowisk *stricto* urzędniczych. Status prawny tego organu wyraźnie wskazywał na duży stopień zależności od politycznego zwierzchnika, z tym że bardziej widoczne było to w ustawie z 1996 r. Wprawdzie ograniczyła ona krąg podmiotowy kandydatów na Szefa Służby Cywilnej do urzędników służby cywilnej, jednak sposób kreacji nie pozostawiał wątpliwości co do jego politycznego charakteru. Zmiany wprowadzone ustawą z 1998 r. ograniczyły wprawdzie wpływ polityczny poprzez element kadencyjności (pięcioletnia kadencja niepokrywająca się z kadencją parlamentu) oraz enumeratywne przesłanki odwołania, nie eliminując go jednak całkowicie. Usytuowanie Szefa SC jako centralnego organu administracji rządowej wpisuje go z jednej strony w bieżący układ polityczny, natomiast z drugiej zobowiązuje do przestrzegania zasad służby, w tym zasady neutralności politycznej (wyrażonej zarówno w Konstytucji, jak też w obu ustawach).

Zastąpienie Szefa Służby Cywilnej Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który – o czym należy pamiętać – działał tylko z upoważnienia premiera, wyraźnie wskazuje na chęć całkowitego podporządkowania go temu ostatniemu. Jest to prosta droga do polityzacji. Wszak Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów jest jednym z najbliższych współpracowników premiera, stanowisko to obsadza się z klucza politycznego, w każdym momencie może nastąpić wymiana personalna na tym stanowisku. Z założenia zalicza się go do sfery politycznej, nie korzysta z gwarancji niezależności. W tej sytuacji nie zapewnia służbie cywilnej nawet względnego odizolowania od wpływów politycznych (Stelina 2006). Nie charakteryzuje go samodzielność przy podejmowaniu decyzji, którą powinien dys-

wa nie zezwala na tymczasowe powierzenie obowiązków osobom niebędącym urzędnikami kategorii A. Z tego wniossek, że do momentu pierwszych mianowań nie było możliwości obsadzenia tych stanowisk; zob. Cieślak, Jagielski, Rączka 1998, s. 71.

²⁰ Przepisy dotyczące struktur organizacyjnych służby zaczęły obowiązywać z dniem 25 sierpnia 1996 r., aby umożliwić jak najszybsze realizowanie założeń ustawy. Wyznaczenie przez premiera Szefa Służby nastąpiło więc dopiero po pięciu miesiącach od momentu wejścia w życie tych unormowań.

²¹ Jak podaje Jerzy Kornaś, Jan Pastwa powołany został z pominięciem opinii Rady Służby Cywilnej, pomimo ustawowego wymogu; zob. Kornaś 2001, s. 30.

ponować Szef Służby Cywilnej. Obawy mogła w tamtym czasie rodzić również niestabilność sceny politycznej i wynikające z niej częste rotacje rządu, premiera, a w konsekwencji jego szefa kancelarii. Ponadto Szef SC w świetle ustawy był centralnym organem administracji rządowej, a statusu tego nie miał natomiast Szef Kancelarii Premiera (Stelina 2006, s. 47; Ura 2006).

Ustawą z 2008 r. przywrócono instytucję Szefa Służby Cywilnej, a premier Donald Tusk w dniu 14 kwietnia 2009 r. po zasięgnięciu opinii Rady Służby Cywilnej powołał na to stanowisko Sławomira Marka Brodzińskiego. Powrót do rozwiązań z 1998 r. w zakresie instytucji Szefa Służby Cywilnej to kolejny ustawowy element mający ograniczyć możliwość politycznego wpływu. Brak bezpośredniego zwierzchnictwa Szefa Kancelarii Premiera będącego podmiotem, bez wątpienia, *stricte* politycznym i zastąpienie go apolitycznym urzędnikiem stanowi dobry krok ku budowie neutralnej służby cywilnej (poczynając, zgodnie z regułami, od najistotniejszych stanowisk w służbie). Zgodnie z najnowszą ustawą Szef Służby Cywilnej to centralny organ administracji rządowej podlegający bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów (który jest konstytucyjnym zwierzchnikiem). Obsługę administracyjną zapewnia natomiast Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, nie przywrócono więc Urzędu Służby Cywilnej.

Niewątpliwie dobrze się stało, że stanowisko Szefa Służby Cywilnej, przynajmniej częściowo, zostało wyłączone z bieżącej polityki, chociażby poprzez zakaz przynależności partyjnej obejmujący również pięcioletni okres wstecz. Być może przyczyni się to do częściowego odpolitycznienia stanowiska.

8.2. Rada Służby Cywilnej

Kolejnym ogniwem organizacyjnym jest Rada Służby Cywilnej, organ powołany pierwszą Ustawą o służbie cywilnej. Rada wykonuje zadania związane z tworzeniem służby cywilnej oraz jej funkcjonowaniem. Brak w ustawie jednoznacznego rozstrzygnięcia dot. pozycji prawnej tego organu. Miała ona charakter opiniodawczy i doradczy w sprawach służby cywilnej (zob. Cieślak, Jagielski, Rączka 1998, s. 34). Ustawa

z 1998 r. uściśliła charakter prawny Rady, określając, że jest ona organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów. Takie samo rozwiązanie przyjmuje najnowsza ustawa, natomiast ta z 2006 r. nie zawierała uregulowań dotyczących Rady, która została zlikwidowana, a w jej miejsce powołano Radę Służby Publicznej, będącą również organem opiniodawczo-doradczym (unormowania umieszczone zostały w ustawie o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych). Częściowej modyfikacji uległy zadania Rady, część z nich zmieniono, część wyrugowano, wprowadzając w te miejsca całkowicie nowe.

Powoływanie i kadencja Rady Służby Cywilnej w zasadzie nie uległy istotnym modyfikacjom. Pierwszą tworzyło 27 osób²² (premier wręczył nominacje w dniu 16 października 1996 r.). Ustawa z 1998 r. określiła liczbę członków Rady na 16, ustawa z 2006 r. wprowadziła przepis mówiący, że liczy ona od 15 do 24 osób, natomiast najnowsza ustawa określa liczbę 15 członków. Niezmiennie przez wszystkie lata kadencja członków Rady trwa sześć lat, licząc od dnia powołania, przy czym co trzy lata kończy się kadencja połowy liczby jej członków. Wszystkich, poczynając od 1996 r., powoływał, i nadal powołuje, Prezes Rady Ministrów – spośród osób, których wiedza, doświadczenie i autorytet stanowią rękojmię prawidłowej realizacji zadań Rady (znawcy problematyki urzędniczej) oraz z reprezentantów klubów parlamentarnych. Ustawa z 1996 r. przewidywała jedynie pierwszą z grup, w pozostałych zaś ustawach w różnych proporcjach znalazły się obie z nich. W ustawie z 1998 r. premier powoływał po ośmiu reprezentantów, w ustawie z 2006 r. 1/3 to reprezentanci parlamentarzystów, natomiast według uregulowań z 2008 r. parlamentarzystów reprezentuje siedmiu członków Rady. Reprezentanci klubów parlamentarnych powoływani są na okres kadencji Sejmu i Senatu.

W podsumowaniu można stwierdzić, że Rada Służby Cywilnej, pełniąc jedynie funkcje opi-

²² Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 1996 r. w sprawie liczby członków Rady Służby Cywilnej i ich wynagradzania (Dz. U. Nr 122, poz. 574) Rada liczyła 24 członków i dodatkowo 3 przewodniczących komisji służby cywilnej. Zob. Cieślak, Jagielski, Rączka 1998, s. 40.

niodawczo-doradcze, jest istotnym elementem struktury korpusu służby cywilnej. Zajmuje się ważnymi z punktu widzenia zarządzania służbą zagadnieniami zarówno na wysokim poziomie ogólności, jak i mającymi konkretny wymiar i charakter, jak np. opiniowanie na stanowisko Szefa Służby Cywilnej (Jagielski, Rączka 2001, s. 63). Nie bez znaczenia zdaje się fakt, że w skład Rady wchodzi m.in. osoby będące wysokiej klasy specjalistami z zakresu administracji publicznej.

8.3. Dyrektor generalny

Ostatnim z omawianych ogniw struktury służby cywilnej jest stanowisko dyrektora generalnego urzędu. Zostało ono utworzone na mocy ustawy z 1996 r. w celu zapewnienia w urzędach administracji kadry działającej w sposób apolityczny, profesjonalny, dającej gwarancję ciągłości funkcjonowania struktur administracyjnych i wykonującej zadania z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi w organach administracji. Taka formuła miała na celu oddzielenie stanowisk administracyjnych (profesjonalnych) od politycznych, obsadzanych z klucza partyjnego, często na podstawie niemerytorycznych kryteriów.

W przeciwieństwie do stanowisk politycznych (wojewoda, minister) stanowisko dyrektora generalnego miało być niezależne od aktualnego układu sił politycznych (ibidem, s. 77). Jak czas pokazał, praktyka rozminęła się z teorią, a stanowisko to okazało się łakomym kąskiem, na tyle atrakcyjnym dla ekip rządowych, że każda z nich w różnorodny sposób je upolityczniała.

Konstrukcja stanowiska dyrektora generalnego była od początku istnienia ustaw o służbie cywilnej taka sama. Jedyne w momencie obowiązywania ustawy z 2006 r. przynależało ono do państwowego zasobu kadrowego. Zatrudnianie na przestrzeni lat odbywało się poprzez konkurs (ustawa z 1998 r.), następnie poprzez powołanie przez właściwy organ (ustawa z 2006 r.), a w końcu przez otwarty i konkurencyjny nabór (ustawa z 2008 r.). Zadania dyrektora generalnego w kolejnych ustawach określane były z coraz większą precyzją.

Celem utworzenia stanowiska dyrektora generalnego było niewątpliwie odciążenie od pra-

cy urzędniczej organów *stricte* politycznych – ministrów, wojewodów, kierowników urzędów centralnych. Tworzy się je w sytuacji, gdy stanowisko kierownika urzędu ma charakter ściśle polityczny i przy obsadzie stosuje się kryteria polityczne, tam zaś, gdzie obsada następuje na podstawie kryteriów merytorycznych (profesjonalnych), nie istnieje potrzeba takiego stanowiska. Dyrektor generalny zarządza służbą cywilną danego urzędu (w zakresie osobowym oraz materiałowym), stanowi ogniwo łączące sferę administracyjną ze sferą polityczną. Ideą utworzenia tego stanowiska było zapewnienie apolitycznych, profesjonalnych, stabilnych i trwale wykonujących zadania urzędnicze kadr administracji oddzielonych od politycznego kierownictwa²³. Dyrektor ma za zadanie zapewnić sprawne funkcjonowanie urzędu niezależnie od tego, kto będzie u steru władzy.

Obsadzanie stanowisk dyrektorów generalnych w latach 1996–2009 nie przebiegało łatwo. Przyczyny tego stanu rzeczy były bardzo różne: począwszy od niechęci zwierzchników politycznych do zatrudniania profesjonalistów niezwiązanych z żadną partią polityczną, a skończywszy na próbie upolitycznienia tych stanowisk na poziomie normatywnym (omawiany wcześniej art. 144a). Dlatego w pierwszej Ustawie o służbie cywilnej znalazł się przepis zezwalający w okresie dwóch lat od dnia wejścia jej w życie na obsadzenie stanowiska dyrektora generalnego urzędu przez osobę niebędącą urzędnikiem służby cywilnej, spełniającą jednakże ogólne warunki ustawowe do mianowania oraz taką, której wiedza, doświadczenie i autorytet moralny zapewnią realizację zadań służby. Dwuletni okres nie zdążył jedna upłynąć, gdyż wcześniej Sejm uchwalił kolejną ustawę, wstrzymując mianowania do korpusu na podstawie pierwszej ustawy, co również wiązało się z problemami w obsadzeniu stanowisk dyrektorów generalnych.

²³ Należy zauważyć, że art. 38 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tj. Dz. U. z 2003, Nr 24, poz. 199 z późn. zm.) w sposób jasny i definitywny wskazuje stanowiska polityczne poprzez sformułowanie, że: „w razie przyjęcia dymisji Rządu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dymisję składają sekretarze i podsekretarze stanu oraz wojewodowie i wicewojewodowie”; zob. Jagielski, Rączka 2001, s. 80–87.

Ustawa z 1998 r. przewidywała dłuższy – pięcioletni termin zezwalający na zatrudnianie na stanowisku dyrektora generalnego osoby niebędącej urzędnikiem służby cywilnej. Inne rozwiązanie przyjęła ustawa z 2008 r., określając w art. 196 ust. 1 i ust. 2, że w okresie roku od dnia wejścia jej w życie należy przeprowadzić nabór na stanowiska dyrektorów generalnych urzędów, jeżeli są one zajmowane przez osoby zatrudnione na podstawie powierzenia pełnienia obowiązków (w świetle Ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych) i jednocześnie nie były urzędnikami służby cywilnej, nie zdały egzaminu w KSAP, nie wygrały konkursu ogłoszonego przez premiera, nie zostały mianowane przez prezydenta na pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych (Drobny, Mazuryk, Zuzankiewicz 2010, s. 628, 629).

Reasumując, w okresie dwunastu lat kolejne rządy czterokrotnie wprowadzały nowe akty prawne regulujące funkcjonowanie służby, nie wspominając o wielokrotnych nowelizacjach ustaw. Nie ma szczęścia polska administracja rządowa. Nie daje się jej nawet szansy na wypróbowanie nowych uregulowań. Być może nie należy w tym miejscu mówić o szczęściu, a jedynie o poziomie klasy politycznej i nieokreślonych apetytach na „zawłaszczenie” kadry urzędniczej. Obsadzenie tzw. swoimi ludźmi wydaje się pierwszym i najważniejszym krokiem po wygranych wyborach. Bez względu na barwy polityczne, każda z rządzących opcji politycznych „majstruje” przy służbie cywilnej. W efekcie po niemalże dwudziestu latach od zmiany systemu politycznego Polska nie ma wykształconego korpusu służby cywilnej, a perspektywy nowych rozwiązań nie napawają optymizmem.

Można odnieść wrażenie, że kolejne rządy obawiają się nielojalności urzędników, uważając, że rządzenie będzie możliwe tylko i wyłącznie przy pomocy osób, które same zatrudnią. Wydaje mi się, że polska klasa polityczna nie pojmuje idei służby cywilnej, zachowując się tak, jakby nie znała zasady wykształconej już w III Republice Francuskiej, że: „rządy i parlamenty odchodzą, a administracja pozostaje”. Odnosi się wrażenie, iż polscy politycy nie traktują administracji jako strażnika chroniące-

go interes publiczny, zachowującego jednocześnie lojalność wobec każdego rządu. Nasuwa się wniosek, że każdorazowo kierownictwo instytucji (bez względu na barwy polityczne) boi się współpracy z urzędnikami, którzy pracowali pod rządami ich politycznych przeciwników. Zresztą, trudno się temu dziwić.

Budowanie korpusu będzie niewątpliwie możliwe. Długotrwały okaże się nie tyle proces powołania do życia struktur, ile ukształtowania zasad, wpojenia zachowań odzwierciedlających ideę służby dla państwa. Z całą pewnością można stwierdzić, że na tym etapie nie został w Polsce wykształcony sprawnie funkcjonujący korpus służby cywilnej. Pomimo formalnego powołania go do życia (jest to jedynie element wstępny), wciąż istnieje potrzeba ukształtowania standardów obowiązujących w służbie, wypracowania mechanizmów jej skutecznego działania, zapewnienia neutralności politycznej, przestrzegania reguł demokratycznego państwa prawa oraz poszanowania zasad etyki urzędniczej. Elementy te nie będą poprawnie funkcjonować li tylko przy precyzyjnie skonstruowanych normach prawnych; do tego potrzeba także wzajemnego poszanowania statusu prawnego (odmienności) sfery politycznej i urzędniczej. Istnieje konieczność ułożenia relacji na zasadach partnerstwa (z zachowaniem reguł określających administrację jako sferę wykonawczą) oraz wypracowania mechanizmów, z jednej strony, hamujących chęć wywierania wpływu przez polityków na sektor urzędniczy (upolityczniania administracji), a z drugiej – eliminujących biurokratyzowanie polityki.

Na zakończenie należy stwierdzić, że pewną dozą optymizmu napawają wyniki ostatniej kontroli NIK w służbie cywilnej (wielokrotnie w tekście przywoływane). Okazuje się bowiem, że od poprzedniej kontroli z 2004 r. sytuacja uległa znacznej poprawie, zarówno w zakresie przeprowadzania naborów, jak też obsadzania wyższych stanowisk w służbie. Z wyników tych jasno przebija się wniosek, że taki stan funkcjonowania korpusu dobrze rokuje na przyszłość. Kontrolerzy NIK wyrazili przekonanie, iż stwarza to szansę na zbudowanie profesjonalnego, kierującego się europejskimi standardami korpusu służby cywilnej.

Bibliografia

Burnetko K. (2003). *Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne*. Raport sfinansowany ze środków Fundacji im. Stefana Batorego.

Cieślak Z., Jagielski J., Rączka K. (1998). *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze.

Domańska E. (1997). „Kapitał nowoczesnej administracji”, *Biuletyn Służby Cywilnej*, nr 1.

Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P. (2010). *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer business.

Dubowik A. (2010). „Podstawy nawiązania stosunku pracy z członkami korpusu służby cywilnej”, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, nr 1.

Działocha K., Łukaszczuk A. (2006). „Nowa ustawa o służbie cywilnej”, *Państwo i Prawo*, nr 11.

Funkcjonowanie Służby Cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych (2012). Informacja o wynikach kontroli NIK. Warszawa.

Galińska-Rączy I. (2006). Opinia prawna na temat projektów ustaw o służbie cywilnej (druk 552) oraz o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 553 oraz 553-A). Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych; (opinia zlecona).

Informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania służby cywilnej (2005). Raport Najwyższej Izby Kontroli. Warszawa.

Jagielski J., Rączka K. (2001). *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*. Warszawa: Lexis-Nexis.

Kornaś J. (2001). „Koncepcje polskiej służby cywilnej w świetle ustaw z 1996 i 1998 r.”, *Zeszyty Naukowe*, nr 571.

Paradowska J. (2002). „Korpus w rozkładzie”, *Polityka*, nr 42(2372).

Rydlewski G. (2001). *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

„Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za rok 1999”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

„Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za rok 2003”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

„Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za rok 2005”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

„Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2009 roku”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, marzec 2010.

Stelina J. (2006). Opinia prawna do poselskich projektów ustaw: o służbie cywilnej (druk 552), o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 553) oraz autopoprawki do ww. projektu (druk 553-A). Gdańsk: Biuro Analiz Sejmowych; (opinia zlecona).

Szewczyk H. (2006). Opinia prawna do projektu ustawy o służbie cywilnej (druk sejmowy 552 z dnia 29 marca 2006 r.), projektu ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy 553 z dnia 29 marca 2006 r.) oraz autopoprawki do projektu ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy 553-A z dnia 8 czerwca 2006 r.). Katowice: Biuro Analiz Sejmowych; (opinia zlecona).

Szewczyk H. (2010). *Stosunki pracy w służbie cywilnej*. Warszawa: Wolters Kluwer Business.

Ura E. (2006). Opinia na temat projektu ustawy o służbie cywilnej (druk 552) oraz projektu ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 553) oraz autopoprawki do projektu ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 553-A). Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych; (opinia zlecona).

Ura E. (1998). „Służba cywilna w Polsce”, w: *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, t. II. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002r., sygn. akt K 9/02.

Selected institutions of the Polish civil service in the years 1996–2009. A comparative approach

The study analyzes the evolution of the civil service in the years 1996–2009. It is based on incorporated legal acts which refer to the creation of the civil service corps and its organization structures, i.e. the Civil Service Office, the Head of the Civil Service, the Civil Service Council, The National Staff Resources, General Director, the Public Service Council. What is more, the author studies recruitment rules, the organization of preparatory service, staff evaluation and executive posts in the civil service. The aim of the paper is to discuss legal regulations developed and passed by the parliament and the government. It includes empirical data showing whether the statutory provisions were implemented. Moreover, it shows how the confusion in the matter resulted in problems of the entire system. In conclusion, it shows the lack of imagination on the part of the legislator or their disregard for the extremely important element of public life which is the civil service corps.

Keywords: public administration, civil service, political supervisors in public administration, politicians, public officers.

Wywiady

Od nowych kierunków migracji do nowej jakości migracji

Rozmowa z prof. dr. hab. Markiem Okólskim,
dyrektorem Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego

Dr Marek Benio: Co jest najważniejszym problemem w badaniu migracji?

Prof. dr hab. Marek Okólski: Najpoważniejsza trudność związana z badaniem migracji polega na niejednoznaczności, niespójności i niskiej wiarygodności danych. O tym, jak trudno polegać na danych statystycznych, niech świadczy następujący przykład. Najbardziej solidne źródło międzynarodowe, Wydział Ludnościowy i Biuro Statystyczne ONZ, jeszcze kilkanaście lat temu podawało, że w Polsce żyje około 2 mln imigrantów. W tej chwili zredukowali swoje oceny do 700 tys. Skąd ta rozbieżność? Za imigrantów uważa się również osoby urodzone na terenie II Rzeczypospolitej, które po wojnie przesiedlono. Zjawisko migracji okazuje się złożone – duża grupa ludzi na świecie jest wliczana do populacji różnych krajów jednocześnie. To wynika z problemu istnienia wielu definicji emigranta.

M.B.: Czy migracjami można sterować?

M.O.: Migracje są procesem naturalnym, organicznym, we współczesnym świecie nieodłącznym od rozwoju społecznego, dlatego rozsądniej jest próbować zrozumieć jego mechanizmy, śledzić ten proces, obserwować go niż planować czy upatrywać w nim szans lub zagrożeń dla rozwoju.

M.B.: Jakie są obecnie najważniejsze kierunki migracji na świecie?

M.O.: Od połowy lat 70. ukształtowały się cztery wielkie obszary nazywane globalnymi biegunami migracji. Przyciągają one – głównie z powodów ekonomicznych – imigrantów z całego świata. Pierwszy to Ameryka Północna, a w szczególności Stany Zjednoczone. Współczesny napływ ludności do USA różni się jednak od pierwotnego. Obecnie ponad 90%

imigrantów pochodzi spoza Europy, podczas gdy niegdyś ponad 90% stanowili Europejczycy. Drugim biegunem jest rejon Azji Wschodniej i Pacyfiku. To obszar rozproszony, obejmujący pas od Japonii po Australię. Tu, podobnie jak do Ameryki, imigranci przybywają z całego świata, choć przeważają Azjaci. Trzecim terytorium jest europejski obszar gospodarczy, który stał się celem imigracji pod koniec XX w. Czwartym zaś, który demograficznie, wydawałoby się, nie odgrywa wielkiej roli, a jednak stał się miejscem bardzo intensywnej imigracji, są kraje arabskie Zatoki Perskiej. Przyjmują one rocznie kilkaset tysięcy ludzi. To tyle, co europejski obszar gospodarczy. Tutaj docierają imigranci zróżnicowani narodowościowo – oczywiście z Indii, innych krajów Azji, ale także z Afryki Północnej, z Europy i ze Stanów Zjednoczonych. Poza tymi czterema biegunami migracji istnieje też kilka „wysepek subkontynentalnych”, np. Rosja, Wenezuela, Argentyna czy RPA.

M.B.: A jakie są tendencje migracyjne? Czy się zmieniają?

M.O.: Po pierwsze, migracje ostatnio nasilają się. Migracje czasowe zaczynają dominować nad osiedleńczymi. Pojawiła się intensywna migracja edukacyjna; 4 mln studentów uczy się poza swoim krajem stałego zamieszkania. Ponadto, poszerza się zakres migracji. Jej globalizacja polega na tym, że zwiększa się liczba państw będących celem migracji, a kraje pochodzenia imigrantów są coraz bardziej zróżnicowane. Trzecia tendencja to zmiana kierunku i formy strumieni migracyjnych i coraz większa elastyczność tego procesu.

M.B.: Jakie czynniki decydują o wspomnianych trendach?

M.O.: Jeśli spojrzymy na migracje z perspektywy długookresowej, a w przypadku migracji tylko taka perspektywa wydaje mi się właściwa, to wyraźnie widać cztery akceleratory zjawisk migracyjnych. Pierwszym jest tzw. **przejście demograficzne**. Wraz z urbanizacją, postępowaniem technologicznym i ogromnym wzrostem zaludnienia najpierw w Europie, a później także w innych rejonach świata, zmieniła się mobilność ludzi. W nienomadycznych społeczeństwach przednowoczesnych byli oni niemobilni, przywiązani do jednego miejsca przez całe życie. Zwiększanie się liczebności populacji, zwłaszcza w wieku mobilnym, czyli młodej, zmuszało do poszukiwania nowych miejsc do osiedlania się. To z kolei prowadziło do zmniejszenia wskaźnika dzietności, mniejszej liczby urodzeń, starzenia się społeczeństwa i depopulacji. Pierwotnie, nadwyżki ludności występowały w obszarach wiejskich, co prowadziło do migracji do pobliskich miast, a gdy te nie były wystarczająco chłonne – za granicę. Gdy nadwyżki zaczęły występować na obszarach zurbanizowanych, emigracja się nasilała. Ten proces prowadzi do nadwyżki emigracji nad imigracją. Z chwilą gdy dochodzi do spadku dzietności, a także starzenia się społeczeństwa i depopulacji, przeciętna długość trwania życia wzrasta. Zwiększa się też liczba zgonów i następuje ujemny przyrost naturalny, który jest kompensowany przez imigrację. Taka zmiana wiedzy od emigracji netto do imigracji netto. Opisany mechanizm nazywa się przejściem migracyjnym.

Drugim czynnikiem jest **urbanizacja**. Tradycyjnie większy przyrost naturalny występuje wśród ludności wiejskiej. Wsie przeludniały się szybciej niż miasta i „wypychały” swoje nadwyżki ludności do miast, co prowadziło do szybkiej urbanizacji. Migracja wewnętrzna ze wsi do miast pobudza migrację zewnętrzną, międzynarodową.

Trzecim motorem migracji, najbardziej oczywistym, jest **rozwój gospodarczy**. Już prace Williama Petty’ego i Adama Smitha wskazują na to, że ważny czynnik rozwoju gospodarczego stanowi rozwój społecznego podziału pracy. Jego warunkiem jest mobilność siły roboczej, co prowadzi do właściwej alokacji zasobów pracy. Efektywnym instrumentem alokacji okazał się kapitalistyczny rynek pracy. Warunkiem rozwoju gospodarczego jest także niwelowanie różnic

potencjałów gospodarczych, przede wszystkim poprzez swobodny przepływ informacji o tych różnicach, w tym o stawkach wynagrodzeń.

Ostatni katalizator procesów migracyjnych to **globalizacja**, która pozwala korzystać z istniejących różnic potencjałów gospodarczych i przenosi działalność gospodarczą poza obszar jednego kraju, na skalę międzynarodową. Otwieranie się poszczególnych gospodarek i łączenie w gospodarkę światową jest procesem, któremu towarzyszy geograficzne „kurczenie się” świata (łatwość podróżowania) oraz „kurczenie się” przestrzeni symbolicznej – przenikanie się kultur, oswajanie różnorodności narodowej, etnicznej czy rasowej. To, naturalnie, także wzmacnia ruchy migracyjne.

M.B.: Są to, jak rozumiem, uniwersalne czynniki napędzające migrację. A czy współcześnie istnieje coś „nowego”, co szczególnie temu sprzyja?

M.O.: Dla współczesnych procesów migracyjnych istotne są jeszcze dwa czynniki. Po pierwsze, dualizm gospodarki światowej. Świat gospodarczy można podzielić na centrum obfitujące w kapitał, ale nie w zasoby pracy, oraz peryferia mające nadwyżki zasobów pracy, lecz którym brak kapitału. Migracja następuje przeważnie z peryferii do centrum. Po drugie, specyficzna struktura rynku pracy, na którym występują segmenty lepsze i gorsze. Segment pracy najgorszego rodzaju jest otwarty na cudzoziemców i przyciąga imigrantów.

M.B.: Porozmawiajmy o przyszłości migracji. Co się zmieni? Czy nastąpi wzrost liczby migrantów? Czy zmienią się kierunki migracji?

M.O.: Prognozowanie dotyczące migracji jest niesłychanie trudne, i ze względu na wielość różnorodnych czynników, które mają na nią wpływ, i z uwagi na trudności z badaniem jej rozmiarów oraz kierunków nawet na bieżąco, o czym wspominałem na początku. Prognozowaniem w tym zakresie zajmuje się ONZ, ale te przewidywania są bardzo ostrożne, by nie powiedzieć – zachowawcze i bazują na ostrożnej ekstrapolacji dotychczasowych tendencji. Np. wyliczono, że bez dotychczasowych ruchów migracyjnych niedobory demograficzne dotyczące wieku produkcyjnego na rynkach pracy w „centrum”, czyli w krajach bardziej rozwiniętych, wyniosłyby 77 mln osób, czyli nieco ponad 10% wszystkich zasobów pracy. To znacząca liczba, ale gdyby ją ze-

stawić z populacją krajów mniej rozwiniętych, byłoby to już tylko 2%. Trudno takie symulacje nazwać prognozowaniem. To ćwiczenie czyśto intelektualne. Innym, ciekawszym rodzajem prognozy, opartej na stawianiu pewnych celów, do których można już dobierać narzędzia i budować w ten sposób politykę imigracyjną, jest badanie tzw. migracji zastępującej. Odpowiada ono na pytanie, ile trzeba sprowadzić ludzi do danego obszaru gospodarczego, aby zapewnić utrzymanie obecnych zasobów pracy. Takie badanie wykonano w 2000 r. Do Unii Europejskiej napływało wówczas rocznie 270 tys. imigrantów, a znakomita większość z nich do czterech krajów Unii: Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch. Aby utrzymać całą populację na niezmiennym poziomie aż do 2050 r., konieczny byłby czterokrotny wzrost rocznego strumienia imigracji. Gdyby chcieć utrzymać zasoby ludności w wieku produkcyjnym na niezmiennym poziomie, wzrost strumienia musiałby być sześciokrotny, ale np. w samych tylko Włoszech – szesnastokrotny. A gdyby spróbować utrzymać ówczesną relację osób w wieku poprodukcyjnym do osób w wieku produkcyjnym, wzrost napływu imigrantów musiałby stać się pięćdziesięciokrotny! Oznaczałoby to roczny napływ do Europy 13,5 mln ludzi. Już w połowie tego okresu prognozowania ponad połowę ludności starego kontynentu stanowiliby imigranci.

Inne ćwiczenie przeprowadzono dla Polski i Wielkiej Brytanii. – podjęto próbę ustalenia, jaki zasób imigrantów w roku 2050 byłby konieczny do utrzymania obecnych zasobów pracy (osoby w wieku 20–65 lat) na niezmiennym poziomie. Pod koniec tego okresu Wielka Brytania potrzebowałaby 5 mln nowych imigrantów, a Polska – 8 mln. To by oznaczało, że w Wielkiej Brytanii kilkanaście procent zasobów pracy stanowiliby imigranci (to mniej więcej obecny poziom), ale w Polsce ich wskaźnik w zasobach pracy przekroczyłby 40%.

M.B.: Jak sam Pan przyznał, są to ćwiczenia intelektualne, szacowanie potrzeb, a nie prognozy. Wcześniej wspomniał Pan, że imigracja jest zjawiskiem organicznym, którym trudnym sterować i które niełatwo planować. Czy prognozowanie jest tu niemożliwe?

M.O.: Sądzę, że mimo wspomnianych trudności, prognozowanie jest możliwe. Stać nas na

bardziej kompleksowe i odważne spojrzenie na przyszłość migracji. Odwołując się do jej przeszłości, o których mówiłem wcześniej, założenie kontynuacji dotychczasowych procesów globalizacyjnych uważam za uzasadnione. Z teorii cyklu migracyjnego wynikałoby, że ruchy migracyjne powinny teraz słabnąć. Jednak procesy globalizacyjne uważam za znacznie silniejszą determinantę, a to one będą powodowały dalsze nasilenie migracji. Napływowi ludności sprzyjają też podejmowane w wielu krajach reformy gospodarcze, które powodują zmiany potencjałów gospodarczych i przyciąganie zasobów pracy do miejsc będących dawniej źródłem emigracji, a po wtóre – nasilenie mobilności społecznej, wynikające z bezprecedensowego wzrostu urbanizacji; wreszcie, dywersyfikacja form mobilności, osiągnięta dzięki powstawaniu transnarodowych przestrzeni społecznych, np. w globalnych korporacjach.

Na podstawie prognoz demograficznych można poczynić ciekawe obserwacje dotyczące migracji. Wiemy, że liczba ludności Azji będzie rosła, ale udział ludności tego kontynentu w globalnych zasobach pracy spada. U progu ery wielkich odkryć geograficznych populacja Azji była oceniana na 60%, a Europy – na 10% całej ludności Ziemi. W 2010 r. te wielkości się powtórzyły i sądzono, że to jest naturalna proporcja udziału w populacji świata. Oba kontynenty (zwłaszcza Azja) stracą jednak część swoich udziałów na rzecz mieszkańców Afryki. Demograficznie zatem największe zasoby przyszłych imigrantów i największe zasoby pracy są teraz w Afryce. To przypuszczenie potwierdzają procesy starzenia się społeczeństw. Większy potencjał emigracyjny obserwujemy w społeczeństwach młodych, czyli także w Afryce. Do 2015 r. mediana wieku będzie tam wynosić 20 lat. Połowa mieszkańców tego kontynentu to nastolatki i dzieci. W tym samym czasie połowa Europejczyków będzie po czterdziestce. Do roku 2050 również Azjaci dołączą do grupy społeczeństw starszych, podczas gdy Afryka pozostanie kontynentem ludzi młodych. O wroście ludności świata od dawna decydowały (i przez pewien czas nadal tak pozostanie) dwa kraje: Chiny i Indie. Zamieszkuje tam ponad 1/3 populacji Ziemi. Wkrótce liczba ludności Chin przestanie rosnąć, a po roku 2050 liczebność mieszkańców Indii znacznie

się zmniejszać. Ciekawsze jest jednak to, że w 2050 r. mediana wieku ludności Chin przekroczy 50 lat i będzie wyższa niż w Europie. To skutek nałożenia się efektów „polityki jednego dziecka” oraz długotrwałej emigracji. Mobilność ludzi, jak wspomniałem, jest związana z wiekiem. Z tego powodu Chińczycy w przyszłości okazą się mniej mobilni.

Silnym bodźcem do migracji jest urbanizacja. Obecnie nasila się ona na peryferiach gospodarki światowej, czyli tam, gdzie są jeszcze duże zasoby pracy. Na tych peryferiach mobilność będzie większa. Porównajmy strukturę ludności dwóch państw: Chin – kraju starzejącego się, i Ghany – typowego kraju młodniejącego. Jeszcze w roku 2025 Chiny będą miały potencjał emigracyjny, ale w 2050 Chińczycy wejdą w wiek niemobilny. Tymczasem Ghana nadal będzie społeczeństwem bardzo młodym i bardzo mobilnym. To zjawisko jest charakterystyczne dla całej Afryki subsaharyjskiej. Dobrym przykładem ilustrującym wpływ wielkiej urbanizacji na wzrost mobilności jest wewnętrzna migracja w Chinach, która jeszcze w 1990 r. liczyła zaledwie 20 mln. Na skutek urbanizacji, a zwłaszcza w wyniku oddalenia się procesów gospodarczych od wybrzeża wschodniego do interioru, w 2010 r. zanotowano w Chinach 200 mln migrantów wewnętrznych, czyli więcej niż łączna liczba wszystkich emigrantów zagranicznych na świecie zarejestrowanych przez ONZ. Ponieważ migracja wewnętrzna jest źródłem emigracji zewnętrznej, można śmiało prognozować, że zanim Chiny zaczną się starzeć, nastąpi dalsze wzmożenie emigracji z tego kraju. Aby prognozować tendencje, wystarczy przyjrzeć się obecnym trendom urbanizacyjnym. Tu znowu liderem jest Afryka, w której większość ludności do niedawna zasiedlała wsie, a obecnie masowo migruje do miast. Następnym krokiem będzie emigracja za granicę.

M.B.: Jaki wpływ będą miały te tendencje na rozwój gospodarczy na świecie?

M.O.: Tradycyjny podział na kraje rozwinięte i rozwijające się zakłada niezmiennosc relacji tych państw. W obliczu zmian w kierunkach i rozmiarach migracji możemy ten tradycyjny podział kontestować. W raporcie z 2010 r. PriceWaterhouseCoopers uszeregował kraje według wielkości PKB i pokusił się o prognozę tego rankingu na rok 2050. Meksyk, Indonezja, Indie,

Nigeria rokują kilkunastokrotne wzrosty, gdy tymczasem tradycyjne potęgi gospodarcze mogą się spodziewać wzrostu zaledwie dwukrotnego. Nastąpi zmiana proporcji udziału w wytwarzaniu światowego PKB. Przewiduje się, że niektóre kraje Afryki subsaharyjskiej, a wcześniej Azji, zaczną przyjmować imigrantów.

M.B.: Czyli można oczekiwać intensyfikacji migracji oraz zmiany, a nawet odwrócenia jej kierunków?

M.O.: Z powodu starzenia się społeczeństw dojdzie stosunkowo szybko do wyschnięcia tradycyjnych strumieni migracji. Pierwszym obszarem, z którego emigracja zmniejszy się gwałtownie, będą państwa postkomunistyczne. Pojawią się nowe, ważne obszary docelowe: Azja Wschodnia, głównie Chiny, zachodnia część Indii, a także Brazylia i Meksyk oraz Afryka Północna, również inne części Afryki. Już dziś można zaobserwować ciekawe odwrócenie kierunków migracji. Do czasu kryzysu lat 2008–2009 Portugalia przyjmowała imigrantów z Angoli i Brazylii. W ciągu kilku zaledwie lat stała się krajem emigrantów, zwłaszcza kierujących się do Angoli. Nie jest to jednak reemigracja. Do pracy wyjeżdżają rdzenni Portugalczycy, a nie dawni imigranci.

Głównym rezerwuarem zasobów pracy i źródłem emigracji będzie w nieodległej przyszłości Afryka subsaharyjska. To doprowadzi do konieczności przewartościowania definicji krajów mniej lub bardziej rozwiniętych. Z pewnością przyszłe migracje nie będą takie same, tylko w większym rozmiarze; będą czymś jakościowo innym. Odzwierciedlą nowe wzorce globalnych procesów ekonomicznych, ale także tę wielką oczekiwaną zmianę demograficzną. Będą bardziej elastyczne ze względu na skurczenie się przestrzeni geograficznej i kulturowej oraz powstawanie przestrzeni wielonarodowych. Pewnych zjawisk nie jesteśmy w stanie przewidzieć. Migracje wiązały się zawsze z napięciami kulturowymi, religijnymi, społecznymi. François Mitterrand mawiał, że jest pewna granica tolerancji, po której przekroczeniu otwartość i gościnność zamieniają się w agresję i niechęć. Nie wiemy, czy migracja nowej jakości przełamie tego typu napięcia i przesunie tę barierę tolerancji. Czy sama potrzeba zasobów pracy te napięcia złagodzi?

M.B.: Dziękuję za rozmowę.

Wybór tekstów klasycznych

Claus Offe

***Governance* – „puste pojęcie” czy naukowy program badawczy? z wprowadzeniem Boba Jessopa**

Jest to drugi artykuł autorstwa Clausa Offego zamieszczony w *Zarządzaniu Publicznym*. Pierwszy tekst z 1975 r. dotyczył sprzeczności między państwem kapitalistycznym a problemami tworzenia polityki (Offe 2008a). Niniejszy tekst opublikowano w języku niemieckim w 2008 r. i po angielsku w 2009 r., a dotyczy on wyłaniania się i ograniczeń zarządzania traktowanego jako teoretyczny i polityczny paradygmat nauk społecznych i praktyki społecznej (Offe 2008b; 2009). Tak różne zakresy tematyczne obu tekstów odzwierciedlają zmianę intelektualnych zainteresowań Offego, jak i niemieckich nauk politycznych w ogóle, na przestrzeni ostatnich 40 lat. Zostajemy skonfrontowani z odmiennymi sposobami podchodzenia do problematyki rządzenia.

Claus Offe jest politologiem i teoretykiem socjologii. Urodził się 16 marca 1940 r., studiował socjologię na Uniwersytecie w Kolonii (1959–1960), następnie socjologię, ekonomię i filozofię na Wolnym Uniwersytecie w Berlinie (1960–1965). Stopień doktora uzyskał na Uniwersytecie we Frankfurcie nad Menem w 1968 r., jego promotorem był Jürgen Habermas; doktorem habilitowanym Uniwersytetu w Konstancji został w 1973 r. Pod kierunkiem Habermasa prowadził także badania w Instytucie Badań Społecznych Maxa Plancka w Starnbergu. Claus Offe był profesorem nauk politycznych i socjologii w Bielefeld (1975–1988) i w Bremie (1989–1995). W 1995 r. objął stanowisko szefa wydziału nauk politycznych Uniwersytetu Humboldt. Po przejściu na emeryturę Offe stał się niepełnoetatowym profesorem socjologii politycznej w Hertie School of Governance – prywatnej berlińskiej uczelni kształcącej w dziedzinie polityk publicznych. Wczesne prace Offego pozostają pod wpływem teorii krytycznej szkoły frankfurckiej (szczególnie manifestującej się w pracach Habermasa). Późniejsze teksty Offego podtrzymują orientację krytyczną, lecz odnoszą się już do szerszej perspektywy rozmaitych tradycji teoretycznych, w większym stopniu zwracając uwagę na podejścia skoncentrowane na aktorach społecznych oraz na instytucjonalizmie. Prace Offego odnoszą się do ekonomii i socjologii politycznej, sprzeczności państwa dobrobytu, teorii państwa, teorii rządzenia oraz nierządzenia, porównawczej analizy instytucjonalnej, znaczenia rządów prawa i deliberacji, a także do postkomunizmu. Ostatnie jego publikacje dotyczą etycznych czy też normatywnych fundamentów odnowy projektów modernizacji, kryzysu strefy euro, jak i kryzysu całej Unii Europejskiej.

Wśród najważniejszych prac Offego wymienić należy: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates* (Suhrkamp 1972, wznowione z nową przedmową i posłowiem w 2006 r.), *Contradictions of the Welfare State* (Hutchinson/MIT 1984), *Disorganized Capitalism: Contemporary Transformations of Work and Politics* (Polity 1985), *Modernity and the State* (Polity 1996), *Varieties of Transition: the East European and East German Experience* (Polity 1996) – wyd. polskie: *Drogi transformacji: doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodniemieckie* (WN PWN 1999), *Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit der politischen Institutionen* (*Challenges of Democracy: on the Integrative and Performativity of Political Institutions*) (Campus 2003), *Die vielen Gesichter der Macht* (*The Many Faces of Power*) (Suhrkamp 2005), *Reflections on America: Tocqueville, Weber, and Adorno in the United States* (Polity 2006).

Niniejszy artykuł zaczerpnięty jest ze zbioru esejów przygotowanych przez różnych autorów zajmujących się tematyką rządzenia. Offe, w charakterystycznym dla siebie krytycznym duchu, przyjmuje sceptyczny pogląd na znaczenie koncepcji *governance*, opisując ją jako polisemantyczną i stale tracącą swój początkowy sens, jako zrytualizowany czy też fetyszyzowany symbol lingwistyczny, koncepcję pomostową, pusty element znaczący (*empty signifier*). Chociaż ten ostatni termin pojawia się w tytule¹, nie jest on rozwijany w samym tekście, lecz jedynie wspomniany w przypisie

¹ W tytule artykułu *empty signifier* przetłumaczono jako „puste pojęcie”, aby nadać pytaniu większą wyrazistość. We wstępie Boba Jessopa i w przypisie 11 tekstu Offego posłużono się ściślej oddającym treść wyrażenia angielskiego przekładem „pusty element znaczący”.

sie 11. Definiuje się go tam jako odsyłający „do samej tylko ramy cyrkulacji werbalnej”. Do tematu pustych elementów znaczących powróć jeszcze w końcowej części tego wprowadzenia, a teraz przedstawię podsumowanie podstawowych tez artykułu Offego.

Po pierwsze, Offe zauważa, że *governance* jest pojęciem abstrakcyjnym, nieposiadającym odpowiadającego mu czasownika przechodniego ani zwrotnego, oraz że odnosi się w sposób niejednoznaczny do struktury (ramowych zasad), jak i do procesu (swoistej koordynacji). Niejasne jest także to, co może być jego antonimem. Pojęcie to jest postrzegane różnie w zależności od kontekstu. Co za tym idzie, nie jest jasne, czym jest podmiot i przedmiot *governance* – po części dlatego, że *governance* w swoim wąskim znaczeniu (traktowane oddzielnie od państwa i rynku), zakłada istnienie samo-rządzenia. Po drugie, Offe uznaje, że istotne jest wyodrębnienie koncepcji *governance* przez wyraźniejsze oddzielenie jej od (1) spontanicznej koordynacji działań wynikających z funkcjonowania wolnego rynku lub stowarzyszeń obywatelskich istniejących odpowiednio w sferze publicznej i prywatnej oraz (2) od kluczowych instytucji państwa jako autorytatywnych, podejmujących kolektywnie wiążące decyzje. Po trzecie, Offe komentuje lawinowy wzrost znaczenia koncepcji *governance* w latach 90., odnotowując jej powiązanie z instytucjami w rodzaju Banku Światowego i jej upowszechnienie w szczególności w kontekście globalnej *governance*, obszaru cechującego się brakiem państwa światowego i brakiem możliwości narzucania działań koordynacyjnych. Po czwarte, Offe wskazuje na trzy nurty krytyczne wobec koncepcji *governance*. W szczególności dokonuje on wzmocnienia swojej krytyki odnoszącej się do wieloznaczności terminu, zauważając, że otwiera to przestrzeń dla pozytywnych, normatywnie zorientowanych atrybutów, co w konsekwencji prowadzi do depolityzacji koncepcji *governance* i ignorowania nieuporządkowanej i konfliktogennej istoty polityki oraz założenia, że *governance* jest w stanie łagodzić i harmonizować stosunki społeczne pomimo ich potencjalnie antagonistycznego charakteru.

Całościowe podejście Offego zdaje się mieć na celu wyeksponowanie wieloznaczności pojęcia *governance* oraz sugeruje, że jest ono mniej użyteczne, niż sądzi wielu jego orędowników i analityków konkretnych kontekstów sytuacyjnych. Warto także zauważyć, że istnieje wiele utrwalonych poglądów (odzwierciedlonych w innych tekstach publikowanych w *Zarządzaniu Publicznym*), do których Offe, w odróżnieniu od dużej części autorów literatury przedmiotu, nie czyni żadnych odniesień. Offe nie dokonuje na przykład odpowiedniego, spójnego rozróżnienia pomiędzy *governance* jako paradygmatem teoretycznym a *governance* jako paradygmatem politycznym – jest to istotna dystynkcja umożliwiająca bardziej precyzyjne opisanie znaczenia terminu *governance*. Offe nie odnosi się do coraz bogatszej literatury na temat koncepcji *metagovernance*, formułowanej w opozycji do *governance*, lecz łączy te dwa procesy – mimo że już od 20 lat toczy się teoretyczna dyskusja i dokonywana jest analiza empiryczna *metargovernance* jako reakcji na niepowodzenia *governance*. Podobnie Offe nigdzie nie wspomina o pracy Foucaulta na temat rządności traktowanej jako „kierowanie kierującymi” (co umożliwiłoby ukazanie powiązań i wskazyjących na pośredni charakter *governance*) ani o istotnym zbiorze literatury neofoucaultowskiej (szczególnie istotnej w Niemczech, w Skandynawii oraz w krajach anglosaskich), w której próbuje się eksplorować nowe sposoby rządzenia społeczeństwem. Offe nie podejmuje także dyskusji na temat niepowodzeń *governance*. Odniesienie się do powyższych kwestii pomogłoby rozwiązać problematyczny status *governance* jako pustego elementu znaczącego przez wyjaśnienie jego treści w różnych kontekstach.

Powyższe zdanie ponownie zwraca moją uwagę na koncepcję pustego elementu znaczącego (*empty signifier*). W odpowiedniej literaturze na temat analizy dyskursu i w krytycznych studiach nad polityką często dokonuje się rozróżnienia na płynny element znaczący i pusty element znaczący. Offe świadomie unika odwoływania się do analizy lingwistycznej, podtrzymując jednak swoje poglądy na poziomie ogólnym. Pojęcie płynnego elementu znaczącego (*floating signifier*, fr. *signifiant flottant*) wprowadził Claude Lévi-Strauss (1950) i początkowo odnosiło się ono do niezdefiniowanego słowa, pojęcia lub elementu znaczącego, któremu można było nadać bardzo różne znaczenia. Później termin ten uległ generalizacji i odnosi się do każdego elementu znaczącego o treści niezdefiniowanej lub bardzo różnorodnej. W tym sensie płynny element znaczący jest albo *niejednoznaczny*, ponieważ jego treść jest zróżnicowana, lecz stała w różnych kontekstach, albo *niejasny*, jako że jego treść jest różna nawet w tym samym lub podobnym kontekście. Ogólniejszy paradygmat *governance*, rozważany jako koncepcja teoretyczna lub jako część większego paradygmatu teoretycznego, można opisać zarówno jako *niejednoznaczny*, jak i *niejasny*, jest zatem płynnym elementem znaczącym. Z perspektywy jego roli w paradygmacie polityki można go także opisać jako pusty element znaczący. Koncepcja ta, choć niestworzona przez Ernesto Laclaua, została przez niego rozwinięta (Laclau 1996; 2005). W tym kontekście pusty element znaczący może być postrzegany jako termin produktywnie rozmyty, który dzięki owemu rozmyciu może sumować szeroki wachlarz treści dla celów mobilizacji politycznej, debaty politycznej i tworzenia polityki. Istnieją dwa rodzaje pustych elementów znaczących. Należą do nich pojęcia uniwersalne w rodzaju sprawiedliwości, demokracji i rewolucji oraz/lub bardziej koncepcje, których treść obejmuje coraz to więcej elementów dodatkowych, takich jak „zielony” (jako pojęcie ekologiczne czy też środowiskowe) lub, jak w niniejszym przypadku, „dobre rządzenie”. Jeśli pojęcia uniwersalne mogą oferować bardzo różne treści w zależności od kontekstu, pojęcia szczegółowe zatracają swoją treść – by użyć terminologii Offego: stają się rozdmuchane, przyjmują charakter najmniejszego wspólnego mianownika w ramach dyskursu, a zatem ich treść staje się pusta. Krótko mówiąc, według znanej mi literatury przedmiotu *governance* to zarówno płynny element znaczący w dyskursie teoretycznym, jak i pusty element znaczący w dyskur-

sie politycznym. W obu przypadkach, co zauważa Offe, jego użycie może prowadzić do depolityzacji rozumienia pojęcia *governance* jako struktury i procesu. Właśnie wtedy może ono kamuflować lub zamazywać kwestie władzy, dystrybucji i konfliktu, a także doniosłość norm społecznych i aksjologicznego zaangażowania w efektywne zarządzanie.

Bob Jessop (Lancaster University)
Tłumaczenie Robert Chrabąszcz

Literatura uzupełniająca

- Laclau, E. (1996). „Why do empty signifiers matter to politics?”, E. Laclau, *Emancipation(s)*, London: Verso.
- Laclau, E. (2005). *On Populist Reason*, London: Verso.
- Lévi-Strauss, C., Mauss, M. (1950). *Sociologie et anthropologie: précédé d'une introduction à l'oeuvre de Marcel Mauss*. Paris: Presses universitaires de France.
- Offe, C. (2008a). „Teoria państwa kapitalistycznego a problem formowania polityki publicznej”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2(4).
- Offe, C. (2008b). „Governance – ‘Empty signifier’ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?”, w: G.F. Schuppert, M. Zürn (red.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Offe, C. (2009). „Governance: an ‘empty signifier?’”, *Constellations*, nr 16(4).
- Offe, C. (2013a) „Europe in the trap”, *Eurozine*, dostęp: <http://www.eurozine.com/articles/2013-02-06-offe-en.html>.
- Offe, C. (2013b). „Ungovernability”, w: S.A. Jansen, E. Schröter, N. Stehr (red.), *Fragile Stabilität – stabile Fragilität*, Wiesbaden: VS Verlag.

Claus Offe

Governance – „puste pojęcie” czy naukowy program badawczy?¹

Dla Wolfganga Streecka, *ad multos!*

Rozpaczam swoje sceptyczne przemyślenia dotyczące pojęcia *governance* i jego naukowo-politycznego potencjału od wyrażenia kilku uwag na temat funkcji składniowej, semantyki i pragmatyki tego terminu (żadne moje ambicje językowe nie wchodzą tu w grę, nie wypowiadam się też jako teoretyk dyskursu) (I). Następnie podejmę analizę relacji występujących między *governance* a rynkiem i państwem (II). Postaram się także wyjaśnić – spekulując w duchu socjologii wiedzy – zawrotną karierę tego pojęcia (III). Na zakończenie streszczę trzy linie krytyki koncepcji *Governance* i jej zastosowań w naukach społecznych (IV).

Słowa kluczowe: *governance*, państwo, rynek, struktura, proces.

I

Zacznijmy od funkcji składniowej: pojęcia *governance* używa się, aby ogarnąć z jednej strony instytucje („strukturę regulującą”; Mayntz 2004a), z drugiej – proces (sterowania, *steering*), jaki się rozgrywa w ramach tych instytucji. Uzus językowy właściwy literaturze przedmiotu oscyluje między biegunami struktury i proce-

Claus Offe – profesor socjologii polityki, wykłada w Hertie School of Governance w Berlinie. Doktoryzował się (PhD) na Uniwersytecie we Frankfurcie nad Menem, habilitował na Uniwersytecie w Konstancji. Kierował katedrami nauk politycznych i socjologii polityki na uniwersytetach w Bielefeld (1975–1985), Bremie (1989–1995) i w Berlinie na Uniwersytecie Humboldta (1995–2005). Pracował jako fellow i visiting professor m.in. w Instytutach Studiów Zaawansowanych w Stanford i Princeton oraz na Australian National University, Harvard University, University of California w Berkeley oraz w New School University w Nowym Jorku.

¹ Przełożyła Monika Zelek. Przekład przejrzał i poprawił Robert Marszałek. Tytuł oryginału: „Governance – ‘Empty signifier’ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm”. Pierwotnie opublikowano w: G.F. Schuppert, M. Zürn (red.) (2008). *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

su. Według Thomasa Rissego (2008) pojęcie owo jest „raczej skupione na strukturze, nie na podmiocie działania”. Zarazem *governance* nie daje się wyrazić czasownikowo. Pod tym względem jest ono podobne do innego terminu, który zrobił równie imponującą karierę w naukach społecznych, do „globalizacji”. Brakuje czasownika (jak „sterować” czy „rządzić”), którym można byłoby wyrazić to, że „ktoś trudni się *governance*”. Podobne poczucie bezsensu mamy, gdy ktoś mówi „globalizujemy” to czy tamto. Gdyby istniał jakiś stosowny czasownik, można byłoby też ustalić, czy jest on przechodni (jak np. „rządzić”), czy zwrotny (jak np. „zachowywać się”).

Zgodnie z uzusem językowym zarówno w przypadku *governance*, jak i globalizacji chodzi o specyficznie bezpodmiotowe procesy, których nie sposób przyporządkować konkretnym podmiotom, lecz które wykazują cechy analogiczne do kształtowania się cen na rynkach: coś się dzieje, ale za niczyją sprawą, toteż nikt za to nie odpowiada². Jeżeli termin „globalizacja” jesz-

² Tym samym dyskurs, w którym *governance* gra jakąś rolę, różni się wyraźnie od socjologicznej teorii sterowania z jej „pojęciem sterowania skupionym na podmiocie działającym”. „Jak każde działanie, sterowanie należy przypisywać

cze incydentalnie dopuszcza pochodne czasowniki, aczkolwiek wyłącznie w stronie biernej (np. przemysł tekstylny bądź jakiś gatunek muzyki jest zglobalizowany, tzn. podlega ogólnościowym procesom rynkowym itp.), to w przypadku *governance* ta opcja gramatyczna nie wchodzi w rachubę. Jeżeli o rządach można bez zastrzeżeń powiedzieć, że ich członkowie *rzządzą*, a rządzeni *są* rządzeni, *governance* jest najwyraźniej czymś, co wprawdzie może być przestrzegane i przeżywane, ale nie może być przez nikogo *robione*³. Różnica między podmiotem a przedmiotem zaciera się, kiedy „adresaci regulacji sami biorą udział w projektowaniu tych reguł i wprowadzaniu ich w życie”. (Mayntz 2004b, s. 4)⁴. Przypisywanie działań i ich skutków podmiotom działań dodatkowo utrudnia w przypadku *governance* stale podkreślana sieciowa forma i „multilateralność” struktury, jaką współtworzy bardzo wielu uczestników⁵. Inną cechą lingwistyczną *governance* jest to, że termin ten nie tylko nie jest przetłumaczalny na inny język (w kontynentalnych językach europejskich zazwyczaj stosowany jest raczej jako zapożyczenie z angielskiego⁶) – również w angielskim nie

jakiemuś podmiotowi” (Mayntz 2004b, s. 2). Ta przesłanka odpada, gdy mówimy o *governance*. W przypadku tego pojęcia „właściwa polityczność, działanie interwencyjne usuwa się w cień; (...) pierwszoplanowe okazują się nie działania sterownicze, lecz tak czy inaczej powstałe struktury regulacyjne i ich wpływ na działania podmiotów im podległych” (ibidem, s. 4).

³ Z tą obserwacją koliduje fakt istnienia szkoleń, których przedmiotem jest *governance* – czyli przekazywania profesjonalnej wiedzy o działaniu – i w których podmioty działania zdobywają praktyczne kwalifikacje zawodowe.

⁴ Przydałoby się tu ustalenie, czy i jak owa koincydencja podmiotu i przedmiotu różni się od tego, co w dawniejszej terminologii występowało jako „działanie skaptowane”.

⁵ Nieposiadanie form czasownikowych jest co prawda wspólne *governance* i wielu innym pojęciom głównym nauk społecznych (takim, jak państwo, rodzina, biurokracja, klasa, kościół itd.), które określają obszary lub warunki działania i którym tak samo brak bezpośredniego korelatu czasownikowego. Jednakże nazwy tych obszarów działania pozwalają przypuszczać, że istnieje pewna uprzednia wiedza zacerpnięta ze świata życia, która dotyczy reguł i interesów tłumaczących dane działanie podmiotu i jego kierunek; do „globalizacji” i „*governance*” takie przypuszczenie nie stosuje się w stopniu porównywalnym.

⁶ Konsekwencją jest to, że brak temu terminowi rodzaju gramatycznego, dlatego opatrywanie go rodzajnikami czy

ma zamienników, np. synonimu ani ogólnie akceptowanej zwięzłej definicji, która by opisywała desygnat. Skutkiem tego jest – znów podobnie jak w przypadku terminu „globalizacja” – zrytualizowanie i fetyszyzacja znaku językowego, który ma cechy wywołujące aurę aktualności i nowocześnieści i z którego robi się użytek odnoszący go do rozmaitych i niezgodnych treści i asocjacji semantycznych.

Wreszcie pojęciu *governance* brakuje też jednoznaczego antonimu, jak w przypadku par „wojskowy–cywilny” czy „rząd–opozycja”. Wydaje się, że podmioty i praktycy *governance*, kimkolwiek by byli, logicznie i politycznie radzą sobie *bez opozycji*, gdyż są włączeni do sieci kooperacji (bądź też powinni zaiste być włączeni na gruncie „dobrego rządzenia”). Struktury i procesy właściwe *governance* – sugerujemy tu jeno – generują czystą „władzę sprawczą” albo „władztwo czegoś”, natomiast pojęcie nie przewiduje władzy podmiotów działania „*nad*” innymi podmiotami działającymi. Można w tym dostrzec – co pełniej uzasadnię pod koniec eseju – *ideologiczną* funkcję pojęcia i jego dyskursywnych zastosowań, której właściwy jest pośpiech i nieodróżniane harmonizowanie rzeczy rozmaitych.

Poza tym nie znajdziemy w literaturze jednolitej odpowiedzi na pytanie, czy w stosunku do *government governance* jest pojęciem *nadrzędnym* czy też raczej *antonimem*. Autorzy licznych artykułów przeglądowych (Braithwaite et al. 2007, s. 1) konstatują jako rzecz oczywistą „shift in political studies from interest in government to governance”. Naturalnie takie ujęcie nie przesądza o tym, czy w przypadku *governance* chodzi o *genus proximum* czy raczej o *aliud* względem *government*, a więc o rzecz zupełnie odmienną. W pierwszym przypadku chodziłoby o proste poszerzenie instytucjonalnie i normatywnie odgraniczonej sfery działalności państwowej, a w drugim o nową formę koordynacji działań podmiotów, która nie ma nic wspólnego z utartym rozumieniem „rządzenia” i która – niby *na-*

zaimkami względnymi jest niedopuszczalne – choć oczywiście pochodzenie z języków romańskich sugeruje rodzaj żeński. Zniemczenie w postaci „die Gouvernanz” napotykały li tylko w niemieckim tłumaczeniu dokumentu OECD (*Governance im 21. Jahrhundert*, Paris 2001). Jak widać, nie przyjęła się ona.

miastka rządzenia – pojawia się sferach całkiem wolnych od rządów uprawnionych do panowania (*corporate governance* i *global governance* niech tu posłużą za przykłady). Kolejnym rozróżnieniem pojęciowym, które oczekuje opracowania, jest rozróżnienie między *governance* a *management*, zarządzaniem; ta dystynkcja jest niewyraźna, skoro niekiedy mówi się np. o *governance* jako „zarządzaniu zależnościami”.

II

W zdecydowanej większości swych zastosowań *governance* jest rozumiane jako antonim *government* (zob. Jordan et al. 2005) w sensie hierarchicznej kompetencji władania państwem. Z takiego użycia tego pojęcia często wynika to, że *governance* w odróżnieniu od *government* jest pragmatycznie nowym i jako zaawansowanym, harmonijnym, wolicjonalno-ugodowym i dopuszczającym większe swobody typem regulacji społeczno-politycznych (ibidem, s. 478). Nieraz jednak *governance* występuje też jako pojęcie nadrzędne, nie jako antonim *government*. Wtedy odnosi się do „wszelkich form porządku społecznego” (łącznie z rynkiem i państwem), co Risse (2008) krytykuje słusznie, aczkolwiek aż nazbyt łagodnie u Olivera E. Williamsona (1975): przy takim rozumieniu – powiada Risse – „pojęcie traci swoją analityczną ostrość i staje się synonimem porządku społecznego”. Thomas Risse – zgodny w tym punkcie z Arthurem Benzem (2004) i Renate Mayntz (2004a) – postuluje, by przez *governance* rozumieć „sumę wszystkich współistniejących form kolektywnej regulacji społecznych stanów rzeczy: od zinstytucjonalizowanej, obywatelskiej samoregulacji społecznej, przez różne formy współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych, aż po czyny zwierzchności państwowej” (Mayntz, op. cit., s. 66). Ale można zapytać, dlaczego nie wlicza się do tej „sumy” również strategii czyśto prywatnych, rynkowych, np. innowacyjnych decyzji przedsiębiorstw farmaceutycznych bądź elektronicznych, decyzji dotyczących lokalizacji sieci handlowych czy strategii zbytu tekstyliów. Również strategie ustalone w negocjacjach między zarządem a mniejszą lub większą liczbą akcjonariuszy nie są bynajmniej niczym innym

– przynajmniej w perspektywie efektów długookresowych i często też w zgodzie z celami autorów owych strategii – niż „kolektywnymi regulacjami społecznych stanów rzeczy”, jakkolwiek stanów rzeczy najczęściej ograniczonych sektorem i regionalnie.

Risse sprzeciwia się włączaniu rynków do zakresu pojęcia *governance*, ponieważ „są one jako takie nastawione na maksymalizację korzyści prywatnej, a nie na świadczenie usług należących do *governance*”. Cóż za przeciwstawienie! Wielu graczy rynkowych ma prawną swobodę (bądź sami ją sobie przyznają metodą faktów dokonanych) wywierania decydującego wpływu na działania zbiorowe dzięki wywoływaniu pozytywnych lub negatywnych efektów zewnętrznych w dziedzinie kształtowania i regulowania kolektywnych stanów rzeczy – od szkolenia zawodowego aż po wpływ na klimat. Reformatorzy gospodarczy w krajach, które przechodziły głęboką transformację, chętnie potwierdziliby, że ustanowienie rynków (tzn. wprowadzenie praw własnościowych i liberalizacji cen) musiało być priorytetem, ponieważ wydawało im się to (i słusznie) jedyną drogą do wykazania immanentnej *governance* efektywności co prawda nie jako maksymalizacji zysku jednostkowego, za to jako *minimalizacji strat zbiorowych*.

Również ustanowienie rynków praw do emisji zanieczyszczeń należy niewątpliwie do aktów *governance*. Także poza krajami, w których przebiegają procesy transformacji, wydaje się całkiem oczywiste to, że decyzje inwestycyjne, innowacje, przesunięcia na rynku pracy czy postanowienia w sprawie lokalizacji wywierają – przynajmniej w przypadku wielkich przedsiębiorstw – bardzo istotny i znany wszystkim uczestnikom interakcji wpływ na „społeczne stany rzeczy” (włączamy tu demonstrowanie *Corporate Social Responsibility*, co może liczyć na poklask niemal powszechny). Od aktów założycielskich owych rynków i od instytucjonalnych środków ich stałego nadzoru państwowego (np. regulacje konkurencji) należy zdecydowanie odróżnić spontaniczną i sterowaną cenami koordynację działań podmiotów po obu stronach rynkowej barykady: ta koordynacja winna być trzymana z dala od pola semantycznego *governance*, o ile podmioty działania nie są „zdolne do zachowań strategicznych” (jak w dopiero co podanych przykładach), czyli nie

wykazują godnego wzmianki potencjału wywoływania efektów zewnętrznych, a tym samym siły pozytywnego lub negatywnego, celowego lub tylko przygodnego kształtowania społecznych stanów rzeczy; nie mogą zatem nakierowanych na te stany rzeczy politycznych działań państwowych wspierać ani też blokować. Z drugiej strony z dala od pola semantycznego *governance* należy trzymać też obszar (przypuszczalnie kurczący się) owych czysto suwerennych manifestacji władzy państwowej, które należą wyłącznie do sfery trzech władz państwowych i obywają się bez „współdziałania” z podmiotami spoza urzędowego porządku aparatu państwowego.

Domagam się tedy zaostżenia pojęcia *governance* w ten sposób, że po obu stronach wytyczy się granice: po stronie sfery prywatnej i dziedziny społeczeństwa obywatelskiego, w której na podstawie norm społecznych i prawnych i dzięki transakcjom rynkowym dochodzi do takiej czy innej „spontanicznej” koordynacji działań, nie mającej nic wspólnego z *governance*, tudzież po stronie głównego obszaru instytucji państwowych, która winna pozostać przy kategoriach wyznaczonych przez pojęcie *government*. Bo jaki sens miałoby rozumienie państwowości jako „podzbioru *governance*”, jak proponuje Risse (2008), a tym samym pograżanie struktur i procedur rządowych z ich swoistym profilem (co wyraźnie wychodzi na jaw w każdym urzędzie celnym, w każdym sądzie okręgowym, w każdym wydaniu dziennika ustaw) w szarej strefie beznadziejnie rozciągniętego pojęcia?

Jeżeli respektować oba rozgraniczenia, ciągle pozostaje jeszcze spory obszar zjawisk, które mieszczą się w tak zdefiniowanym pojęciu *governance*. Chodzi przy tym z jednej strony o regulację publicznie istotnych stanów rzeczy przez strategiczne niepaństwowe podmioty działania – np. duże przedsiębiorstwa, związki, związki zawodowe, kościoły, izby, mass media itd.; z drugiej strony chodzi o podmioty działania, na których kooperację i współdziałanie polityka państwowa jest zdana, lecz mimo to nie potrafi ona uporządkować ani usankcjonować takiej kooperacji⁷. W obu obszarach zja-

wisk wchodzi w rachubę czynności, które pod względem normatywnym należy oceniać bardzo różnie. W przypadku regulacji publicznie istotnych stanów rzeczy przez prywatne podmioty działania może chodzić o praktykowanie zobowiązań zorientowanych na dobro wspólne i dalekowzrocznej odpowiedzialności; to praktykowanie będzie mile widzianą rzeczywistością tam przede wszystkim, gdzie państwowość jest niedoskonała w sobie bądź „ograniczona”. Może też chodzić, przeciwnie, o użycie prywatnej potęgi celem uzurpacji „prawdziwych” kompetencji państwowych. „Podobnie też we współdziałaniu podmiotów nie-państwowych w czynieniu zadów celom polityki państwa może chodzić o koordynację kompetencji wzmacniającą wydajność i skuteczność bądź o systematyczną generację zależności („zawłaszczanie państwa”) i korupcję.

Proponowane tu pojęciowe ograniczenie idei *governance* skupia się więc na zjawiskach, których obszar wyznaczają bieguny konkurencyjnych rynków i hierarchicznych przejawów władzy państwowej (jak również, po trzecie, chroniona prawami zasadniczymi sfera obywatelskiej prywatności). W literaturze można wskazać pewne stałe punkty determinujące znaczenie *governance*. Oto ważne i regularnie przytaczane treści semantyczne: chodzi o zinstytucjonalizowane, choć często „nieformalne” sposoby interakcji, której uczestnicy celowo i świadomie kooperują, a przy tym mają na oku nie własne jeno interesy, lecz wspólne sprawy osób należących do wspólnoty politycznej (czy też zatrudnionych w wielkim przedsiębiorstwie) – sprawom tym naturalnie nie sprzyjają (lub też nie sprzyjają im wyłącznie ani nie w sposób wydajny i skuteczny) hierarchicznie uporządkowane działania zwierzchności państwowej wedle modelu nakaz/groźba przymusu/posłuszeństwo, a więc zgodnie z klasycznymi formami działania suwerennej zwierzchności (takimi, jak zdobywanie oraz dystrybucyjne bądź redystrybucyjne spożytkowywanie finansów publicznych, prawodawstwo regulacyjne, policja i sądownictwo, polityka zagraniczna). Przy tym *governance* odnosi się do wszystkich możliwych jednostek społeczno-politycznych, czyli do przedsiębiorstw (*corporate governance*), gmin, organizacji interesantów, indywiduów, państw, fragmentów bądź całego systemu międzynarodowego.

⁷ Ten typ transgranicznych stosunków ufego współdziałania zaczyna – jeśli się nie mylę – charakteryzować pojęcie *new governance*; zob. np. Büchs 2007.

Governance występuje w szczególności tam, gdzie nie sięgają (w braku „rządu światowego” analogicznego do państwowego) hierarchiczne organizacje państwowe – w sferze *global governance*: „...global governance may be defined as the complex of formal and informal institutions, mechanisms, relationships, and processes between and among states, markets, citizens and organizations, both inter- and non-governmental, through which collective interests on the global plane are articulated, rights and obligations are established, and differences are mediated”. (Wikipedia 2008a) Ta definicja z Wikipedii trafnie oddaje wciąż przepastne wymiary tego obszaru znaczeniowego.

Socjologiczna użyteczność pojęcia *governance* jest zagrożona – oto moja sceptyczna opinia – ze względu na jego tendencję do „nadagregacji” pomysłanych zjawisk. Tego pojęcia bynajmniej nie wprowadziła w obieg jakaś autorytatywna teoria społeczna, lecz zrobił to w roku 1989 Bank Światowy. Sukces był błyskawiczny i najwyraźniej trwały⁸.

Nadzwyczaj zróżnicowane zastosowania *governance* dowodzą, że jest ona czymś w rodzaju „pomostu kategoryjnego” – innymi słowy: jest kategorią, która ma objąć różnice skądinąd nadające myśli socjologicznej strukturę. Jessop mówi, że ta kategoria jest przydatna do „rejection of several simplistic dichotomies that inform the social sciences” (1998, s. 31). Dotyczy to co najmniej siedmiu konwencjonalnych (nie wnikamy w to, czy „uproszczonych”) różnic pojęciowych, które niekiedy w irytujący sposób są zamazywane, gdy się używa pojęcia *governance*. A więc kategoria ta stosuje się zarówno do spraw państwowych, jak i społecznych (jak w *private-public partnerships* jako najświetniejszej ilustracji *governance*, por. Börzel, Risse 2005), zarówno do działania politycznego, jak i gospodarczego (*corporate governance*), zarówno do struktur, jak i procesów (patrz wyżej), zarówno do polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej czy też do spraw międzynarodowych (*global governance*), zarówno do obser-

wowalnych zdarzeń, jak i do społecznych norm działania pożądanego (*good governance*), zarówno do strategii politycznych w krajach rozwijających się i potężniejszych, jak i do strategii państw OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*). Wreszcie zatarciu ulega nawet różnica między podmiotem a przedmiotem, o ile adresaci reguł sami partycypują w ich kreowaniu. Bez względu na te mgławicowe właściwości⁹ kategorii i jej imponującego, nadmierne-go rozszerzenia semantycznego, Bank Światowy gromadził od połowy lat 90. ogromne ilości danych, z których na podstawie wykazów utworzonych dla każdego z ponad 200 krajów i terytoriów wydestylował liczby charakteryzujące jakoś każdej *governance*, by je spożytkować jako kryteria ustalania priorytetów polityki rozwojowej¹⁰.

III

Governance jest zatem słowem, którego 20 lat temu prawie nikt nie rozumiał, a na pewno nie używano go. Dziś pojawia się w niezliczonych tytułach książek i artykułów, także w nazwach czasopism fachowych i instytucji edukacyjnych. Proliferacja tego terminu kontrastuje z jego wartością informacyjną; powiedzieć *governance* nie znaczy wyrazić dużo, właśnie ze względu na wieloznaczność¹¹.

⁹ *Governance* to jest „a ubiquitous «buzzword» which can mean anything or nothing” (Jessop 1998, s. 30).

¹⁰ „The governance indicators measure the following six dimensions of governance: i) Voice and Accountability; ii) Political Instability and Violence; iii) Government Effectiveness; iv) Regulatory Quality; v) Rule of Law, and, vi) Control of Corruption. They cover 209 countries and territories for 1996, 1998, 2000, 2002, and 2004” (Kraay et al. 2008, tam bogata kolekcja danych).

¹¹ Gdy w nowszych podręcznikach socjologicznych wyszukujemy hasła *governance*, nasuwa się podejrzenie, że chodzi tu o *empty signifier*, wyraz pusty, który odsyła do samej tylko ramy cyrkulacji werbalnej. Pomimo (bądź właśnie z powodu) braku stałego rdzenia znaczeniowego taka „pusta” kategoria może się łatwo stać hegemonem politycznym i intelektualnym, co pokazał Martin Nonhoff (2007) na przykładzie równie trudnego do przyszpilenia pojęcia „społecznej gospodarki rynkowej”. Objawem intelektualnego dyskomfortu w związku z używaniem pojęcia jest np. nagromadzenie się domysłów co do tego, „that the ambiguity of the notion may have contributed to its abundant popularity” (Treib et al. 2005, s. 4).

⁸ Mimo doniosłych osiągnięć badawczych analityków *governance* cały czas zasługuje na uwagę i wyjaśnienie to, jak Bank Światowy mógł się stać twórcą osobnego paradygmatu socjologicznego i wyznaczyć szerokie nowe pole badawcze.

Rozbieżność wielkiej popularności i małej wyrazistości pojęcia można wyjaśnić (ze stanowiska socjologii wiedzy) w ten sposób, że ewokuje ono jakieś problematyczne doświadczenie podstawowe podmiotów życia publicznego i jest obietnicą odpowiedzi na związane z nim pytanie. Owo doświadczenie polega na tym, że w niezliczonych obszarach życia publicznego napotykamy problemy, przy których formy działania państwowego i ogólnie hierarchicznego (zastosowanie siły militarnej, nakaz prawny i przydział negatywnych i pozytywnych świadczeń materialnych) zawodzą równie wyraźnie¹² jak zachęty rynkowe lub quasi-rynkowe. Zarazem wszakże chodzi o problemy, których w żaden sposób nie można zignorować ani pozostawić samym sobie z powodu znanych współzależności, efektów zewnętrznych i ekstrapolacji. Niedostateczną wydolność działań państwa (w odniesieniu do tych konstelacji problemów) można wytłumaczyć tym, że ich obiekty (tj. podmioty ekonomiczne, naukowe, rodzinne itd.) są pod ochroną gwarancji prawnych lub dysponują mocą faktycznego wetowania, a zatem mogą działać autonomicznie, co prowadzi do załamania się prób sterowania politycznego i wprowadzenia politycznie inspirowanej kolektywnej produkcji dóbr.

Poszukiwanie nowych socjologicznych i politycznych metod regulowania i porządkowania wynika z doświadczeń wyniesionych z praktyki politycznej, które uświadamiają, że granice sterowania i interwencji są nieraz zdumiewająco wąskie. Kategoria *governance* pełni pod względem pragmatycznym kompensacyjną funkcję zapchajdziury¹³: wszędzie tam – brzmi atrakcyjna obietnica – gdzie z jednej strony władza państwowa okazuje się niewystarczająca, a z drugiej

strony koordynacja rynkowa obiecuje niewiele, można się uciec do *governance* jako względnie „miękkiej”, a do tego oszczędzającej koszty konfliktów rozstrzyganych publicznie, metody subtytuowania państwa i rządu¹⁴. Bob Jessop nadaje temu zabiegowi postać korzystnej wymiany wielostronnej. „...the state gives up part of its capacity for top-down authoritative decision making in exchange for influence over economic agents and more effective overall economic performance” (Jessop 1998, s. 36). Dotyczy to zarówno ważnych zależności w polityce wewnętrznej, jak i przede wszystkim w międzynarodowej, w której przeciwstawiają się sobie państwa formalnie suwerenne, a swoje działania są one zdolne koordynować przeważnie *tylko* w sposób (formalnie!) niehierarchiczny; naturalnie nie wyklucza to braku skrępowania we wcielaniu w życie – za „wolicjonalną” fasadą – faktycznych stosunków władzy i podległości, lecz z reguły sprzyja takiemu brakowi skrępowania. Z odesłaniem do *governance* wiąże się optymistyczne oczekiwanie, że „(...) współdziałanie podmiotów społecznych i publicznych zapewni wzrost zdolności rozwiązywania problemów” (Blumenthal 2005, s. 1157). Tak jakby czołowe postaci polityki państwowej zrezygnowały z przysługującego im prawa do interwencji¹⁵, by się udać na poszukiwanie struktur pomocniczych, które zaoferują widoki na lepsze wykonywanie ich zadań¹⁶ i którym ponadto towarzyszy atrakcyjna aura i wizja horyzontalnej – polegającej na równouprawnieniu, dobrowolności i uczestnictwie, demokracji i przejrzystości, w dodatku na „wzajemności” i „ostentacyjnym «pragmatyzmie»” (Haus 2008) – formy koordynacji¹⁷. Poszukiwanie struktur re-

¹² Ta zawodność przejawia się także i przede wszystkim w hegemonicznym unilateralizmie zdecydowanie największej potęgi militarnej świata i w jej coraz bardziej wątpliwej ambicji narzucenia globalnemu społeczeństwu *new world order* środkami przemocy państwowej.

¹³ Trafnie ujmuje sprawę również Tanja Börzel (2008) „Popyt na samokoordynację (...) społeczną wzrasta, by ... skompensować utratę koordynacji hierarchicznej ze strony państwa”. Ale ten popyt może być zaspokojony tylko wtedy, kiedy „cień hierarchii”, a więc „groźący substytut (państwowy – C.O.)_jest wiarygodny”. Kompensacja „słabości” państwa udaje się więc oczywiście tylko wtedy, kiedy nie jest ona zbyt zaawansowana, a groźba „substytucji” nie brzmi niczym pomruk bezzębnego tygrysa.

¹⁴ „Zastąpienie terminu sterowanie terminem *governance* odsyła... do zmian rzeczywistości politycznej” (Mayntz 2004b, s. 6).

¹⁵ Odpowiednimi słowami kluczowymi są „odmowa ze strony państwa”, *inadequate state capacity*, „niesterowność” w świecie OECD i *state failure* w regionach nie objętych tą organizacją.

¹⁶ Odpowiednia praca zbiorowa (Grande, Pauly 2005) ma symptomatyczny podtytuł: „Reconstituting political authority in the twenty-first century”.

¹⁷ Jeżeli motywy tego rodzaju stanowią mechanizm napędowy dyskursów i poszukiwań w sferze badań i szkoleń dotyczących *governance*, to rzuca się w oczy pewne pokrewieństwo z nadziejami wiązanyimi od mniej więcej dwu

gulujących, które uzupełnią tradycyjne funkcjonowanie hierarchii państwowych i częściowo je zastąpią, popycha naprzód coraz wyraźniej dająca o sobie znać potrzeba zapewnienia transnarodowych, ale też subnarodowych (głównie regionalnych; słowami kluczowymi są *devolution* i *local governance*) dóbr publicznych i stosunków kooperacji (począwszy od problemów związanych z integracją Unii Europejskiej¹⁸). Nie dysponujemy hierarchicznymi strukturami pozwalającymi zaspokoić tę potrzebę, albo też są one przydatne w nader ograniczonym stopniu.

Powab tej koncepcji polega na tym, że odnosi ona zagadnienie interwencji państwowej do autonomii społecznej (Treib et al. 2005, s. 6). Robi to kierując się dwoma wyraźnie różnymi, choć zazwyczaj lepiej lub gorzej ukrytymi w tle wskazaniami normatywnymi. Z jednej strony łatwo rozpoznać wyobrażenie, zgodnie z którym potencjał działań i skuteczności państwa można dzięki *governance* zwiększyć w pożądanym sposób przez – powiedzmy – zaprzężenie podmiotów niepaństwowych do działalności publicznej, by tym samym uczynić ją efektywniejszą i bardziej celową. W tle mamy tu wyobrażenie „mechanizmu pomocniczego”; rozumie się przezeń (choć niezbyt ściśle pod względem technicznym) wzmacniacz siły, znany jako wygodne ułatwienie obsługi kierownicy czy hamulca w pojazdach mechanicznych. *Bon mot* tej teorii brzmi następująco: państwo winno się ograniczyć do sterowania (*steering*), a wiosłowanie (*rowing*) pozostawić innym podmiotom działania¹⁹. Można by też mówić o społecznych oddziałościach pomocniczych, odpowiednimi środkami i stosownie do kompetencji i zasobów werbowanych do współdziałania w wykonywaniu zadań publicznych,

dekad z pojęciem „społeczeństwa obywatelskiego” albo „cywilnego”; również w tych nadziejach chodzi (przynajmniej *także*) o wstępne dokonania i funkcje komplementarne podmiotów niepaństwowych, które odciążą i wspomogą politykę państwową.

¹⁸ Milena Büchs (2007) proponuje analizę porównawczą „otwartej metody koordynacji” (OMK) i jej stosowania w Niemczech i w Anglii.

¹⁹ Oczywiście entuzjaści tej pięknej formuły zazwyczaj nie napomykają o stosunku wielkiego napięcia wiążącym wkład regulacyjny, utratę kontroli towarzyszącą zabiegom o jakość tudzież efekty dystrybucji. Por. w zw. z tym oryginalną argumentację w: Goodin et al. 2007, s. 14n.).

poddawanych kontroli nadzoru regulacyjnego i wystawianych na zachęty ekonomiczne, wreszcie licencjonowanych jako prywatni wykonawcy zadań (uprzednio czysto) publicznych. Można przeto mówić o zorganizowanym przez państwo odciążeniu państwa, co się wcale nie ogranicza (zgodnie z zasadą prywatyzacji) do inwestorów, lecz zgodnie z logiką „aktywizacji” i „wzrostu odpowiedzialności własnej” rozszerza się także na czynnik pracy i częściowo prywatyzuje związane z nim odmiany ryzyka. Nacisk położony na sterowanie regulacyjne jako prymarne zadanie państwa, wykonywane wspólnie z innymi podmiotami działania, implikuje umniejszenie znaczenia innych typów polityki państwowej, przede wszystkim zaopatrzeniowej i redystrybucyjnej. Za tym przesunięciem akcentów kryje się wizja państwa zarówno „wyszczuplonego”, jak i wydajniejszego.

Druga przesłanka normatywna, dzięki której *governance* stanowi perspektywę atrakcyjną, jest dokładnie odwrotna; nie jest zainteresowana wzrostem, lecz substytucją, a w każdym razie ograniczeniem *state capacity*, a jako cnotę *governance* uwydatnia możliwość funkcjonalnego przelicytowania i częściowej rezygnacji z hierarchicznych i rozkazodawczych interwencji władz państwowych dzięki autonomicznej *self-regulation* społecznej. Należą tu strategie polityki gospodarczej i organizacyjnej, które stawiają na liberalizację i prywatyzację (usług medycznych, zaopatrzenia w energię i transportu, mediów funkcjonujących na podstawie prawa publicznego itd.), jak również na *outsourcing* usług, jakie ofiaruje państwo (aż po główne zadania zwierzchności przypadające w udziale wojsku, policji i więziennictwu).

Pierwsze z tych dwóch rozpoznawalnych odniesień normatywnych ma swe źródło w socjal-demokratyczno-etatystycznej czy też korporatystycznej filozofii politycznej²⁰, drugie natomiast ma źródło w wolnorynkowej czy nawet komunistycznej koncepcji „krytykującej państwo”.

²⁰ Znajduje ona wymowne wsparcie także u autorów „konserwatywnych” (przynajmniej niegdyś). Przykładem jest Francis Fukuyama (2004), który w tonacji manifestu upomina się o „the imperative of state-building”, a w opozycji do wolnorynkowego „Washington Consensus” domaga się wspomaganie „governance, state capacity, or institutional quality”.

Ten ostatni kierunek myślowy jest śmiałą wyprawą ku nowym brzegom polityki organizacyjnej: „Funkcje podejmowania decyzji społecznie wiążących i ich egzekwowania (...) może spełniać państwo, ale zasadniczo także równoważny układ instytucjonalno-funkcjonalny. Państwo narodowe to po prostu (...) możliwość zorganizowania *governance*” (Pies et al. 2007, s. 19).

Wspomniany układ instytucjonalno-funkcjonalny, alternatywny względem państwa narodowego, naturalnie nie miałby wiele wspólnego z legitymizacją demokratyczną jako źródłem „wiązących decyzji” ani z jego weryfikowalnością na gruncie państwa praworządnego. Raczej przypominają formację polityczno-instytucjonalną, którą Colin Crouch (2004) opisał jako *post-democracy*. W każdym razie widać, że *governance* przywołuje się w przypadku interesów mocno kontrastujących, np. wtedy, kiedy w grę wchodzi inteligentne *rozszerzenie* bądź *substytucja* państwa jako konstruktora i gwaranta ładu społecznego. Widziana z tej perspektywy, kategoria *governance* zyskuje na aktualności i popularności z tej racji, że stanowi – by tak rzec – arenę, na której ścierają się dwa antyteczne kierunki myślenia o polityce organizacyjnej w związku z zagadnieniem „*intensity of state intervention*” (Treib et al. 2005, s. 7). Jak mi się jednak wydaje, beneficjenci i protagoniści koncepcji *governance* dotychczas bali się zaprojektować arenę jako taką i stanąć na niej.

Na dość wysokim szczeblu abstrakcji można co prawda rozumieć modalności koordynowania opisywane i wspierane hasłem *governance* jako syntetyczne rozwiązania dwóch podstawowych problemów porządku społecznego. Po pierwsze, chodzi o „horyzontalny” problem działania kolektywnego i wytwarzania dóbr kolektywnych (zagadnienie *collective action* albo „problem CA”), po drugie – o „wertikalny” problem kontroli pełnomocników przez zleceniodawców (zagadnienie *principal-agent* albo „problem PA”). Przy rozwiązywaniu problemów CA idzie o to, jak podmioty działania (*inaczej* niż przez polecenia prawnie wiążące czy przez zachęty materialne, a więc środkami państwowymi bądź rynkowymi) można przekonać do poświęcenia krótkoterminowych i partykularnych interesów na rzecz korzyści zbiorowych (albo gwoźli unikania zbiorowych strat). Przy rozwiązywaniu pro-

blemów PA idzie o to, jak powstrzymać urzędników i mandatariuszy przed „oportunistycznym” bądź wykorzystującym asymetrię informacyjną nadużyciem mandatu, oraz o to, jakie reguły i struktury sprawią, że zrezygnują oni z działań sprzecznych z zasadami (np. antykorupcyjnymi), by zapewnić odpowiednie świadczenia i pełnić powierzone im funkcje. Ta interpretacja *governance* atoli precyzuje tylko problem do dyskusji, nie wskazuje jeszcze rozwiązania.

To pytanie normatywne o kwalifikację struktur i praktyk opisywanych pojęciem *governance* w świetle kryteriów polityki organizacyjnej i zaczerpniętych z teorii demokracji należy wszelako wyraźnie odróżnić od innej kwestii normatywnej. W pierwszym przypadku chodzi o to – mówiąc wprost – do czego *governance* jest „dobre”, w drugim – o to, jakie są kryteria „dobrego *governance*”, którymi Bank Światowy słusznie jest mocno zainteresowany, przede wszystkim w związku z polityką rozwojową. Jedno słoby w parze z drugim, gdybyśmy zaakceptowali propozycję Rissego (2008) scharakteryzowania *governance* definicyjnie przez „normatywność minimalną” i „zorientowanie na dobro wspólne”, a tym samym najpierw uszlachetnili analizowany fenomen politycznie i moralnie. Nie wiadomo też, dlaczego kategoria *governance* ma być odniesiona definicyjnie do pomysłowości *określonej* grupy społecznej (np. obywateli państwa narodowego), a nie także (w zależności od badanych zjawisk) do przedsiębiorstwa, gminy, sektora gospodarczego czy ponadnarodowego związku państw²¹.

IV

Zakończę, szkicując trzy linie krytyki, jakiej poddać można praktykę i teorię *governance*.

1. Najmniej obciążający zarzut sprowadza się do tego, że – jak pokazano – pojęciowe wyrażenie fenomenu *governance* prowadzi do konieczności postawienia bardzo wielu kłopotliwych py-

²¹ Trudności związane z pojęciem dobra wspólnego nie polegają tylko na tym, że bynajmniej nie jest ustalona jego zawartość normatywna, lecz dopiero trzeba ją *znaleźć* w toku procesów deliberacji; te trudności polegają też na tym, że narodowe ramy klasycznego państwa republikańskiego stały się wątpliwe jako standard (Offe 2001).

tań. Jakie cechy definiują ów fenomen? Po czym rozpoznajemy obecność tych cech? Jakie są pokrewne fenomeny i jak można je od *governance* odróżnić? Czy jest to nowy fenomen, czy tylko nowy jest uzus językowy? Jakie typy fenomenu możemy rozróżnić i wyraźnie odgraniczyć jeden od drugiego? Jak wyjaśnić jego pojawienie się i upowszechnienie? I jak ocenić ów fenomen z punktu widzenia jakości *różnych strategii polityki publicznej* (np. z punktu widzenia skuteczności, wydajności, przejrzystości, odpowiedzialności itd.)? Jeśli porównać najczęściej wymieniane wyróżniki *governance* (np. wielopoziomowość, ponadnarodowość czy też charakter globalny, charakter lokalny i „dobre rządzenie” w sensie polityki rozwojowej), to niełatwo będzie wskazać wspólny mianownik. O ile np. w ekonomicznych i socjologicznych rozważaniach nad *governance* podkreśla się zawsze właściwość przynależności do sieci i nieformalny tryb negocjacji, o tyle w rozważaniach z dziedziny polityki rozwojowej, w których miano „dobrej” *governance* zarezerwowane jest przede wszystkim dla walki z korupcją, wielką wagę przykładają się do formalnych procedur, do odpowiedzialności i przejrzystości.

2. Nie wyjaśniona wieloznaczność kategorii pozwala jej protagonistom wiązać ją z rozmaitymi predykatami pozytywnymi i osadzać w harmonizującej retoryce. Atrybuty napotymane w opisach *governance* nazywają takie przymiotniki, jak: nieskorumpowany, przejrzysty, nieformalny, bliski obywatelom, prawowity, skuteczny, odpowiedzialny, wytwarzający dobra kolektywne, efektywny, zorientowany na dobro wspólne, horyzontalny, adekwatny do problemu i partycypujący²²; oraz takie rzeczowniki, jak współpraca, współdziałanie, uczestnictwo, rządy nieformalne, porozumienie, interakcja, konsens, wzajemne uczenie się, kooperacja, zbieżność stanowisk, dopasowanie, kierowanie w warunkach konsensu itd. Brak konturów pojęciowych *governance* sprawia, że jest ona otwarta na wszelkie sugestie upiększające. W przypadku granicznym kategoria zrównuje się znaczeniowo ze „wszystkim,

co się wydarza, gdy (bądź musiałoby się wydarzyć, aby) problemy ogółu podmiotów działania zostają (zostały) rozwiązane w sposób zadawalający”. W przypadku *governance* chodzi zgodnie z dominującym uzusem językowym a *limine* o grę bez przegranych, która prowadzi do „dobrych rezultatów”. „Normatywne użycie *governance* ma u swych podstaw założenie, zgodnie z którym zwiększony udział nowych form sterowania potęguje skuteczność i wydajność i generalnie pozwala przywrócić skuteczność działaniom państwa” (Blumenthal 2005, s. 1162). Wikipedia (2008b) definiuje rzecz równie prosto jak trafnie: „a worthwhile pattern of good results while avoiding an undesirable pattern of bad circumstances” i „Governance conveys the administrative and process-oriented elements of governing rather than its antagonistic ones”. A Mayntz pisze tak: „*Governance* oznacza regulowanie stanów rzeczy i rozwiązywanie problemów kolektywnych” (2004a, s. 72). Ta sama Mayntz oponuje też przekonująco: „Selektywne zainteresowania poznawcze rozwiązywaniem problemów i ich przesłankami [jest] z pewnością dozwolone, dopóki nie przyjmuje się *ex definitione*, że w rzeczywistości politycznej chodzi *zawsze* o rozwiązywanie problemów kolektywnych, a nie – także lub przede wszystkim – o zdobycie bądź utrzymanie władzy” (2004b, s. 7; podkr. moje – C.O.). Jednak kategoria *governance* nie za bardzo umożliwia zbadanie tego, czy mamy do czynienia z jednym, czy z drugim, czy też z ich powiązaniem, ponieważ poza nielicznymi wyjątkami (np. Mayntz 2004a, s. 72; Blumenthal 2005, s. 1165) nie dostarcza ona pomocnych konstrukcji myślowych (w każdym razie tak uważam po przyswojeniu sobie, niewątpliwie w stopniu wysoce niedoskonałym, literatury dotyczącej *governance*). Zagadnienia autonomii sfery społeczno-gospodarczej i podkopania potęgi politycznej niełatwo przyłączyć do często euforycznych niemal opinii o *governance*. Ale właściwe pytania, które należy klarować w studiach przypadku, są na wyciągnięcie ręki: z kim kooperuje „państwo kooperacyjne” i jaką rolę gra w („nieformalnym”) doborze partnerów do rokowań ich zdolność wetowania? Jak można opisać typowe *wyniki* kooperacji co się tyczy ich skutków pomyślnych i szkodliwych i jak dochodzi w określonych warunkach do asymetrycznej

²² W nie opublikowanym rękopisie Philippe Schmitter przedstawia podobny zbiór przymiotników wartościujących pozytywnie: „effective, sound, appropriate, honest, sustainable, accountable, equitable, gender-balanced, and even democratic”.

wymiany politycznej? Jak wpływa pełna napięcia relacja reprezentacji funkcjonalnej do terytorialnej, kooperacyjnego sposobu funkcjonowania organów państwowych do hierarchicznego, nieformalnej zgody do formalnego prawodawstwa na (krzepkość) instytucji demokratycznego państwa konstytucyjnego oraz na zasadę odpowiedzialności politycznej partii i rządów? Czy możemy mieć pewność, że trwałość „marnego żywota” hierarchii, która istnieje wirtualnie, nie narusza jej wiarygodności ani nie uszczupla jej potencjału skutecznego oddziaływania? Niemal powszechne wykluczenie pytań tego typu uprawnia do przypuszczenia, że dyskurs dotyczący *governance* cechuje organiczna czy też tendencyjna ślepota na kwestie władzy i dystrybucji.

3. Trzecia grupa zarzutów ma do czynienia z pewnym odpolitycznieniem koncepcji *governance*. Mówiąc bardzo niedbale: koncepcja ta łamie sobie głowę – by tak rzec – nad elitami organizacyjnymi prowadzącymi rokowania, nie uwzględniając w analizie znaczenia konfliktów politycznych w sferze publicznej *poza* salą obrad. Rozpowszechniona schematyzacja ideologiczna procesu politycznego posługuje się parą pojęć *politics – policy*, co można przetłumaczyć jako konfliktowe *zdobywanie* władzy przeciwne zgodnemu jej *konsumowaniu* przez partie i rządy, jak gdyby istniała tylko sekwencja *politics – policy*. Ale konfliktowe *zdobywanie* władzy nie tylko poprzedza jej konsumowanie, lecz także towarzyszy mu i z niego wynika. Innymi słowy: strategie polityczne (*policies*) są tylko wtedy skuteczne na wielu obszarach polityki, kiedy skuteczna jest towarzysząca urzeczywistnianiu owych strategii polityczna *praca translatorska*. Robert Goodin et al. (2007, s. 3) przypominają o ważnym, by tak rzec „post-technokratycznym” poglądzie: „All our talk of ‘making’ public policy (...) loses track of the (...) truth (...) that politics and policy making is mostly a matter of persuasion (...) The practice of public policy making [is] largely a matter of persuasion”. W tym samym duchu wypowiada się Stein Ringen: „It does not help governments to be able to give orders...; they need to be able to *persuade*. (...) Regulating is not enough. Governments in addition depend on *speaking*. They need to inform, to

explain, to ‘sell’ their policies, to make themselves trusted”²³ (2005, s. 5, 11).

O powyższych obserwacjach zapominają np. te podmioty działania partyjnego i rządowego, których rutynowym wykrętem jest zapewnianie, iż dany projekt ustawy bądź program jest co prawda „słuszny”, a nawet „niezbędny”, polityka atoli ma „problem z komunikacją”. Takiemu *dictum* można się ostro sprzeciwić wskazując, że polityka, która nie potrafi sama przekonująco powiadomić o sobie, nie *jest* polityką „słuszną”. Jeżeli prawdą jest, że hierarchiczne środki przymusu państwowego straciły wiele ze swej skuteczności, oznacza to – jak odwrócimy wnioskowanie – że sukcesy polityki państwowej zawisły od wolicjonalnych sieci *governance* i *tak samo* (jeśli nie bardziej) od tego, czy odpowiednie grupy obywateli rozumieją je, popierają, ewentualnie wytrzymują, w każdym razie świadomie i czynnie „współuczestniczą” w nich. Życzliwość i wyrozumiałość dla strategii politycznych jest uwarunkowana dwiema odmianami *moowy perswazyjnej* (właśnie „retoryki” politycznej w sensie klasycznym): po pierwsze wiarygodnym i pocuczającym *uprzytamnianiem* stosownych stanów rzeczy i konstelacji problemowych, których dotyczą strategie polityczne; po drugie przypomnianiem (bądź formułowaniem na nowo) *norm* i *wartości* rozpoznawalnych jako motywy decydujące i podstawy usprawiedliwiające programów politycznych wcielonych w życie lub zaproponowanych.

W sprawie tego aspektu opracowania problemów społecznych środkami polityki cały dyskurs związany z *governance* ma niewiele do powiedzenia: *governance* zaniedbuje dyskursy, deliberację, sferę publiczną, komunikację i kulturę polityczną jako zmienne, które współdecydują o powodzeniu strategii politycznych. Ta biała plama jest godna uwagi z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że – jak wiadomo – podwaliny pod porządek społeczny i trwałą koordynację działań kładą nie tylko (a) władza polityczna i (b) bodźce ekonomiczne, lecz robi to także (c) integracja społeczna oparta na normach społecznych (niekoniecznie sformalizowanych prawnie) – a więc

²³ Już Adrienne Héritier (2002) rozumie przez *governance* ogół „different types of steering”, a jednym z tych typów jest według niej *perswazja*.

klasyczna „solidarność” durkheimowska. Po wtóre dlatego, że – na czego poparcie pragnąłbym podać tezy i zwięzłe je zilustrować – wyraźnie wzrasta liczba i znaczenie obszarów działania politycznego, gdzie sukcesy polityczne zależą bezpośrednio od rozsądnego i kooperacyjnego działania obywateli, którzy – znacznie poniżej poziomu zorganizowanych związków społecznych i ich negocjujących elit – grają rolę „ko-producentów” porządku społecznego bezpośrednich lub działających na podstawie norm. Na mikro-poziomie działań codziennych obywatel staje się w pewnym sensie organem wykonawczym ostatniej instancji – czy też czynnikiem niepowodzenia – w polityce państwowej. On/ona nie reaguje wtedy na wiążące nakazy prawa regulacyjnego ani na nagrody i zachęty²⁴, lecz na polityczne *sygnały* w postaci zaleceń, informacji sugerujących zachowania, programów kształtujących świadomość, przykładów, ostrzeżeń, nagan, aktów szargania reputacji, zachęt, apeli o działanie rozważne i odpowiedzialne, wskazówek, kampanii moralnych i innych „miękkich” form politycznego porozumiewania się organów państwa z obywatelami. Takie sygnały różni od ustawowych norm regulacyjnych to, że nie kierują się one *bezpośrednio* do obywateli w ich właściwości bycia np. czynnikiem obiegu handlowego, rodzicem, konsumentem, użytkownikiem systemów oświaty i ochrony zdrowia, mieszkańcem sąsiednich okolic i miast, elementem ekosystemów, a w ogólności twórcą własnych planów i strategii życiowych. Nie kierują się przeto zrazu²⁵ na zor-

²⁴ Przykładem są wszechobecne – dzięki doktrynie *New Public Management* – „finely-tuned incentives to influence individual behavior” (Peter Taylor-Gooby). Jednakże w konstrukcji takich zachęt niedostatecznie baczy się na okoliczność, że gotowość i zdolność jednostek do ulegania im sama jest związana warunkami poznawczymi, a przede wszystkim normatywnymi, ich zaś zachęty nie mogą powoływać do życia.

²⁵ Interakcja podmiotów działania politycznego i organizacji (firm, banków, także państw członkowskich UE) może podobnie przybrać postać samego tylko zalecenia i związanego z nim „życzliwego nacisku”. Stosuje się to np. do „wolicjonalnego”, czyli polegającego na formalnej dobrowolności stosunku między bankiem centralnym a bankami kredytowymi, a zwie się *moral suasion* [„perswazją moralną”]. Jednym z warunków jej skuteczności jest to, że nieprzestrzeżenie takich zaleceń naraża na ryzyko mniejszego lub większego uszczerbku na reputacji (*shaming*).

ganizowane podmioty działań zbiorowych ani na związki społeczne (w rodzaju firm), a ponadto wyłącznie *zalecają* – choćby ze względu na gigantyczne problemy nadzoru i egzekucji, którym skądinąd trzeba podołać – normatywne sposoby działania, nie wcielając ich w życie *przymusowo*. Strategie polityczne, które np. regulują stosunki międzypokoleniowe, relacje między płciami, stosunki między krajowcami a imigrantami, dbają o standardy rzetelności handlowej i o bezpieczeństwo pracy, stoją na straży zdrowego trybu życia i świadomości ekologicznej konsumentów, troszczą się o profilaktykę zdrowotną, o dobrze zaplanowany podział czasu życia na zdobywanie kwalifikacji, zarobkowanie i pracę na rzecz rodziny itd. – są wszystkie strategiami zależnymi od pomyślnej aktywizacji wiedzy i moralnych predyspozycji obywateli przez sygnały.

Nie ma przy tym wątpliwości, że użytek, jaki robią z takich sygnałów podmioty działań politycznych, może być na wskroś manipulacyjny, odpolityczniający, dyskryminujący, paternalistycznie protekcyjny i populistyczny²⁶. Dla mnie ważne jest tylko przedwstępne uargumentowanie domysłu, że elity polityczne na wielu polach politycznych i problemowych uprawiają w istocie politykę „sygnałów” – już to dlatego, że zawodzą „sztywniejsze” formy sterowania i regulacji, już to dlatego, że polityka państwowa wykonując swe zadania zabezpieczające i porządkujące uważa, że jest zdana nie tylko na wzrost gospodarczy, lecz także na mechanizmy reprodukcji kulturalnej i integracji społecznej. Odpowiednio do tego aktywna polityka państwowa nie tylko posiłkuje

²⁶ Dotyczy to przynajmniej niektórych z wielu przykładów, jakie przytacza Ringen (2005, s. 11) w tonie lekko prześmiewczym: „People are endlessly being told by their governments how to behave and what to do and not do. We are recommended to eat healthy food, to not smoke, to not drink and drive, to save more and spend less, or the other way around if the economy is lax, to take holidays at different times of the year, to use public transport, to practice safe sex, to keep children at home and off the streets at night, to not call out the doctor needlessly, to read worthy literature, to not litter the landscape, to like the opera, to buy home-made products, to pick up and dispose of dog droppings, to economise with water and electricity, to wash our hands before eating, to pay careful attention to consumer information on food products, to make ourselves computer literate, to take exercise”.

się *governance* w sensie nieformalnych, wolicjonalnych i sieciowych systemów negocjacyjnych i regulacyjnych obejmujących związki społeczne, lecz także (niechybnie w coraz większym stopniu) próbuje pobudzić poznawcze i moralne siły obywateli i nadaje im rangę zasobu metod sterowania politycznego.

Bibliografia

Anderson J.E. (1982). „The public Utility Commission of Texas: A case of capture or rapture?”, *Review of Policy Research*, t. 1 nr 3, s. 484–490.

Blumenthal J. (2005). „Governance – eine kritische Zwischenbilanz”, *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, t. 15, nr 4, s. 1149–1180.

Benz A. (2004). „Einleitung: Governance – Mo- debegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?”, w: A. Benz (red.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 11–28.

Börzel T.A. (2008). „Der Schatten der Hierarchie – Ein Governance Paradox?”, w: G.F. Schuppert, M. Zürn (red.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Börzel T.A., Risse T. (2005). „Public-private partnerships: Effective and legitimate tools of international governance?”, w: E. Grande, L.W. Pauly (red.), *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century*. Toronto: University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division, s. 195–216.

Braithwaite J., Coglianese C., Levi-Faur D. (2007). „Can regulation and governance make a difference?”, *Regulation and Governance*, t. 1, nr 1, s. 1–7.

Büchs M. (2007). *New Governance in European Social Policy: The Open Method of Coordination*. Basingstoke–New York: Palgrave Macmillan.

Crouch C. (2004). *Post-democracy*. Cambridge: Polity Press.

Fukuyama F. (2004). „The Imperative of State-Building”, *Journal of Democracy*, t. 15 nr 2, s. 17–31.

Goodin R.E., Rein M., Moran M. (2006). „The Public and its Policies”, w: R.E. Goodin, M. Rein, M. Moran (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford–New York: Oxford University Press, s. 3–38.

Grande E., Pauly L.W. (red.) (2005). *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century*. Toronto: University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division.

Haus M. (2008). „Governance-Rhetorik und Institutionenpolitik. Politisierung und Depolitisierung

in der Konstruktion neuer Praktiken des Regierens”, w: G.F. Schuppert, M. Zürn (red.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Héritier A. (2002). „New modes of governance in Europe: Policy-making without legislating?”, w: A. Héritier (red.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Lanham: Rowman & Littlefield, s. 185–206.

Jessop B. (1998). „The rise of governance and the risk of failure: The case of economic development”, *International Social Science Journal* t. 50, nr 155, s. 29–45.

Jordan A., Wurzel R., Zito A. (2005). „The rise of ‘new’ policy instruments in comparative perspective: Has governance eclipsed government?”, *Political Studies*, t. 53, nr 3, s. 477–496.

Kraay A.C., Kaufmann D., Mastruzzi M. (2008). *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004*. World Bank Policy Research Working Paper nr 3630, <http://go.worldbank.org/2GF3HGVD00> [dostęp:].

Mayntz R. (2004a). „Governance im modernen Staat”, w: A. Benz (red.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 65–76.

Mayntz R. (2004b). *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?* MPIfG working paper nr 04/1.

Nonhoff M. (2007). *Politischer Diskurs und Hegemonie. Das Projekt ‚Soziale Marktwirtschaft‘*. Bielefeld: Transcript.

Offe C. (2001). „Wessen Wohl ist das Gemeinwohl?”, w: G. Klaus, L. Wingert (red.), *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit. Festschrift für Jürgen Habermas*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag.

Pies I., Beckmann M., Hielscher S. (2007). *Mind the Gap! Ordonomische Überlegungen zur Sozialstruktur und Semantik moderner Governance*. Diskussionspapier des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, nr 2007-16.

Ringen S. (2005). *The Powerlessness of Powerful Government*. Oxford: Oxford University.

Risse T. (2008). „Regieren in ‘Räumen begrenzter Staatlichkeit’: Zur Reisefähigkeit des Governance-Konzeptes”, w: G.F. Schuppert, M. Zürn (red.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Treib O., Bähr H., Falkner G. (2005). *Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification*. European Governance Papers nr N-05-02, <http://>

www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/wp/abstract/N-05-02.htm [dostęp: luty 2008].

Wikipedia (2008a). hasło „Global Governance”, <http://en.wikipedia.org> [dostęp: luty 2008].

Wikipedia (2008b). hasło „Governance”, <http://en.wikipedia.org> [dostęp: luty 2008].

Williamson O.E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust*. New York: Free Press.

Governance: an ‘empty signifier’ or a scientific research programme?

The introduction presents critical insights on the structure and semantics of the concept of governance. The main approaches to understand the concept of governance, in the debate on the modern state and the market, have been examined. Furthermore, the reasons why at present the concept of governance is so popular all over the world, have been explained.

The final part of the paper offers some critical observations on the important limitations in the use of the concept of governance both in theory and practice.

Keywords: governance, state, market, structure, process

Information for the authors

The Editorial Board of the *Public Governance* quarterly approves for publication the following types of papers in Polish and in English:

- academic articles and research reports
- book reviews.

The board only accepts original papers that have not been published in any other periodicals or books. The author of a paper is responsible for copyright violation and other issues related to the article. If a paper is approved for publication, its author consents to transfer the copyright to the editor. The author is authorized to use the content of his or her article published in the quarterly in further scientific research provided he or she cites the source of the publication.

The author of an article should obtain relevant consent from other authors/editors/publishers to use excerpts from other publications, charts, graphics and similar sources in his or her paper. If a paper has several co-authors, the author submitting it for publication is responsible for obtaining consent from the other co-authors to meet the editorial requirements listed above.

The Editorial Board reserves the right to reject submitted papers.

Each paper is anonymously submitted to two reviewers. The author receives their reviews irrespective of the decision whether the article is approved for publication. If the paper is approved to be published, the author should comment on suggested modifications by the deadline set by the editorial team.

The editorial team reserves the right to introduce – with the author's approval – editorial modifications and appropriate cuts if the paper exceeds the approved length.

The editorial team does not return received papers.

The authors are not paid for their published articles.

The papers should meet the following formal requirements:

- 1) Only papers in Polish and in English are accepted.
- 2) The papers should be e-mailed in an electronic version (MS Word), including tables and charts (MS Excel or MS Word Chart Editor). If there are tables, charts and graphics made in other programmes (e.g. Corel Draw, Statistica, SPSS), the author is expected to save them in .wmf or .eps format with enclosed fonts and 300 dpi resolution. The printed copy must include every national character and all the mathematical symbols.
- 3) The Editorial Board kindly requests the author to submit, in a separate document, information about his or her academic title (position), academic unit, research interests, major publications (max. 5) and correspondence address (including e-mail and telephone numbers).
- 4) A signed statement that the paper has not been published before should be attached.

Articles:

- 1) Every article should be supplemented with a list of keywords and an abstract (max. 100 words) both in Polish and in English.
- 2) The paper (including bibliography presented in accordance with the requirements of the quarterly, abstract and keywords) should not exceed 22 standard pages (1800 characters per page).

Reviews:

- 1) Only reviews of academic papers (single-authored or collective, collections of documents, editions of source documents, etc.) can be approved for publication. The reviewed books should not

be older than one year in the case of Polish publications and two years in the case of foreign-language ones.

- 2) A review should include the complete bibliographical data of the book (name and surname of the author, title, publisher, place and year of publication, number of pages, attachments, etc.). It may refer to several papers by the same author or covering a similar research question. The reviewer should express his or her personal attitude towards the reviewed paper (approval or criticism) and formulate conclusions (i.e. the book's contribution to a given scientific area, evaluation of its scientific methodology, bibliography, presence or absence of an index list, graphics, tables, etc.). The reviewer may also evaluate the quality of publishing work (spell checking, editing, graphics, etc.).
- 3) Authors of reviews are expected to contact the Editorial Board in order to agree on the subject of the review and to obtain its approval for publication.
- 4) A review should be from 3 to 11 standard pages long (1800 characters per page).

Proposals of submissions should be sent to the following address: msap@uek.krakow.pl

In order to prevent ghost-writing and guest-authorship, the Editorial Board requires the authors to disclose the contributions of individual authors to paper development (listing their affiliations and inputs, i.e. the information about the author of the concept, hypotheses, methods, protocols, etc. used in the writing of the paper), while the overall responsibility for the manuscript rests with the main author. Since ghost-writing and guest-authorship are instances of scientific dishonesty, the editorial team shall report any such case to relevant bodies (academic units employing the authors, academic associations, academic editors' associations, etc.).

Public Governance Quarterly Editorial Board
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
(Małopolska School of Public Administration at Kraków University of Economics)
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
www.msap.uek.krakow.pl

Warunki prenumeraty

Zachęcamy do prenumeraty kwartalnika *Zarządzanie Publiczne*. Cena pojedynczego numeru rocznika 2012 wynosi 20 zł plus 5% VAT (zryczałtowana opłata pocztowa za wysłanie czterech numerów periodyku to 12 zł plus 23% VAT). Nie przyjmujemy przedpłat, do każdego numeru będziemy dołączać fakturę, płatną przelewem po otrzymaniu. Prosimy o podanie wszystkich niezbędnych informacji potrzebnych do wystawienia faktury VAT. Zamówienia (pocztą bądź e-mailem) prosimy kierować na adres:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 22 826 59 21, 22 828 95 63, 22 828 93 91
dział handlowy: 22 635 74 04 w. 219 lub jw. w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl

Jednocześnie informujemy, że na naszej stronie internetowej www.scholar.com.pl można kupić wersję elektroniczną kwartalnika – zarówno cały numer, jak i pojedyncze artykuły.

Prenumeratę kwartalnika prowadzą również RUCH SA, Kolporter i Garmond Press.

Prenumerata realizowana przez RUCH SA

Zamówienia na prenumeratę w wersji papierowej i na e-wydania można składać bezpośrednio na stronie www.prenumerata.ruch.com.pl.

Ewentualne pytania prosimy kierować na adres e-mail: prenumerata@ruch.com.pl lub kontaktując się z Telefonicznym Biurem Obsługi Klienta pod numerem: 801 800 803 lub 22 717 59 59 – czynne w godzinach 7.00–18.00. Koszt połączenia wg taryfy operatora.